

**Departamento de Diálogo Social, Legislación  
y Administración del Trabajo**

**Economía informal, Trabajo no declarado y  
Administración del Trabajo**

**José Luis Daza**

**Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra**

**Junio 2005**

---

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2005  
Primera edición (2005)

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

---

José Luis Daza Pérez  
*Economía informal, Trabajo no declarado y Administración del Trabajo*  
Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2005

DIALOGUE, Documento No. 9

ISBN 92-2-317360-4 (print)  
ISBN 92-2-317361-2 (web pdf)

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

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

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

---

---

## Prefacio

De acuerdo con la Resolución sobre trabajo decente y economía informal, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002, los gobiernos tienen un rol esencial, en consulta con los trabajadores y los empleadores, en la promoción del trabajo decente por medio de la extensión de sus servicios a la economía informal. Esto requiere el desarrollo de métodos innovadores y nuevas herramientas que puedan ser utilizados por los ministerios de trabajo para promover el trabajo decente a través de asistencia técnica a las micro y pequeñas empresas así como a los trabajadores independientes o por cuenta propia. Durante el bienio en curso, José Luis Daza, Especialista principal en Administración del Trabajo del Departamento de DIALOGUE, ha llevado a cabo este trabajo de investigación para los ministerios de trabajo sobre el tema “economía informal, trabajo no declarado y administración del trabajo”, con el apoyo de otros colegas: Giuseppe Casale, Normand Lécuyer, Rainer Pritzer y Alagandram Sivananthiran.

Este documento de investigación fue validado en una reunión de expertos sobre “Economía informal, Trabajo no declarado y Administración del Trabajo” que tuvo lugar en Turín entre los días 4 y 6 de mayo de 2004. El objetivo principal de la reunión fue mostrar como puede contribuir la administración del trabajo a extender el trabajo decente a esas categorías de trabajadores desprovistos de derechos, tanto por no haber sido declarados por sus empleadores como por haber sido considerados excluidos de la aplicación de las leyes de trabajo y seguridad social. En la reunión de expertos participaron el Sr. Sathaporn Charupa, Director de la Protección de Trabajo, Ministerio de Trabajo, Tailandia, el Sr. Ukrisdh Musicpunth, Funcionario de la Sección de normas internacionales del trabajo, Ministerio de Trabajo, Tailandia; el Sr. Manohar Lal, Secretario Adjunto y Director General de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Empleo, India; el Sr. Sharda Prasad, Comisionado de Trabajo, Gobierno de Uttar Pradesh, India; la Sra. Theresia Ilembo, Ministerio de Trabajo, Desarrollo, Juventud y Deportes, Tanzania; el Sr. Benjamin Zio, Director General de Empleo, Burkina Faso; el Sr. Cem Toker, Consejero del Ministro, Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, Turquía; el Sr. Julio Gamero, Investigador, Perú; el Sr. David Tajzman, Consultor; y el Sr. Stefano Caffio, Investigador, Universidad de Bari, Italia. El Sr. Jim Baker, Director, ACTRAV, OIT, Ginebra, la Sra. Catherine Saget, TRAVAIL, OIT, Ginebra, y la Sra. Daniela Bertino del Centro de Formación de la OIT de Turín, también tomaron parte en las sesiones de trabajo de esta reunión.

El departamento DIALOGUE presenta este trabajo como una contribución al debate en curso sobre la promoción del trabajo decente en la economía informal y el rol cambiante de los ministerios de trabajo en ésta área. Este documento debe ser tenido como un primer paso hacia el trabajo práctico que tendrá lugar en los próximos años.

Quiero aprovechar la oportunidad para expresar mi sincero aprecio a José Luis Daza, autor del documento y al equipo de Administración del Trabajo por coordinar esta tarea.

Johanna Walgrave  
Directora  
Departamento de Diálogo Social, Legislación  
y Administración del Trabajo.

---

---

## Indice

|  |     |
|--|-----|
| Prefacio.....  | iii |
| Introducción: El Trabajo decente y la economía informal .....  | 1   |
| 1. El tratamiento del trabajo informal por la OIT .....  | 4   |
| 1.1. El sector informal o sector no estructurado.....  | 4   |
| 1.2. El concepto de sector informal .....  | 4   |
| 1.3. Definición internacional del sector informal a efectos estadísticos .....   | 5   |
| 1.4. La economía informal.....   | 6   |
| 1.5. Empleo informal.....  | 6   |
| 2. Perspectiva de la economía informal en los países desarrollados y en los países en desarrollo .....                                   | 8   |
| 2.1. Informalidad e ilegalidad.....  | 8   |
| 2.2. Economía informal, trabajo legal y trabajo no declarado.....  | 10  |
| 2.3. Economía informal y trabajo informal en los países en desarrollo .....  | 14  |
| 2.4. Actitud de la administración pública ante la informalidad.....  | 16  |
| 3. El marco legal del trabajo .....  | 18  |
| 3.1. Las normas laborales y su ámbito de aplicación .....  | 18  |
| 3.2. La realidad sobre el ámbito de aplicación de las normas laborales. Inclusiones, exclusiones y exenciones.....                       | 19  |
| 3.3. Relaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de las normas laborales.....   | 19  |
| 3.4. Exclusiones.....  | 21  |
| 3.5. Exclusiones que producen falta de protección por falta de cobertura legal .....   | 21  |
| 3.5.1. Exclusiones generalizadas.....  | 21  |
| 3.5.2. Exclusiones relativamente frecuentes .....  | 24  |
| 3.6. Exclusiones de las normas laborales generales que no originan falta de protección por disponer de un marco regulatorio propio ..... | 29  |
| 3.7. La forma del contrato de trabajo como determinante de la formalidad laboral .....   | 31  |
| 3.7.1. Relación de trabajo y contrato de trabajo.....  | 31  |
| 3.7.2. Contrato escrito y contrato verbal .....  | 31  |
| 3.7.3. Obligatoriedad de la forma escrita .....  | 32  |
| 3.7.4. Cartas, libretas u otros documentos de trabajo.....   | 34  |
| 3.7.5. Libros y registros de personal .....  | 34  |
| 3.8. Trabajo y relación de seguridad social. Formalidades .....  | 35  |
| 4. Establecimiento de un concepto de informalidad laboral para la administración del trabajo .....                                       | 37  |
| 4.1. La administración del trabajo .....   | 37  |

---

|         |   |    |
|---------|---|----|
| 4.2.    | Concepto de informalidad laboral .....  | 39 |
| 4.3.    | Los déficit de trabajo decente en la economía informal.....                                     | 40 |
| 4.3.1.  | Actividades de personas o empresas que no están recogidas por las leyes laborales .....         | 41 |
| 4.3.2.  | Actividades en las que en la práctica no se aplican o no se cumplen las leyes .....             | 42 |
| 4.4.    | El caso especial del derecho de asociación .....  | 44 |
| 4.5.    | Informalidad y género .....   | 45 |
| 5.      | La administración del trabajo y la economía informal: Desafíos, experiencias y tendencias ..... | 47 |
| 5.1.    | Desafíos.....   | 48 |
| 5.2.    | Experiencias .....  | 49 |
| 5.3.    | Tendencias.....   | 55 |
| 6.      | Conclusiones.....   | 57 |
| Anexos: | Textos seleccionados de normas internacionales del trabajo.....                                 | 60 |
|         | Bases de datos y bibliografía básica seleccionada de la OIT.....                                | 71 |

---

## Introducción: El Trabajo decente y la economía informal

La evidencia de que una gran parte de la población que trabaja en los países en desarrollo lo hace fuera de los marcos establecidos por las normas laborales y fiscales, y la estimación de que una parte de los servicios y bienes producidos en países desarrollados se hace de forma sumergida, ha situado a la economía informal en centro de atención de las políticas económicas y laborales. A pesar de que la informalidad es hoy día una preocupación universal, las denominaciones utilizadas, los conceptos manejados, la percepción del fenómeno, sus consecuencias y las soluciones propuestas para remediar los problemas que conlleva, no son iguales en todas las partes del mundo. Es más, se percibe una gran diferencia entre la concepción y tratamiento de la informalidad en los países en desarrollo y la existente en los países más desarrollados.

Los problemas que giran en torno a la economía informal pueden abordarse desde muchos puntos de vista, pero cuando se trata de informalidad y trabajo, aparece una dimensión humana que nos lleva a reflexionar sobre las condiciones de trabajo de las personas. En el contexto de la Organización Internacional del Trabajo, cuya misión es mejorar la situación de los seres humanos en el mundo del trabajo, el tratamiento de la informalidad se hace con la finalidad de promover oportunidades de trabajo decente para todos<sup>1</sup>.

El Director General de la OIT, en su Memoria sobre el Trabajo decente, presentada en la 87.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), de 1999, destacó que todos los que trabajan tienen derechos en el trabajo y que la OIT se interesaba por todos los trabajadores, incluidos quienes trabajan al margen del mercado de trabajo estructurado: asalariados no reglamentados, trabajadores por cuenta propia, trabajadores a domicilio. En aquella ocasión, recordó que la participación del sector no estructurado en el volumen total del empleo había llegado a casi el 60 por ciento en América Latina y que en África, a la economía no estructurada, le había correspondido más del 90 por ciento de los nuevos puestos de trabajo urbanos en los diez años últimos.

En 2001, el Director General planteaba la cuestión de si el trabajo decente podía constituir un objetivo universal (*Memoria sobre la reducción del déficit de trabajo decente*) y entraba de nuevo en el tema de la informalidad, estableciendo que aunque la mayor parte de los trabajadores del mundo están ocupados en la economía informal, casi todos ellos carecen de una protección adecuada de seguridad, de organización y de voz en el trabajo. Considerando que los principios del trabajo decente son tan importantes en la economía informal como en la economía formal, instaba a encontrar la forma de extender los derechos a toda la gente y no de limitar su aplicación.

En el año 2002, la CIT congregada en su 90.<sup>a</sup> reunión, abordó el tema de la economía informal y adoptó una Resolución sobre el trabajo decente y la economía informal en la que reconocía el compromiso de la OIT y sus mandantes de

---

<sup>1</sup> *Trabajo decente*, Memoria del Director General a la 87.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 1999).

---

convertir el trabajo decente en una realidad para todos los trabajadores y empleadores. La Resolución afirmaba, que la informalidad es ante todo un problema de gobernanza, y consideraba que la dificultad de reducir los déficit 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. También subrayaba que, 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 Conferencia indicó que la OIT debería valerse de su mandato, estructura tripartita y competencias para abordar los problemas que plantea la economía informal<sup>2</sup> y recomendó varios ámbitos concretos que deberían ser prioritarios en el programa de trabajo y la asistencia técnica. Entre ellos señalamos los dos siguientes:

- la cooperación 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 a la economía formal;
- 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.

Siguiendo estas recomendaciones, el Departamento DIALOGUE ha incluido en su Programa del Bienio 2004-05 la preparación de un documento que, tomando en consideración las dificultades conceptuales que se derivan de la gran diversidad de situaciones que se encuentran en la economía informal, ayude a mostrar como pueden contribuir las administraciones del trabajo a extender el trabajo decente a varias categorías de trabajadores privados de derechos, bien por no haber sido declarados por sus empleadores, por estar en formas de empleo encubierto o por considerarse que están excluidos del ámbito de aplicación de las normas laborales y de seguridad social<sup>3</sup>.

Con el fin de constituir una base para una discusión técnica, este documento de trabajo tratará de:

1. describir la evolución de la terminología;
2. describir que se entiende por economía informal en los países desarrollados y en los países en desarrollo, partiendo de la legislación laboral;
3. poner de manifiesto qué actividades de personas o empresas no están recogidas por las leyes laborales;

---

<sup>2</sup> *Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, párrafo 35 (Ginebra, 2002).

<sup>3</sup> *Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, párrafo 35 (Ginebra 2002).



- 
4. poner de relieve los déficit de trabajo decente en la economía informal desde la situación jurídica de los sujetos que forman parte de ella; y delimitar un concepto de informalidad laboral con el que puedan operar las administraciones del trabajo;
  5. proponer los elementos clave de la actuación de las administraciones del trabajo en el marco de una estrategia global e integrada para facilitar el tránsito de la informalidad a la formalidad.

---

## 1. El tratamiento del trabajo informal por la OIT

### 1.1. El sector informal o sector no estructurado

La OIT utilizó por primera vez la expresión “sector no estructurado” en un estudio titulado: *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya* (Ginebra, 1972). Se utilizó esa expresión, para describir las actividades de los trabajadores pobres que no eran reconocidas, registradas, protegidas o reguladas por las autoridades públicas. A partir de entonces han sido numerosas las actividades y documentos de la OIT en que se ha utilizado esta expresión<sup>4</sup>. El término opuesto a sector no estructurado era el de “sector moderno de la economía”, pero ambos tenían una gran ambigüedad.

Casi veinte años después, en 1991, la 78.<sup>a</sup> reunión de la CIT examinó “el dilema del sector no estructurado”. El dilema que se planteaba era si la OIT y sus mandantes debían promover el sector informal como proveedor de empleo y de ingresos o tratar de extender al mismo, la reglamentación y la protección social, con la posibilidad de que de esta forma se redujera su capacidad de proporcionar empleos e ingresos a una mano de obra siempre en aumento.

En la Memoria del Director General para la Conferencia de 1991, se subrayaba que “está excluido que la OIT ayude a ‘promover’ o a ‘desarrollar’ el sector no estructurado de tal o cual país como un medio cómodo y poco oneroso de crear empleos si los interesados no están resueltos, al mismo tiempo, a erradicar paulatinamente las peores formas de explotación y de trabajo infrahumanas que se observan en ese sector”.

En la discusión de la Conferencia se hizo hincapié en que para resolver el dilema había que “atacar a las raíces del mal y no sólo a los síntomas” mediante “una estrategia global y diversificada”<sup>5</sup>.

### 1.2. El concepto de sector informal

A lo largo de los años, al tiempo que se generalizaba el uso de la expresión sector informal, se hicieron intentos de describir su composición, de medir la cantidad de unidades económicas y de personas que se mueven en la informalidad, de contabilizar su peso en el Producto Nacional y, por supuesto, de explicar las causas de la informalidad.

Varios instrumentos de la OIT se refieren al sector informal, pero el primer intento de describir su naturaleza se encuentra en la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) de la OIT,

---

<sup>4</sup> Mientras que en los textos en español y francés se utilizaba la expresión “sector no estructurado”, en los textos en inglés se utilizaba “sector informal”.

<sup>5</sup> *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI a la 90.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 2002).

---

se trata de “las actividades económicas realizadas al margen de las estructuras económicas institucionalizadas” (párrafo 27).

La terminología ha dado lugar a muchas discusiones, complicadas por las varias connotaciones del uso de términos aparentemente equivalentes en distintas lenguas (en las traducciones se utilizan a veces sinónimos que no son usuales o que en determinados contextos el uso nacional o local les confiere matices particulares o les ha hecho disímiles).

El uso del término sector no estructurado está ya desfasado y en la actualidad se está restringiendo el de sector informal. Del término sector informal, profusamente usado, se está pasando al de economía informal, al tiempo que se utilizan conceptos ligados como trabajo informal, empleo informal, trabajadores informales, empresas informales o actividades informales.

### **1.3. Definición internacional del sector informal a efectos estadísticos**

La preocupación por la medición del fenómeno de la informalidad llevó a la adopción de una definición internacional del sector informal a efectos estadísticos, lo que se hizo en la 15.<sup>a</sup> Conferencia de Estadísticos del Trabajo en 1993. En esa ocasión, el sector informal tuvo que ser definido en términos de las características de las “unidades de producción” (empresas) en que tenían lugar las actividades, mas que en términos de las características de las personas concernidas o de su trabajo<sup>6</sup>. La definición a efectos estadísticos del concepto de “empresas de empleadores informales” introdujo el tamaño de la empresa, medido por el número de sus trabajadores, como uno de los criterios definitorios de la informalidad. El resultado práctico fue que, sin tener en cuenta otros criterios, en muchos países en desarrollo el concepto de informalidad más extendido se centra, en primer lugar en el tamaño de la empresa, a veces acompañado del volumen de negocio en términos monetarios, pero no en la aplicación de la legislación que les afecta.

Si bien es cierto que en algunos países han habido leyes, sobre todo de seguridad y salud en el trabajo, que no incluían a las pequeñas empresas en su ámbito de aplicación (las llamadas leyes de fábricas en países de *common law*), en la mayoría de los países no se han hecho exclusiones basadas en el criterio de tamaño. No obstante, en muchos países en desarrollo se ha implantado progresivamente en la práctica la identificación de pequeño con informal, cuando se habla de empresas y trabajo.

En esos países, teniendo en cuenta que la mayor parte del empleo se produce en unidades económicas de muy pequeño tamaño, sin forma corporativa (no constituidas en forma de sociedad mercantil), en empresas familiares y en diversas formas de autoempleo, no es de extrañar que cuando se cuantifica el empleo, los porcentajes que se manejan nos den una idea de predominio de lo informal sobre lo formal.

---

<sup>6</sup> R. Hussmans: *Defining and measuring informal employment*, E/ESCAP/SOS/11 (Ginebra, OIT, 2004).

---

En 2002, con objeto de apuntalar la discusión sobre el trabajo decente y la economía informal durante la Conferencia Internacional del Trabajo, la OIT presentó un marco conceptual para el empleo en la economía informal, que relacionaba el concepto del empleo en el sector informal, basado en la empresa, con un concepto del empleo informal más amplio y basado en el puesto de trabajo. Como resultado de ello, podría realizarse una distinción entre el empleo en la economía informal, el empleo informal, el empleo en el sector informal y el empleo informal fuera del sector informal. El empleo total (en términos de puestos de trabajo) se desglosaba por tipo de unidad de producción (empresas del sector formal, empresas del sector informal, hogares) y por la situación en el empleo y la naturaleza formal o informal del empleo<sup>7</sup>.

#### **1.4. La economía informal**

La Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal de la CIT consideró que 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. Desde entonces, en el ámbito de la OIT, se está sistemáticamente sustituyendo el uso de “sector informal” por el de “economía informal”.

Como indicaba la misma Resolución de la CIT de 2002 (Conclusiones, párrafo 3) no existe una descripción o definición precisa aceptada universalmente sobre el término “economía informal”, pero se puede decir que este 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 los 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 que 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 que la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos<sup>8</sup>.

#### **1.5. Empleo informal**

Después de la CIT de 2002, los Estadísticos del trabajo estuvieron de acuerdo en la utilidad de complementar las estadísticas sobre el empleo en el sector informal con estadísticas sobre el empleo informal. Se consideró que se necesitaban directrices estadísticas internacionales relativas a la definición de empleo informal, a cuya elaboración se procedió por la 17.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) en 2003.

Para las Directrices sobre una definición estadística de empleo informal establecidas por la CIET, el empleo informal incluye los siguientes tipos de empleos:

---

<sup>7</sup> *Informe del Grupo de Trabajo sobre el empleo informal*, Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, cap. 3, Anexo (Ginebra, 2003).

<sup>8</sup> *Conclusiones sobre el trabajo decente en la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, párrafo 3 (Ginebra, 2002).

- 
- trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas del sector informal;
  - empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal;
  - trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal;
  - miembros de cooperativas de productores informales;
  - asalariados que tienen empleos informales<sup>9</sup> ya estén empleados por empresas del sector formal, por empresas del sector informal o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos asalariados;
  - trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar.

Las razones pueden ser las siguientes: la falta de declaración de los empleos o de los asalariados, empleos ocasionales o de limitada duración, empleos con un horario o un salario inferior a un límite especificado (por ejemplo para cotizar a la seguridad social), el empleador es una empresa no constituida en sociedad o una persona miembro de un hogar, el lugar de trabajo del asalariado se encuentra fuera de los locales de la empresa del empleador (por ejemplo, los trabajadores fuera del establecimiento y sin contratos de trabajo), o empleos a los que la reglamentación laboral no se aplica, no se hace cumplir o no se hace respetar por otro motivo.

---

<sup>9</sup> Se considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación de trabajo, de derecho o de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, a la protección social o a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas o licencia pagada por enfermedad, etc.).

---

## 2. Perspectiva de la economía informal en los países desarrollados y en los países en desarrollo

La economía informal existe, aunque no siempre sea fácil de definir o de identificar quién está en ella. Los intentos de definición desde un punto de vista económico, sociológico o jurídico, así como el uso de métodos cuantitativos o cualitativos para las propias definiciones y mediciones de la amplitud del fenómeno, no sustituyen la percepción popular de la informalidad. La gente, en general, conoce el mundo de la informalidad desde su perspectiva nacional y desde su propia experiencia, y ambas están influidas por las causas de la informalidad y por sus manifestaciones más evidentes. El mayor o menor desarrollo de los países y el grado de riqueza o pobreza de sus sociedades, puede conducir a visiones muy distintas.

Dos visiones contrapuestas son las que identifican el origen de la informalidad en la pobreza, o las que lo identifican simplemente con la elusión de costos. Para la primera visión, las actividades informales son de supervivencia o de subsistencia; para la segunda, se trata de llegar a un umbral de rentabilidad o de obtención de beneficios evitando el cumplimiento de normas que imponen obligaciones onerosas.

### 2.1. Informalidad e ilegalidad

El uso de términos tales como “sector informal”, “trabajo informal”, “trabajo no organizado”, “empresa informal” o “trabajador informal” está muy generalizados en los países en desarrollo. Sin embargo, estos términos han sido mucho menos utilizados en los países desarrollados. El término “economía informal” es de uso extendido en todos los países, pero en algunos su introducción ha sido muy reciente y no en todos coinciden sus acepciones. Por otro lado, su uso en distintas lenguas puede tener también connotaciones o matices distintos.

Otros términos aparentemente similares, como trabajo ilegal, trabajo oculto, empleo oculto, trabajo “en negro”, “trabajo no declarado”, trabajadores clandestinos, empresas sumergidas, etc., que se usan con bastante frecuencia en los países desarrollados, no son siempre intercambiables con los referidos a “informalidad” y su uso depende mucho del significado propio en cada lengua y, sobre todo, de su posible contenido jurídico.

En el ámbito internacional se han producido varios intentos o propuestas de definición en distintos ámbitos. Para la OIT, de acuerdo con la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), empleo ilegal es “aquel que no satisface las exigencias de las leyes, reglamentos y prácticas nacionales” [párrafo 8]. Esta misma Recomendación instaba a los Estados Miembros a adoptar medidas para combatir de manera efectiva el empleo ilegal y a adoptar medidas para permitir el traslado progresivo de los trabajadores del sector no estructurado, donde exista, al sector estructurado [párrafo 9].

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) por su parte, propuso en 1986 como definición de empleo oculto “aquel que,

---

aunque no es ilegal en sí mismo, no ha sido declarado a una o varias autoridades administrativas” (tomado de OCDE *Employment outlook 2004*). Esta definición parecía apuntar a que no toda ocultación era calificable como ilegalidad.

En realidad, las descripciones referidas a lo informal suelen ser de orden sociológico o económico, mientras que son de carácter jurídico las que se refieren a ilegalidad, ocultación o falta de declaración.

Tampoco hay que asimilar informalidad e ilegalidad a actividades delictivas, pues estas últimas son las que corresponden a algún tipo ilícito penal. En complemento del Sistema de Cuentas Nacionales de 1993, ya existe un marco conceptual internacional para medir la economía no observada, que distingue el sector informal de la producción sumergida, la producción ilegal y la producción de los hogares para su propio uso final<sup>10</sup>.

Las definiciones legales de trabajo ilegal son escasas y de muy reciente introducción en la normativa laboral, como en Lituania<sup>11</sup>. En algún caso, como en Bélgica, la definición es amplia, pues se considera como fraude social y trabajo ilegal toda violación de una legislación social en cuya aplicación son competentes las autoridades federales. Además, determinadas formas de ilegalidad entran en la categoría de “delito social”, como el empleo de 5 o más personas no declaradas o el empleo de al menos tres trabajadores extranjeros sin los permisos preceptivos.

Hay definiciones del trabajo clandestino en algunos países europeos, que pueden ser equivalentes a ilegal. Se trata de situaciones en las que no se cuenta con autorizaciones, no se hacen declaraciones obligatorias o no se hacen operaciones de

---

<sup>10</sup> Informe del Grupo de Trabajo sobre el empleo informal, Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, cap. 3, anexo (Ginebra, 2003).

<sup>11</sup> Lituania. Código de Trabajo, 4 junio 2002. *Art. 98 Trabajo Ilegal*

*1. Se entiende por trabajo ilegal aquel que :*

*1) Se lleva a cabo sin la conclusión de un contrato de trabajo aunque se den las características del contrato de trabajo especificadas en el art. 93 de este código*

*2) Se lleve a cabo por ciudadanos extranjeros o personas apartidas sin haber dado cumplimiento a los procedimientos establecidos por la ley.*

*2. No se considera trabajo ilegal la ayuda y el trabajo voluntario. Sus condiciones y procedimientos serán establecidos reglamentariamente.*

*3. Los empleadores o sus representantes que hubieran permitido la ejecución de trabajo ilegal serán susceptibles de responsabilidad de acuerdo con los procedimientos establecidos en la ley.*

---

descuento y retención de carácter fiscal o de seguridad social, sobre el salario de los trabajadores<sup>12</sup>.

Para la OCDE, el trabajo ilegal es el que se refiere a las personas que no están legalmente autorizadas a trabajar (que no tiene que ser confundido con producción ilegal) y se concreta en los trabajadores emigrantes que no disponen de permiso de trabajo, o en los empleados gubernamentales con un segundo trabajo incompatible con su función. En muchos países, se considera también ilegal el trabajo infantil por debajo de la edad legalmente determinada por la ley, y la actividad productiva de los desempleados que perciben prestaciones de desempleo incompatibles con el trabajo por cuenta propia o ajena.

Aun cuando ilegalidad es opuesta a legalidad y formalidad puede ser sinónimo de legalidad, no siempre ilegalidad puede hacerse equivalente a informalidad. No obstante, en bastantes países, sobre todo desarrollados, hablando en términos jurídicos, las actividades que se desarrollan al margen de la ley son vulgarmente llamadas informales, y pueden ser o son consideradas ilegales por no cumplir determinados requisitos legales o por contravenir alguna norma.

La diferencia entre informalidad e ilegalidad, que tiene muchos matices nacionales, no ha sido objeto de muchos estudios, pero ha estado presente en algunos foros y debates desde finales de los años 90 (Congreso de la AIIT 2000)<sup>13</sup>. En las discusiones ha predominado a veces la idea de no dar el calificativo de ilegales a las unidades productivas informales, sobre todo en aquellos contextos donde la mayoría de la población vive en marcos tradicionales, en los que las reglas sociales no corresponden con las reglas legales, que son simplemente ignoradas.

Además, el lenguaje es importante y a veces denota la distinta percepción de dos sociedades diferentes sobre un fenómeno similar. Así, por ejemplo, cuando se habla de la legislación laboral y de la informalidad, en los países en desarrollo suele decirse que en el sector informal “no se aplica”, mientras que en los países desarrollados es más frecuente decir que “no se cumple”.

## **2.2. Economía informal, trabajo legal y trabajo no declarado**

Una de las características principales de las actividades informales en los países desarrollados es su ocultación o clandestinidad. Estas actividades son en

---

<sup>12</sup> Luxemburgo. Ley de 3 de agosto de 1977 por la que se prohíbe el trabajo clandestino.

Considera como trabajo clandestino:

· *el ejercicio independiente de actividades profesionales reguladas por la ley que rige el acceso a las profesiones de artesano, comerciante, industrial, así como ciertas profesiones liberales, sin estar en posesión de la autorización requerida;*

· *La prestación de un trabajo asalariado, cuando el trabajador tiene conocimiento de que el empleador no tiene la autorización requerida por la ley o cuando tiene conocimiento de que su situación en calidad de empleado no es regular por lo que se refiere a la ley que regula las retenciones sobre salarios e ingresos o la normativa relativa a la seguridad social; .*

*La ley prohíbe igualmente utilizar los servicios de una persona o de un grupo de personas para la ejecución de un trabajo clandestino.*

<sup>13</sup> AIIT. Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo.



---

general invisibles o de difícil localización, como cuando se desarrollan en establecimientos no declarados a las autoridades, sin rótulos o signos externos. A veces las situaciones pasan desapercibidas, siendo visibles los sujetos, como en el caso de las empresas que tienen a la mayoría de los trabajadores en situación regular, pero tienen también algunos trabajadores sin declarar o camuflados bajo la apariencia de ser independientes o de pertenecer a otra empresa. Otros casos no obedecen a actividades empresariales sino domésticas, como la limpieza, el cuidado de niños o el arreglo de jardines.

Las actividades realizadas por trabajadores independientes, no se consideran en principio como informales. Aunque el trabajo por cuenta propia o autónomo está fuera de la normativa laboral, suele ser obligatoria su declaración a las autoridades y encuentra una amplia protección en los sistemas de seguridad social<sup>14</sup>.

En la mayoría de los países desarrollados las actividades económicas que se desarrollan en la calle, sin establecimiento permanente, o en los mercados al aire libre, no son consideradas por sí mismas como informales, mientras que en los países en desarrollo, suelen identificarse con la economía informal. Estas actividades también están reguladas, sujetas a autorización y controladas<sup>15</sup>, lo que no impide lógicamente la existencia casos de incumplimiento de la normativa. Han merecido atención tanto en la legislación comercial como en la legislación laboral y las personas que la desempeñan suelen estar incluidas en los sistemas de protección social con carácter obligatorio<sup>16</sup>.

Los términos que se manejan sobre la economía informal no son siempre los mismos, pero en Europa, cuando se trata del trabajo o del empleo, encontramos frecuentemente las denominaciones de economía no declarada, trabajo sumergido, trabajo clandestino y trabajo no declarado. El término más utilizado para efectos laborales, al menos oficialmente en los documentos de la Unión Europea, es el de trabajo no declarado.

La cuestión del trabajo no declarado ha estado presente desde hace muchos años en la política comunitaria. Ya en 1993, en el Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo, se hablaba de reincorporar al mercado

---

<sup>14</sup> **España.** Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, por el que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos. Estarán obligatoriamente incluidos: a) Los trabajadores por cuenta propia o autónomos, sean o no titulares de empresas individuales o familiares. b) El cónyuge y los parientes por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado, inclusive de los trabajadores determinados en el número anterior que, de forma habitual, personal y directa, colaboren con ellos mediante la realización de trabajos en la actividad de que se trate, siempre que no tengan la condición de asalariados respecto a aquellos.

<sup>15</sup> **Francia.** Código de Trabajo. Libro 2. Reglamentación de Trabajo. Artículo L-200-1. Están sujetos a las disposiciones del presente libro los establecimientos industriales y comerciales, así como sus dependencias, cualquiera que sea su naturaleza,... Están igualmente sujetos a sus disposiciones los establecimientos donde sólo están empleados los miembros de la familia bajo la autoridad de padre, la madre de un tutor, incluso aquellos establecimientos que ejercen su actividad en la vía pública.

<sup>16</sup> **España.** Ley 7/1996, De 15 de enero 1996, De ordenación del comercio minorista. Artículo 55. Identificación. Quienes ejerzan el comercio ambulante deberán tener expuesto en forma fácilmente visible para el público sus datos personales y el documento en el que conste la correspondiente autorización municipal, así como una dirección para la recepción de las posibles reclamaciones.

---

de trabajo laboral formal a los trabajadores marginados y a los que realizaban trabajos clandestinos.

Algunos estudios efectuados en la Unión Europea estiman que la economía sumergida representa entre el 7 y el 16 por ciento de su PIB<sup>17</sup>.

En una Comunicación de la Comisión Europea sobre el trabajo no declarado, de 1998, éste fue definido como cualquier actividad retribuida que sea legal en cuanto a su naturaleza pero que no sea declarada a las autoridades públicas. Esta definición, como puede observarse, es muy parecida a la antes citada de la OCDE. Aplicando esta definición, quedarían excluidas las actividades delictivas y el trabajo no cubierto por el marco normativo habitual cuya declaración a las autoridades públicas no sea obligatoria, como las actividades realizadas dentro de la economía del hogar.

La Comunicación de 1998 se preparó con la finalidad de abrir un debate sobre las causas del trabajo no declarado y las opciones políticas para combatirlo. El documento consideraba que el motivo principal por el que empresarios, trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia recurren a la economía no declarada era de tipo económico. También esclarecía que el trabajo en la economía no declarada ofrece la posibilidad de aumentar las ganancias, evitar impuestos y cotizaciones sociales o reducir costes. Continuaba señalando que el problema podía abordarse desde dos perspectivas: la opción de unas personas que se aprovechan del sistema y al hacerlo socavan la solidaridad; o como el resultado de (la necesidad de) una mayor flexibilidad del mercado de trabajo y la adaptación más lenta de la legislación existente. La intervención estatal, en consecuencia, podría orientarse hacia las sanciones o hacia la adaptación de la legislación inadecuada.

El mismo documento avanzó también en la descripción del tipo de sujetos que participan en el trabajo no declarado, estableciendo los siguientes grupos:

- trabajadores que tienen un segundo trabajo o múltiples trabajos;
- población considerada como “económicamente inactiva”;
- desempleados;
- ciudadanos de terceros países que residen de forma ilegal en la UE.

Un tema vinculado es el del uso indebido de prestaciones de seguridad social y el fraude en las cotizaciones, ya que es frecuente encontrar políticas y normas nacionales en que la lucha contra la informalidad tiene como elemento fundamental la regularización de los trabajadores, a través de su inscripción en la seguridad social y el control de los beneficiarios de determinadas prestaciones incompatibles con el trabajo.

La Unión Europea ha establecido una Estrategia Europea del Empleo en el marco de la cual, señala anualmente unas Orientaciones Generales de Política

---

<sup>17</sup> Decisión del Consejo relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados Miembros, Julio 2003 (2003/578/CE).

---

Económica para los Estados Miembros y la Comunidad. Desde 2001, entre las Directrices para las políticas de empleo de los Estados Miembros se ha recogido sistemáticamente la de “regularizar el trabajo no declarado”. Las Directrices para las políticas de empleo, junto a otras acciones, impulsan a los Estados Miembros a desarrollar y aplicar medidas y acciones globales para erradicar el trabajo no declarado, que combinen la simplificación del entorno empresarial, la supresión de los factores disuasorios y la oferta de incentivos apropiados en los sistemas fiscales y de prestaciones, una mejor ejecución de la legislación y la aplicación de sanciones. Las recientes Directrices de 2004, que entran en detalles para cada país de la Unión Europea, señalan la importancia del problema del trabajo no declarado al menos en 2 de los antiguos países y en 7 de los de nuevo ingreso.

En algunos países, la conciencia de la importancia o el crecimiento de la economía informal ha dado lugar a la creación de estructuras administrativas, sistemas de coordinación interadministrativa, programas o iniciativas dirigidas a combatir la ilegalidad en el trabajo en sus distintas formas. Así, por ejemplo, en Francia se constituyó en 1997 un dispositivo interministerial para la lucha contra el trabajo ilegal<sup>18</sup>. El dispositivo agrupa en un comité a varios organismos, tiene una comisión nacional, comisiones departamentales y comités operativos. En Italia, con la misma orientación, se creó en el Ministerio de Trabajo un Plan para hacer emerger el trabajo irregular. Fuera del ámbito de la UE, en Suiza, el Consejo Federal ha sometido al Parlamento un proyecto de ley sobre el trabajo “en negro”<sup>19</sup>, después de hacer un detallado estudio de la manifestación del fenómeno y sus consecuencias.

En USA, durante muchos años, la administración del trabajo federal o de los distintos Estados ha llevado adelante programas y campañas con la intención de garantizar el respeto de las normas sobre las condiciones de trabajo, tales como salarios mínimos y empleo de menores. Algunos sectores como la industria textil de confección, fueron objeto de campañas de vigilancia debido a la constatación de una abundante mano de obra de inmigrantes clandestinos y de la falta de respeto a las condiciones de trabajo. Como los talleres se integraban en complejas cadenas de subcontratación, se buscó la manera de resolver el problema responsabilizando a los contratistas principales y distribuidores del producto.

En los países en transición, las estimaciones indican la existencia de una considerable economía informal, sobre todo en los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), que es efectivamente mayor que la economía formal

---

<sup>18</sup> En Francia, la expresión “trabajo ilegal” designa siete categorías de fraude a la legislación social:

- el trabajo disimulado por disimulación de la actividad, de empleo asalariado o de horas trabajadas;
- el comercio y préstamo ilícito de mano de obra;
- los fraudes a la introducción y al empleo de trabajadores extranjeros sin permiso de trabajo;
- los fraudes constatados con motivo de la intervención de empresas extranjeras sobre territorio francés (fraude en la prestación de servicios, al monopolio de la Oficina de Migraciones Internacionales, al destacamento de trabajadores extranjeros);
- la acumulación irregular de empleos;
- la colocación por oficinas de pago;
- los fraudes a los subsidios por falta de ingresos.

<sup>19</sup> [http://www.seco-admin.ch/themen/arbeit/recht/schwarzarbeit\\_recht/index.html?lang=fr&PHPSESSID=ef44008eb4cdfbe9b68d0192144c8feb](http://www.seco-admin.ch/themen/arbeit/recht/schwarzarbeit_recht/index.html?lang=fr&PHPSESSID=ef44008eb4cdfbe9b68d0192144c8feb).

---

en Azerbaiyán, Georgia y Ucrania, y casi tan considerable en Armenia, Belarús, República de Moldova y Federación de Rusia<sup>20</sup>.

En el marco de la OCDE, las apreciaciones sobre las causas de la persistencia del trabajo informal, en su forma de no declarado, son similares a las de la UE, como también lo son las medidas que proponen para evitar su crecimiento y para reconducir las actividades informales a la formalidad<sup>21</sup>.

Tanto en USA como en Europa, el problema específico de los trabajadores extranjeros sin permiso de residencia y de trabajo ha dado lugar a numerosas medidas normativas y administrativas, implicando a varias administraciones públicas y especialmente a la administración del trabajo. No ha faltado incluso la polémica de si emigración clandestina y economía informal iban de la mano, y si la facilidad para encontrar puestos de trabajo en la economía sumergida fomentaba la inmigración “sin papeles”<sup>22</sup>.

Sobre este tema, el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), ha establecido que se deberán adoptar todas las medidas necesarias y convenientes, para suprimir las migraciones clandestinas con fines de empleo y el empleo ilegal de migrantes. El Convenio dice también, que deberán adoptarse disposiciones en la legislación nacional para llegar a investigar eficazmente el empleo ilegal de trabajadores migrantes así como para la definición y aplicación de sanciones administrativas, civiles y penales, incluyendo la prisión, para el empleo ilegal de trabajadores migrantes.

En algunos países europeos se han emprendido en algunos momentos campañas de regularización de trabajadores extranjeros en situación irregular, basados en la apertura de un período en el cual los empleadores podían formalizar los contratos y declarar la situación de sus trabajadores en la seguridad social sin ser objeto de sanciones<sup>23</sup>.

### **2.3. Economía informal y trabajo informal en los países en desarrollo**

Si en los países desarrollados las actividades informales se caracterizan por su ocultación o escasa visibilidad, en los países en desarrollo ocurre todo lo contrario. Una gran parte de las actividades se realizan al aire libre, de forma ambulante, con ocupación de vías públicas, ocupación permanente del suelo público y, en general, en locales o establecimientos visibles e incluso rotulados para llamar la atención de potenciales clientes o usuarios.

La figura del vendedor ambulante o de los que ofrecen servicios en la calle, como limpiabotas, lavacoches, los taxistas y transportistas no oficiales, los puestos

---

<sup>20</sup> *Gestionar las transiciones: Gobernanza y trabajo decente*. Informe del Director General de la OIT para la Séptima Reunión Regional Europea, febrero de 2005, pág. 45.

<sup>21</sup> Ver: *OECD Employment Outlook 2004*, cap. 5.

<sup>22</sup> Ver: *Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal*. Comunicación de la Comisión Europea, COM (2004) 412.

<sup>23</sup> Por ejemplo: Bélgica, Países Bajos y España.

---

de venta de comida, vendedores de todo tipo de objetos, reparadores de calzado, barberos, etc. la mayoría de ellos trabajadores por cuenta propia, no agotan todas las posibilidades de la actividad informal, aunque sean las más visibles.

En los países en desarrollo, una gran parte de la producción de bienes y de su transformación, el comercio de todo tipo de productos, o los servicios al público, como peluquería o costura se lleva a cabo en pequeños talleres, tiendas o establecimientos visibles, permanentes o desmontables, en que también se ocupan trabajadores por cuenta ajena. Sin embargo, la inmensa mayoría de esos trabajadores asalariados, con diferencias regionales y nacionales, no ven reconocidos sus derechos por sus empleadores, a pesar de que la legislación nacional no les excluya de su ámbito de aplicación. Esos trabajadores no suelen estar registrados en las instituciones administradoras del sistema de seguridad social y no se efectúan cotizaciones por ellos, por lo que el sistema protector existente, centrado en prestaciones de salud y pensiones, no les cubre en caso de necesidad.

Ante la pregunta de qué es el sector informal y quiénes son los trabajadores informales, se suelen encontrar respuestas descriptivas de situaciones particulares, amalgamas confusas de situaciones que no siempre tienen características comunes y pocas definiciones. Incluso las pocas definiciones legales encontradas suelen tener un cierto grado de ambigüedad.

Uno de los pocos países que cuentan con una definición legal de sector informal es Tanzania. En Tanzania, a los efectos de la Ley sobre el Servicio Nacional de Promoción del Empleo, se entiende por “sector informal” las actividades de pequeña escala no agrícolas y de trabajadores por cuenta propia, generadoras de ingresos, basadas en bajos niveles de organización, capital y tecnología.

En Perú también se hizo un intento de definición de actividades informales en la Ley de fomento del empleo de 1995, al introducir un capítulo sobre Programas de reconversión productiva para empresas del sector informal urbano. Se consideraban como “actividades predominantemente de carácter informal, -para efectos de esa ley- a todas aquellas que se desarrollen en forma independiente en el ámbito de la microempresa o en el de la pequeña empresa, definidas de acuerdo con los criterios de la ley de la materia y que no alcancen los niveles mínimos de productividad que por cada puesto de trabajo determine el Centro Nacional de Productividad (CENIP), y que desarrollen sus actividades productivas preferentemente en los sectores de comercio, servicios, pequeña industria, construcción y de manufacturas básicas orientadas al mercado interno local, regional o nacional.<sup>24</sup>”

No obstante la falta de definición, son numerosas las normas que aluden al sector informal, aunque éstas suelen tener un contenido más declarativo que dispositivo o se trata de normas que crean órganos de la administración o entidades públicas para tratar algún aspecto de la informalidad.

Teniendo en cuenta que las unidades productivas informales pueden coincidir con lo que en muchos casos se denomina microempresa, la diferencia que a veces

---

<sup>24</sup> Título V. Promoción del empleo. Ley núm. 26513, de 27 de julio de 1995.

---

se establece está basada en producir como medio de subsistencia o producir como medio de para obtener ganancias.

Por lo que se refiere a las condiciones de trabajo, es evidente que no hay regulación alguna aplicable para los trabajadores por cuenta propia en materias tales como el salario, y en lo que concierne a los trabajadores por cuenta ajena, su remuneración real puede estar por debajo de los mínimos legales, los cuales son simplemente ignorados.

Aspectos como la jornada de trabajo y los descansos, tampoco están regulados para los trabajadores independientes en la normativa laboral, pero pueden estar sometidos a normas sobre apertura y cierre de establecimientos comerciales o industriales, que no provienen de las autoridades laborales, sino de otros ministerios o de autoridades locales. Para los asalariados, las jornadas y los descansos están regulados, pero es probable que su duración no sea respetada, tanto por falta de conocimiento como por falta de control.

En todo caso, la informalidad ha sido asumida casi como un fenómeno natural en muchos países en desarrollo, de ahí que se hable de promoción del sector informal, en el sentido de mejora de las condiciones materiales y sociales de las personas afectadas.

## **2.4 Actitud de la administración pública ante la informalidad**

La diferente visión del fenómeno de la informalidad en unas u otras regiones del mundo, determina una actitud diferente por parte de los poderes públicos.

En los países en desarrollo en general, han sido escasos los intentos de imponer la aplicación de la legalidad existente, ya que el Estado se ha visto desbordado por el crecimiento de la informalidad y no se ha visto legitimado para adoptar medidas firmes o represivas, máxime cuando los aparatos administrativos de control han sido tradicionalmente poco eficaces.

La consideración de las actividades informales como medio de subsistencia y la regulación incompleta del mercado del trabajo o de grandes segmentos de este mercado, ha conducido a la permisibilidad o desentendimiento por un lado y las propuestas políticas de procurar o facilitar algún grado de protección, por otro.

En los países en que la informalidad se considera infracción de las reglas existentes en el mercado, la actitud de las administraciones públicas ha seguido la tendencia de intentar hacer aplicar la legalidad. Los medios del Estado, informativos, persuasivos y represivos se han puesto en marcha para regularizar las situaciones que no se ajustan a la ley.

Con el riesgo que siempre implican las generalizaciones, podemos resumir la actitud de la administración pública laboral ante la informalidad como sigue:

- En los países desarrollados la informalidad es prácticamente equivalente a la ilegalidad, por lo que los ministerios de trabajo están obligados a combatirla, sin distinción por el tamaño de las empresas o los sectores en que aparece.

- 
- En los países en desarrollo, la administración laboral tiende a considerar a las micro y pequeñas empresas como fuera de espacio de la regulación y se ha desentendido de ellas, sin ejercer ninguna medida de presión para la aplicación de la legalidad vigente.

---

### 3. El marco legal del trabajo

#### 3.1. Las normas laborales y su ámbito de aplicación

En muchos documentos y debates sobre el trabajo informal se suele decir que en la economía informal no se aplica la legislación de trabajo o que esta legislación no se aplica en las empresas informales. Esta afirmación, que puede ser cierta en algunos casos, depende tanto de qué se entiende por aplicación de la legislación laboral como de qué se entiende por economía informal o por empresas informales.

Ya la CIT de 2002, precisaba en su Declaración que 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<sup>25</sup>.

En ese concepto de economía informal aparecen como elementos principales, por un lado las personas (los trabajadores y las empresas empleadoras), las unidades económicas (trabajadores independientes y empresas) y por otro lado la legislación (un marco legal inexistente, inadecuado o inaplicado).

En la economía informal se desenvuelven tanto trabajadores independientes como trabajadores dependientes, empleados o asalariados de los titulares de las empresas, así como los propios titulares de las empresas. Para analizar la situación de esos sujetos es necesario tener en cuenta que el hecho de ser trabajador dependiente o trabajador independiente va a determinar normalmente la aplicación de normas distintas. Es más, se puede constatar que en la mayoría de los países nos encontramos ante la inexistencia de normas laborales para los trabajadores independientes.

Como se indica en el documento sobre *El ámbito de la relación de trabajo*, Informe V que fue objeto de debate en la 91.ª reunión de la CIT en 2003: “La regulación de la protección de los trabajadores ha estado centrada principalmente en el concepto universal de la relación de trabajo, basada en la distinción que se hace entre trabajadores dependientes e independientes (también llamados trabajadores autónomos o por cuenta propia). Este enfoque básico es el que se aplica aún en muchos países, con algunas variantes, ...”.

También indicaba el informe que “la misma orientación se refleja en muchas normas internacionales del trabajo: algunos convenios y recomendaciones se aplican sin distinción a todos los trabajadores, mientras que otros se aplican sólo a los asalariados o tratan exclusivamente de los trabajadores independientes o por cuenta propia.”

---

<sup>25</sup> 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.



---

A fin de determinar a que personas o empresas se aplican las disposiciones de la legislación laboral, se ha llevado a cabo un estudio sobre el ámbito de aplicación personal de las normas laborales de los Estados Miembros.

### **3.2. La realidad sobre el ámbito de aplicación de las normas laborales. Inclusiones, exclusiones y exenciones**

La noción de normas laborales se ha tomado en sentido amplio. El análisis se ha centrado en los códigos de trabajo o leyes generales de trabajo y en las leyes de seguridad social vigentes en 2004. En los países que no tienen cuerpos jurídicos que agrupen o consoliden las normas laborales, se ha realizado una búsqueda bastante detallada sobre normas que regulan el contrato de trabajo, el empleo, las pequeñas empresas y la seguridad y salud en el trabajo.

En general, las leyes laborales tienen disposiciones describiendo su ámbito de aplicación. En esas disposiciones se especifican las inclusiones y las exclusiones, esto es, a quiénes se aplican y a quiénes no se aplican. En algunos países sólo se señalan las inclusiones de una manera genérica, pero pueden aparecer exclusiones a lo largo del articulado. En otros países sólo se señalan las exclusiones. En pocas ocasiones hay silencio sobre el ámbito de aplicación. Cuando se produce un silencio total sobre el ámbito de aplicación de una norma, habría que recurrir al sistema de interpretación de las normas de cada país para deducir a que sujetos se aplica.

En la mayor parte de los países del *common law* el contenido sustantivo de la norma va precedido de una serie de definiciones, a las que a veces hay que recurrir para hacerse una idea exacta del ámbito de aplicación. Estas definiciones se extienden sobre figuras como empresa, empresario, establecimiento, trabajador, contrato de trabajo, subcontratista, trabajo doméstico, trabajo a domicilio, etc.

Por lo que se refiere a las exclusiones hay que tener en cuenta que hay toda una serie de relaciones laborales que pueden estar excluidas del ámbito de aplicación de una norma general de trabajo, pero están reguladas en otra norma con contenido similar, dándoles un tratamiento específico.

### **3.3. Relaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de las normas laborales**

En la mayoría de los países se incluyen en el ámbito de aplicación de las normas laborales todas las situaciones de dependencia laboral, esto es, aquellas en las que aparece la figura del empleador y del empleado. A partir de aquí empieza el juego de las exclusiones explícitas, pero también el de las implícitas, por ser otra norma distinta, de contenido propiamente laboral o no, la que las produce.

**SENEGAL.** Código de Trabajo. Ley núm. 97-17 de 1 diciembre 1997. Artículo L.2. La presente ley es aplicable a las relaciones entre empleadores y trabajadores. Se considera trabajador, a efectos de la presente ley, a toda persona, cualquiera que sea su sexo o nacionalidad, que se compromete a prestar su actividad profesional, mediante remuneración, bajo la dirección y autoridad de otra persona, física o jurídica, pública o privada. Para la

---

determinación de la calidad de trabajador no se tendrá en mente ni el estatuto jurídico del empleado ni el trabajador. Artículo L.3. Toda persona física o jurídica, de derecho público o privado, que emplee a uno o varios trabajadores en el sentido del art. L.2, está sujeta a las disposiciones de este código que afectan a los empleadores y constituye una empresa.

Lo habitual es que el ámbito de aplicación se refiera a los sujetos de la relación laboral, esto es, a los empleadores incluidos, a los trabajadores incluidos o a ambos a la vez.

**CHINA.** Ley de Trabajo (5 julio 1994) Art. 2 Esta Ley se aplica a todas las empresas y organizaciones económicas individuales (en adelante “unidades empleadoras”) en el territorio de la República Popular China, y a los trabajadores que mantienen con aquellas una relación de trabajo. Los órganos del Estado, las organizaciones institucionales y las sociales, así como los trabajadores con los que mantienen relaciones contractuales laborales deben observar esta ley.

La figura del empleador se recoge de diversas formas, como empresario o patrono, y frecuentemente como empresa o establecimiento.

**IRAN.** Código de Trabajo (20 noviembre 1990). Capítulo I. Definiciones y Principios Generales. Art. 1. Todos los empleadores y los trabajadores, así como las agencias de trabajo y producción, establecimientos industriales, de servicio y agrícolas deberán cumplir las disposiciones de este código.

**TUNEZ.** Código de Trabajo. Disposiciones Generales. Art. 1. El presente código se aplica a los establecimientos de la industria, comercio, agricultura y su dependencia, cualquiera que sea su naturaleza, públicos o privados, religiosos o laicos, incluidos los de carácter profesional o de beneficencia. También se aplica a las profesiones liberales a los establecimientos artesanales, a las cooperativas, a las sociedades civiles, sindicatos, asociaciones a agrupaciones de cualquier naturaleza.

También se encuentran numerosos casos en que la inclusión se refiere a las relaciones establecidas entre los sujetos de la relación laboral.

**NICARAGUA.** Ley núm. 185, Código del Trabajo, 1996, Título I. Disposiciones generales. Capítulo I. Objeto y ámbito de aplicación. Artículo 1. El presente Código regula las relaciones de trabajo estableciendo los derechos y deberes mínimos de empleadores y trabajadores.

En ocasiones el ámbito de aplicación de una norma se define por el ámbito de aplicación de otras.

**BANGLADESH.** Ley de Trabajo, 1965. 1. (4) Es aplicable a:

- a) todas las tiendas o establecimientos comerciales a las que se aplica la ley de Tiendas y Establecimientos de 1965;
- b) todos los establecimientos industriales a los que se aplica la ley de Tiendas y Establecimientos de 1965
- c) todos los establecimientos industriales en todas las otras áreas de Bangladesh en las que estén empleados 5 o más trabajadores o estuvieren empleados en los 12 meses anteriores.

Y no faltan casos en que se advierte que puede haber regulaciones especiales.

---

**TAYIKISTAN.** Código de Trabajo (15 mayo 1997). Sección 6. Preceptos especiales aplicables a determinadas categorías de trabajadores. Las disposiciones de este código son aplicables a todos los trabajadores. El trabajo prestado por determinadas categorías de trabajadores puede tener características especiales dependiendo de la forma de propiedad de la empresa en que el trabajador está empleado, la naturaleza a las condiciones del trabajo, la naturaleza de la relación de trabajo con la empresa, condiciones naturales y climáticas y otros varios factores objetivos, y estará cubierto por otra legislación distinta, otras disposiciones legales de la República de Tayikistán. En todo caso, el conjunto de derechos y garantía no podrá ser inferior al establecido en el presente código.

### **3.4. Exclusiones**

Las exclusiones se hacen también por referencia a los sujetos y sus características, a sus relaciones (o a la ausencia de relación) o a sectores de la economía. No obstante, algunas categorías de trabajadores excluidos de la aplicación de la normativa laboral general tienen reguladas sus condiciones de trabajo en otro tipo de normas laborales o administrativas. A continuación haremos un ensayo de clasificación de las verdaderas exclusiones, que se encuentran en casi todas las legislaciones, y de las exclusiones de una norma general con regulación en una norma particular, entre las cuales algunas son muy frecuentes, otras son frecuentes sólo en determinadas regiones y otras son menos frecuentes.

Entre las primeras, las verdaderas exclusiones, están las situaciones en que no hay relación laboral: el trabajo autónomo o independiente; los trabajadores familiares; los socios de las cooperativas; los religiosos; y el trabajo benévolo o voluntario. Pero también algunas situaciones de relación de trabajo: trabajo a domicilio; servicio doméstico; trabajo ocasional; algunos supuestos de trabajo a tiempo parcial; y relaciones excluidas por el tamaño de la empresa. También podría ponerse en este grupo el trabajo “au pair” y formas de aprendizaje no remunerado.

Entre las segundas, situaciones reguladas en otras normas, se encuentran: los funcionarios públicos y otros empleados públicos regidos por un estatuto, y actividades de sectores económicos con regulación especial, como la agricultura, el trabajo marítimo y el transporte aéreo.

### **3.5. Exclusiones que producen falta de protección por falta de cobertura legal**

#### **3.5.1. Exclusiones generalizadas**

a) Normalmente está excluido del ámbito de aplicación de las normas laborales el *trabajo autónomo*, es decir, los trabajadores autónomos o independientes (que aparecen también designados como auto-empleados, trabajadores por cuenta propia, etc.), puesto que en estos casos no se establece ningún tipo de relación laboral. No obstante, en las legislaciones de los países industrializados desarrollados la mayoría de las disposiciones sobre salud y seguridad en el trabajo, afectan también a esta clase de trabajadores.

---

**JAPON.** Ley de Normas Laborales. Ley 49 de 7 abril 1947, reformada por L.107 de 9 de junio 1995. Art. 131. En relación con la aplicación de las disposiciones del párrafo 1 del artículo 32 sobre establecimientos de tamaño no mayor del estipulado por Orden (excepto en aplicación de las disposiciones del párrafo 2 del artículo 69) las palabras “cuarenta horas” del párrafo 1 del Artículo 32, se entenderán, hasta 31 de marzo de 1997, como “las horas a ser establecidas por Orden dentro de un espacio de más de 40 horas pero no más de 44 horas”.

**REPUBLICA DE COREA.** Normas laborales. Ley Núm. 5309 de 13 de marzo de 1997. Artículo 10 (Ambito de aplicación). (1) Esta Ley se aplica a todas las empresas o centros de trabajo en los que están empleados habitualmente más de 5 trabajadores. No obstante, la ley no será aplicable a las empresas o centros de trabajo que sólo emplee a familiares que convivan ni a los trabajadores empleados en el servicio doméstico. (2) Algunas de las disposiciones de esta Ley pueden ser aplicables a las empresas o centros de trabajo que empleen normalmente más de cuatro trabajadores, por Decreto Presidencial (Decreto de Aplicación de la Ley de Normas Laborales núm. 15320)

**NEPAL.** Ley de Trabajo, 1992. Artículo 2. Definiciones. (b) "Establecimiento" es cualquier fábrica, organización, institución o compañía, u otro grupo, establecido bajo las leyes vigentes con el objetivo de explotar una industria, empresa o servicio, empleando diez o más trabajadores.

**VIET NAM.** Código de Trabajo. Ley de 23 de junio de 1994. Art. 138. En las empresas de menos de diez trabajadores, el empresario deberá asegurar los derechos e intereses fundamentales de los trabajadores según las disposiciones del presente código, pero se beneficiará de una reducción o exención en cuanto a la aplicación de ciertas disposiciones y procedimiento de acuerdo con las resoluciones gubernamentales.

Art. 141 (1) El sistema de seguridad social obligatorio se aplica a las empresas de diez o más trabajadores. En estas empresas, los empleados y el trabajador deben cotizar a la Caja de la Seguridad Social, conforme a lo dispuesto en el Art. 149 de este código. Los trabajadores tendrán derecho a las prestaciones de seguridad social en caso de enfermedad, accidente de trabajo y enfermedad profesional, maternidad, jubilación y fallecimiento. (2) Para los trabajadores de las empresas que emplean menos de diez trabajadores o los ocupados en trabajos de duración inferior a tres meses, trabajos estacionales u otros trabajos temporales, los gastos de seguridad social estarán incluidos en el salario a fin de permitir la participación de los trabajadores en el sistema de seguro social voluntario o de tomar otras disposiciones en materia de seguro.

Art. 182. Cuando estén empleados diez o más trabajadores, el empleado tiene la obligación de llevar registros de trabajo, de salarios y de seguridad social.

**b) Está generalizada la exclusión de los familiares del empresario o del titular de la actividad,** pues se considera que, aunque haya una relación de dependencia, su origen no es contractual. La manera de expresarse esta exclusión puede variar, desde el enunciado más genérico, hasta la enumeración de los grados

---

de parentesco que abarca. En muchos casos, además del vínculo familiar se exigen los requisitos de habitar en el mismo domicilio y de ausencia de salario.

**NIGERIA.** Ley de Trabajo. Art. 91. Interpretación. “Trabajador” no incluye: c) los miembros de la familia del empleador.

**IRLANDA.** Ley del Salario Mínimo Nacional. Esta Ley no es aplicable a la remuneración de una persona que sea: (a) cónyuge, padre, madre, abuelo, abuela, suegro, suegra, hijo, hija, yerno, nuera, nieto, nieta, hermano, hermana, medio hermano o medio hermana de un empleador, empleado por éste.

**JORDANIA.** Código de Trabajo. Ley Núm. 8 de 1996. Artículo 3. Las disposiciones de este código se aplicarán a todos los trabajadores y empleadores, excepto: (2) miembros de la familia del empleador trabajando en sus locales sin remuneración.

c) Están excluidos habitualmente **los socios de las cooperativas de producción**, puesto que no existe una relación de dependencia, remitiéndose a la reglamentación específica de las sociedades cooperativas. En algunos países se declara aplicable la legislación laboral a las cooperativas con carácter subsidiario.

**BRASIL.** Consolidación de las Leyes de Trabajo. Art. 442. Cualquiera que sea la actividad de la sociedad cooperativa no existe vínculo de empleo entre ésta y sus asociados, ni entre éstos y los tomadores de servicios de aquélla.

d) También, en algunos países, se excluye a **personas que ejercen una actividad de carácter religioso**, identificándolas por su inclusión en las estructuras de una confesión o iglesia determinada y por la función ejercida (Alemania, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Suiza).

**SUIZA.** La ley federal sobre el trabajo en la industria, el artesano y el comercio (Ley de trabajo) de 13 de marzo de 1964. Art. 3. La Ley tampoco se aplica: a) a los eclesiásticos y otras personas que estén al servicio de una iglesia, ni a los miembros de las congregaciones o de otras comunidades religiosas.

e) En varios países se excluye expresamente **el voluntariado o trabajo benévolo**, así como el trabajo amistoso, también llamado de buena vecindad, efectuado con carácter ocasional y no remunerado.

**AFRICA DEL SUR.** Ley de condiciones básicas de trabajo. Ley Núm. 75 de 1997. Aplicación de esta Ley. Artículo 3. (1) Esta ley se aplica a todos los empleados y empleadores excepto: (b) voluntarios no remunerados que rebajen para una organización con fines caritativos.

En los casos anteriores, la exclusión se justifica por la ausencia de uno o varios de los elementos contractuales de la relación laboral.

---

### 3.5.2. Exclusiones relativamente frecuentes

A continuación veremos otros grupos de casos donde a pesar de darse esos elementos contractuales, en algunos países se ha optado por su exclusión del ámbito de aplicación de la legislación laboral. No obstante, son muchos más los países en que, en lugar de excluirlos, se les ha dado un tratamiento especial con excepciones a la aplicación de determinadas reglas.

En un grupo la consideración especial viene dada por el lugar del ejercicio de las labores, sea el domicilio del trabajador (trabajo a domicilio) o sea el hogar familiar del empleador (servicio doméstico, trabajo “au pair”). En otro grupo se trata sobre todo de algunas situaciones consideradas como de trabajo precario (trabajo a tiempo parcial y trabajos de corta duración u ocasionales). Finalmente, en distinto grupo, se encuentran las exclusiones por el tamaño de la empresa.

#### a. Exclusiones por el lugar del ejercicio de las labores

*i) Trabajo a domicilio.* Aunque el trabajo a domicilio suele estar casi siempre comprendido en el ámbito de aplicación de las leyes de trabajo, unos cuantos países excluyen esta situación. Varios países europeos han excluido el trabajo a domicilio del ámbito de aplicación de sus códigos de trabajo (Letonia, y Suiza) o de algunas leyes laborales (Bélgica y Luxemburgo, de la jornada de trabajo). A los efectos del Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177) de la OIT (artículo 1), la expresión trabajo a domicilio significa el trabajo que una persona, designada como trabajador a domicilio, realiza: i) en su domicilio o en otros locales que escoja, distintos de los locales de trabajo del empleador; ii) a cambio de una remuneración; iii) con el fin de elaborar un producto o prestar un servicio conforme a las especificaciones del empleador, independientemente de quién proporcione el equipo, los materiales u otros elementos utilizados para ello, a menos que esa persona tenga el grado de autonomía y de independencia económica necesario para ser considerada como trabajador independiente, en virtud de la legislación nacional o de decisiones judiciales.

*Teletrabajo.* Puede ser considerado como una variante del trabajo a domicilio. No obstante, también se han identificado modalidades de realización en telecentros o de forma móvil o itinerante. No se ha observado aún ninguna definición legal a efectos laborales, ni exclusiones expresas de aplicación de la normativa laboral general.

En el Acuerdo-Marco europeo de 16 julio de 2002, el teletrabajo se define como una forma de organización y/o de realización de trabajo con el uso de las tecnologías de la información, en el marco de un contrato o de una relación de empleo, en la que un trabajo, que podría realizarse igualmente en los locales del empleador, se efectúa fuera de éstos de manera regular.

*ii) Servicio Doméstico.* El servicio doméstico suele ser objeto de tratamiento especial en la mayoría de los países, aplicándose sólo una parte de la

---

normativa laboral o una regulación especial. Pero son también numerosos los países que han dejado sin ninguna regulación esta actividad<sup>26</sup>.

## **b. Trabajos precarios**

*i) Ocasionales.* Unos cuantos países excluyen del ámbito de aplicación de sus normas laborales a los trabajadores ocasionales o los contratos temporales de corta duración<sup>27</sup>.

El problema que plantean estas situaciones es que no siempre están definidas o no están definidas con suficiente precisión. Por otro lado, en muchas legislaciones los contratos temporales están exentos de forma escrita cuando su duración es inferior a un período determinado.

**ZAMBIA.** Ley de Empleo. En esta ley, salvo que el contexto requiera otra interpretación, “trabajador ocasional” significa cualquier empleado cuyos términos de empleo determine el pago al final de cada jornada, o aquél que es empleado por un período inferior a seis meses.

**BOTSWANA.** Ley de Empleo, 1982. “Trabajador ocasional” es el trabajador contratado por un período de no más de doce meses y cuyas disposiciones limitan el trabajo a no más de tres días o veintidós horas y media por semana; los contratos de trabajo pueden ser verbales o por escrito, explícitos o implícitos.

**JORDANIA.** Trabajo ocasional: trabajo necesario por circunstancias imprevistas o cuya ejecución no requiere más de tres meses.

*Trabajo de estudiantes durante las vacaciones escolares.* Alguna legislación, como la de Luxemburgo<sup>28</sup> se ha preocupado de las condiciones de trabajo de los alumnos y estudiantes durante los períodos de vacaciones, en la medida en que el trabajo sea remunerado.

*ii) Trabajadores a tiempo parcial.* La expresión trabajador a tiempo parcial, según el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175) de la OIT, designa a todo trabajador asalariado cuya actividad laboral tiene una duración normal inferior a la de los trabajadores a tiempo completo en situación comparable. Algunos países (Alemania, Austria, Dinamarca) excluyen del alcance de los regímenes de seguridad social a los trabajadores a tiempo parcial cuyos ingresos y duración del tiempo de trabajo sean inferiores a límites mínimos determinados,

---

<sup>26</sup> Camboya, Japón, Singapur, Bahrein, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Qatar, Arabia Saudita (ss), Yemen y Suecia.

<sup>27</sup> Kuwait, Bahrein (Personas empleadas en trabajo temporal u ocasional fuera del ámbito del negocio del empleador y por una duración de no más de tres meses).

<sup>28</sup> Ley de 22 julio 1982. Si no se ha firmado un contrato de ocupación de alumnos o estudiantes conforme a las disposiciones legales. La Ley establece la presunción de existencia de contrato de trabajo. La Ley no admite la prueba en contrario. El contrato de alumnos o estudiantes está limitado a dos meses por año civil y no puede superarse en caso de pluralidad de contratos. Este tipo de ocupación no da lugar a la afiliación al seguro de enfermedad y pensiones, por lo que no hay cotizaciones. No obstante, la ocupación de estudiantes y alumnos está sujeta al seguro de accidentes de trabajo y es obligatorio el pago de la cotización. . <http://www.itm.etat.lu/droit/fr/6/4/1.htm>

---

salvo para accidentes de trabajo<sup>29</sup>. En esos casos también suelen excluirles del alcance de las medidas protectoras sobre terminación de la relación de trabajo, vacaciones anuales pagadas y días feriados pagados, protección de la maternidad y licencia de enfermedad. Así por ejemplo, en Irlanda, la *Regular Part-Time Employees Act, 1991*, extendió la protección de la legislación laboral a los trabajadores a tiempo parcial que cumplan 13 semanas de servicio y cuya actividad sea de al menos 8 horas a la semana<sup>30</sup>.

### c. Exclusiones por el tamaño de la empresa

A pesar de que en bastantes países está muy extendida la opinión de que en las microempresas y empresas pequeñas la normativa laboral no es de aplicación, la realidad es que en muy pocas legislaciones quedan al margen de la regulación general los empleadores y trabajadores de las empresas de un determinado tamaño.

Son muy poco frecuentes las exclusiones de este tipo en los códigos y leyes de trabajo. Apenas un diez por ciento de los 178 países miembros de la OIT han procedido a estas exclusiones.

**KUWAIT.** Ley Núm. 38 de 1964 sobre Trabajo en el Sector Privado. Art. 3. No estarán sujetas a las disposiciones de esta ley las siguientes categorías: f) propietarios de pequeñas empresas no mecánicas que empleen habitualmente menos de cinco trabajadores.

Por otra parte, algunas de estas exclusiones sólo afectan a las empresas de determinados sectores, como la agricultura.

**COSTA RICA.** Código de Trabajo Artículo 14. Se exceptúan: ... c) las explotaciones propiamente agrícolas o ganaderas que ocupen permanentemente no más de cinco trabajadores. Sin embargo, el Poder Ejecutivo podrá determinar mediante decretos cuáles reglas de este Código les irán siendo aplicadas. Al efecto, se empezará por los que no impliquen gravamen de carácter económico para los patronos.

**HONDURAS.** Código del Trabajo. 1999. Artículo 2. - Se exceptúan: 1º Las explotaciones agrícolas o ganaderas que no ocupen permanentemente más de diez (10) trabajadores.

Un poco más frecuentes son las exclusiones de las pequeñas empresas del ámbito de aplicación de normas sobre salud y seguridad en el trabajo, sobre todo, en los países en que en esta normativa está dictada para los establecimientos industriales. La mayor parte de las exclusiones se dan en países africanos y asiáticos que siguieron el modelo británico de leyes de fábricas, siendo casi imposible encontrar estas exclusiones en otras regiones del mundo.

---

<sup>29</sup> En Alemania, p.e. están excluidos de cobertura (salvo para accidentes de trabajo) los trabajadores con salarios inferiores a 400 Euros al mes o que trabajen menos de 2 meses o menos de 50 días laborables al año.

<sup>30</sup> Ley de Protección de los Trabajadores. (Trabajadores a tiempo parcial), 1991. Extiende la protección plena de la legislación laboral a los trabajadores a tiempo parcial cuyo trabajo sea de al menos 8 horas a la semana y hayan completado 13 semanas de servicio.



---

**BANGLADESH.** Ley de Fábricas (Ley núm. 4 de 1965). (f) se entiende por “fábrica” los edificios e instalaciones donde trabajen diez o más trabajadores o hayan trabajado en los doce meses precedentes, en los que se lleva a cabo un proceso de producción con o sin utilización de energía, pero no incluye las minas sujetas a la Ley de Minas de 1923.

Por lo que se refiere a la seguridad social, en unos cuantos países en desarrollo pueden encontrarse exclusiones del ámbito de aplicación de las normas de seguridad social, al menos para determinadas contingencias, referidas a empresas de hasta 5, 10 o 20 trabajadores. Las exclusiones solo se encuentran en menos del 10% de los países y también en este caso se concentran en países que fueron colonias británicas. Se han constatado exclusiones por el tamaño de la empresa en Liberia, Nigeria, Sudán y Uganda en Africa, y en Bahrein, Bangladesh, India, Indonesia, Irak, Jordania, Kiribati, Laos, Pakistán y Vietnam, en Asia.

#### **d. Los artesanos**

En algunas legislaciones aparece la figura de los Artesanos, que suelen tener el tratamiento de trabajadores independientes y titulares de micro y pequeñas empresas con exención total o parcial de la legislación laboral o reemitiéndose a la regulación especial.

**MARRUECOS.** Código de Trabajo. Ley No. 65-99, de 2003. Art. 4. Una ley especial regulará las relaciones entre empleadores y trabajadores y sus condiciones de trabajo en los sectores de carácter puramente tradicional. Se considera empleador en un sector de carácter puramente tradicional, en el sentido del primer párrafo de este artículo, a toda persona física que ejerza un oficio manual, con ayuda de su cónyuge, sus ascendientes y descendientes y cinco ayudantes como máximo, a domicilio o en otro lugar de trabajo, con la finalidad de fabricar productos tradicionales destinados al comercio.

**ECUADOR.** Codificación del Código del Trabajo, 1997

Art. 291.- A quienes se considera artesanos.- Las disposiciones de este capítulo comprenden a maestros de taller, operarios, aprendices y artesanos autónomos, sin perjuicio de lo que con respecto de los aprendices se prescribe en el Capítulo VIII, del Título I.

Se considera artesano al trabajador manual, maestro de taller, o artesano autónomo que, debidamente registrado en el Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos, hubiere invertido en su taller en implementos de trabajo, maquinarias o materias primas, una cantidad no mayor a la que señala la Ley, y que tuviere bajo su dependencia no más de quince operarios y cinco aprendices; pudiendo realizar la comercialización de los artículos que produce su taller. Igualmente se considera como artesano al trabajador manual aun cuando no hubiere invertido cantidad alguna en implementos de trabajo o no tuviere operarios.

Art. 308.- Obligaciones de los artesanos calificados.- Los artesanos calificados por la Junta Nacional de Defensa del Artesano no están sujetos a las obligaciones impuestas a los empleadores por este Código.

Sin embargo, los artesanos jefes de taller están sometidos, con respecto a sus operarios, a las disposiciones sobre salario mínimo e indemnizaciones legales por despido intempestivo.

---

Los operarios gozarán también de vacaciones y rige para ellos la jornada máxima de trabajo, de conformidad con lo dispuesto en este Código.

Art. 310.- Exenciones.- Los artesanos que pertenezcan a organizaciones clasistas o interprofesionales con personería jurídica gozarán de la exención a la que se refiere el inciso 1 del artículo 308.

**CAMBOYA.** Código de Trabajo. Ley de 10 enero de 1997. Art. 7. Se consideran artesanos todas aquellas personas que ejercen un oficio manual, personalmente y por cuenta propia, trabajando durante o fuera de su domicilio, utilizando o no fuerza motriz en máquinas automáticas, con o sin rótulos o establecimiento de venta, dedicándose principalmente a la venta de los productos de su propio trabajo, realizándolo solos o con la participación de su cónyuge, de los miembros de su familia trabajando sin remuneración, de obreros y aprendices, pero llevando solo la dirección de su taller. El número de obreros no pertenecientes a la familia que trabajan permanentemente para un artesano no puede ser superior a siete; si ese número excede de siete, el empleador pierde la condición de artesano.

**REPUBLICA ISLAMICA DE IRAN.** Código de Trabajo de 20 de noviembre de 1990. Art. 191. Las pequeñas empresas con menos de diez trabajadores pueden ser excluidas temporalmente de alguna de las disposiciones de este código, si las circunstancias lo requieren. La determinación de los casos excepcionales se hará de conformidad con las reglas propuestas por el Consejo Supremo de Trabajo y aprobadas por el Consejo de Ministros.

**e. Figuras de empleo calificadas de no laborales con regulación legal:**

Colocación “**au pair**”. Este tipo de relación está regulado en muchos estados europeos siguiendo las líneas de un Acuerdo Europeo (del Consejo de Europa) de 24 de noviembre de 1969. El Acuerdo considera que este tipo de colocación no implica relación laboral y la define como “la acogida temporal, en una familia y a cambio de determinados servicios, de jóvenes de países extranjeros que desean mejorar sus conocimientos lingüísticos y tal vez profesionales, así como su cultura general, adquiriendo un mejor conocimiento del país en el que son acogidos”.

**f. Prácticas en las empresas sin remuneración**

Este tipo de actividad, cuyos sujetos suelen ser jóvenes estudiantes, se considera parte de la formación y puede tener alguna clase de cobertura legal a través de la normativa de educación o de formación profesional. Para facilitar su acogida en las empresas, se ha privado a la relación de carácter laboral y las responsabilidades suelen radicar en las instituciones de enseñanza<sup>31</sup>.

Sin embargo, el contrato de aprendizaje, suele estar regulado como contrato de naturaleza laboral, con características especiales (cualidades del empleador,

---

<sup>31</sup> El Artículo 6 del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm.138) de la OIT, lo ha tenido en cuenta al decir que no se aplicará al trabajo efectuado por los niños o los menores en las escuelas de enseñanza general, profesional o técnica o en otras instituciones de formación ni al trabajo efectuado por personas de por lo menos catorce años de edad en las empresas, siempre que dicho trabajo se lleve a cabo según las condiciones prescritas por la autoridad competente.

---

formalidades, enseñanza de un oficio, remuneración reducida, duración determinada, etc.).

### **3.6. Exclusiones de las normas laborales generales que no originan falta de protección por disponer de un marco regulatorio propio**

a) En la mayoría de los países se excluyen explícitamente del ámbito de aplicación de las normas laborales, a las siguientes **categorías de trabajadores cuyo empleador es el Estado**:

- Miembros de las fuerzas armadas y de la policía
- Funcionarios de la Administración Pública
- Magistrados de la Judicatura

Como su exclusión viene dada por estar comprendidos en el ámbito de otras normas que regulan sus condiciones de empleo, normalmente de carácter administrativo, es evidente que en ningún caso podrían considerarse como informales. Es más, en algunos casos estos trabajadores, junto con los de las empresas públicas y las grandes empresas privadas, son casi los únicos de mundo formal de sus países.

**CAMERUN.** Código de Trabajo. Ley Núm. 92/007 de 14 de agosto de 1992. Art. 1 (3) Se excluye del ámbito de aplicación de esta ley el personal regido por:

- el estatuto general de la función pública
- el estatuto de la magistratura
- el estatuto general de los militares
- el estatuto especial de la seguridad nacional
- el estatuto especial de la administración penitenciaria
- las disposiciones particulares aplicables a los auxiliares de la administración.

b) Sectores con regulación especial: agricultura, trabajo marítimo, transporte aéreo.

En algunos códigos y leyes del trabajo se encuentran exclusiones de sectores económicos completos o de partes de sectores del ámbito de aplicación. La exclusión más frecuente es la de la agricultura, en su totalidad o en parte, junto al trabajo marítimo y a veces, el transporte aéreo.

**BRASIL.** Consolidación de las Leyes de trabajo. Art. 7. Los proyectos de la presente consolidación, salvo los casos en que expresamente se determine lo contrario, no se aplican: b) a los trabajadores rurales, considerándose como tales aquellos que ejercen funciones directamente relacionadas con la agricultura y ganadería, no sean empleados en actividades que, por los métodos de ejecución del trabajo o la finalidad de las operaciones, sean clasificadas como industriales o comerciales.

---

Esta exclusión en muchos casos no significa ausencia total de regulación, pues frecuentemente la exclusión va seguida de la remisión a otra norma reguladora, por lo menos en lo que se refiere a determinadas actividades marítimas y al transporte aéreo.

**BOLIVIA.** Ley General del Trabajo, Art. 1.- La presente ley determina con carácter general los derechos y obligaciones emergentes del trabajo, con excepción del agrícola que será objeto de disposición especial.

**BENIN.** Código de Trabajo. Ley núm. 98-004 de 27 de enero de 1198. Art. 2. Los trabajadores de la marina mercante y de la pesca marítima continúan regidos por las disposiciones del código de la marina mercante y los textos legislativos y reglamentarios subsecuentes.

Es relativamente frecuente encontrar países en los que algunos trabajadores agrícolas de profesiones comunes (como mecánicos o administrativos) o de algún tipo de producción agrícola o ganadera, gozan de la aplicación de la normativa laboral, mientras que los trabajadores manuales están excluidos.

**NAMIBIA.** Ley de Trabajo de 13 de marzo de 1992. Excepciones. 3. Están excluidos de la aplicación de las disposiciones de este código las siguientes categorías de personas: (g) los trabajadores agrícolas distintos de aquellos que están empleados en el manejo, reparación y mantenimiento de la maquinaria agrícola, o en empresas que procesan o comercializan productos agrícolas tales como, desmontadoras de algodón, elaboradas de producto lácteos, o en trabajos relacionados con la administración de proyectos agrícolas incluyendo trabajo administrativo, contabilidad almacenamiento, jardinería y cría de ganado.

En ocasiones se ha previsto la extensión de la aplicación, por acto reglamentario, a determinadas categorías de trabajadores agrícolas.

**JORDANIA.** Código de Trabajo. Ley Núm. 8 de 1996. Art. 3. las disposiciones de este código se aplican a todos los trabajadores y empleadores, excepto: (4) trabajadores agrícolas, sobre aquellos a los que se aplique por decisión del Consejo de Ministros, sobre la recomendación del Ministro de Trabajo.

Y también a determinadas empresas agrícolas.

**BURUNDI.** Código de Trabajo, revisado por D. L. Núm. 1/037 de 7 de julio de 1993. Art. 14. El presente código se aplica a las empresas, tanto públicas como privas, y a las explotaciones agrícolas del sector moderno.

A veces se encuentran preceptos laborales en leyes que pretenden cubrir muchos aspectos de algún sector económico. Por lo tanto, la situación de los trabajadores de estos sectores puede estar protegida de otra manera, equivalente o distinta, pero también puede no estar protegida. En todo caso, se puede constatar que el sector agrícola, cuando tiene regulación separada, la protección es menor.

---

### **3.7. La forma del contrato de trabajo como determinante de la formalidad laboral**

#### **3.7.1. Relación de trabajo y contrato de trabajo**

Un problema que se presenta habitualmente cuando se trata de la aplicación de la normativa laboral, es el del reconocimiento de relaciones laborales en las que es realmente aplicable. ¿Se aplica a todas las relaciones laborales definidas en el ámbito de aplicación de la ley o sólo a las que tienen como soporte un contrato de trabajo escrito? ¿Es necesario disponer de un contrato de trabajo escrito para poder considerar a un trabajador como formal?

El concepto de relación de trabajo es aplicable a una situación en la que se ha establecido un vínculo jurídico entre una persona a la que se conoce como “empleado” y otra a la que se conoce como “empleador”, para la cual aquélla trabaja o a la cual presta sus servicios en determinadas condiciones y a cambio de una remuneración<sup>32</sup>.

Dicho vínculo es producto del acuerdo expreso o tácito de las partes.

**BRASIL.** Consolidación de la Ley de Trabajo. Art. 442. Contrato individual de trabajo es el acuerdo, tácito o expreso, correspondiente a la relación de empleo.

La sutil diferencia entre relación de trabajo y contrato de trabajo está recogida en algunas legislaciones.

**NICARAGUA.** Ley núm. 185 Código de trabajo (1996) Artículo 19. Relación laboral o de trabajo, cualquiera sea la causa que le dé origen, es la prestación de trabajo de una persona natural subordinada a un empleador mediante el pago de una remuneración.

Contrato individual de trabajo es el convenio verbal o escrito entre un empleador y un trabajador, por el cual se establece entre ellos una relación laboral para ejecutar una obra o prestar personalmente un servicio.

#### **3.7.2 Contrato escrito y contrato verbal**

Entre los trabajadores de muchos países está bastante extendida la convicción de que sólo los contratos escritos dan lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones entre las partes. En la práctica puede ocurrir así, pero la realidad es que la mayoría de las legislaciones reconocen la misma validez al contrato escrito que al verbal.

**BOTSWANA.** Ley de Empleo, 1982. Parte III.14. (1) ... los contratos de trabajo pueden ser verbales o escritos, explícitos o implícitos.

Es más, para la mayoría de los códigos y leyes del trabajo, el contrato se presume existente si se dan las características típicas de la relación laboral.

---

<sup>32</sup> Conclusiones de la declaración relativa a la Relación de Trabajo, CIT (Ginebra, 2003).

---

**ESPAÑA.** Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 marzo de 1995. TR de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Artículo 8. Forma del contrato.1. El contrato de trabajo se podrá celebrar por escrito o de palabra. Se presumirá existente entre todo el que presta un servicio por cuenta y dentro del ámbito de organización y dirección de otro y el que lo recibe a cambio de una retribución a aquél.

**ESLOVENIA.** Ley de Relaciones de Trabajo de 24 abril 2002. Art. 16 (Presunción de la existencia de relación de trabajo). En caso de conflicto sobre la existencia de relación de trabajo entre el trabajador y el empleador, se presume que la relación existe si existen sus elementos.

Distintas legislaciones consideran existente el contrato desde que comienza la prestación de servicios.

**GUATEMALA.** Código de Trabajo, artículo 19. Para que el contrato individual de trabajo exista y se perfeccione, basta con que se inicie la relación de trabajo, que es el hecho mismo de la prestación de los servicios o de la ejecución de la obra en las condiciones que determina el artículo precedente.

La generalización del uso de las nuevas tecnologías de la comunicación ha llevado a algún país a reconocer también la “forma electrónica” del contrato.

**FINLANDIA.** Ley de Contrato de Trabajo (55/2001) Art. 3. Forma y duración del contrato de trabajo. Un contrato de trabajo puede ser verbal, escrito o electrónico.

Algún código indica expresamente que los contratos verbales deben conformarse a las disposiciones de la legislación laboral.

**VIET NAM.** Código de Trabajo. Ley de 23 de junio de 1994. Art. 28. El contrato de trabajo se establece por escrito y en dos ejemplares, uno para cada parte. Puede establecerse un contrato verbal para ciertos trabajos de naturaleza temporal de duración inferior a tres meses o en el caso de los empleados domésticos. En caso de contrato verbal, las partes deben cumplir con las disposiciones de la legislación e trabajo.

### **3.7.3. Obligatoriedad de la forma escrita**

En algunos países es obligatoria la forma escrita del contrato de trabajo, pero ello no impide el reconocimiento de la relación laboral cuando no se ha cumplido con esta formalidad. En varios casos de obligatoriedad de forma escrita, su falta se considera imputable al empresario.

**MEXICO.** Ley Federal del Trabajo Artículo 26. La falta del escrito a que se refieren los artículos 24 y 25 no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues se imputará al patrón la falta de esa formalidad.

En otros, el contrato se considera válido aunque no se hayan hecho constar por escrito todos los requisitos.

**ESLOVENIA.** Ley de Relaciones de Trabajo de 24 de abril 2002. Forma del contrato. Art. 15 (Forma escrita del contrato de trabajo) (1) El contrato de

---

trabajo se hará por escrito. (4) La existencia y validez de un contrato de trabajo se verá afectada por el hecho de que las partes no hayan establecido el contrato por escrito, o que no se hayan hecho constar por escrito todos los componentes del contrato de trabajo establecidos en el Art. 29.

En algunos casos, el contrato escrito puede ser suplido por un certificado del empleador.

**CROACIA.** Ley de Trabajo (Núm. 758/95). Art. 11. Forma del contrato de trabajo. (1) El contrato de trabajo debe hacerse por escrito. (2) La falta de realización del contrato escrito por las partes contratantes no condiciona la existencia y validez de tal contrato. (3) Si el contrato de trabajo se hace por escrito, el empleador debe entregar al trabajador un certificado sobre el contrato dentro de los quince días desde su comienzo.

En otros casos se exige al empleador mantener un registro de cada empleado con el que tenga un contrato verbal.

**ZAMBIA.** Ley de Empleo (núm. 57 de 1965). (1) Todo empleador debe preparar y mantener a su costa, o encargar, un expediente por cada trabajador empleado con contrato verbal. ... (3) Cada expediente de contrato debe ser hecho por duplicado y una copia entregada al trabajador en el momento de su reclutamiento.

La normativa laboral, como se ha visto en los ejemplos anteriores, ampara la relación laboral cualquiera que sea su forma. No obstante, la falta de conocimiento de la regulación conduce a muchos trabajadores sin contrato escrito a considerarse sin derechos por no estar en posesión de un documento que contenga su contrato o por tener dificultades para probar su relación laboral por otros medios. De ahí que para probar la existencia del contrato en muchos países se admita cualquier medio de prueba.

**BULGARIA.** Ley 100/1992. Art 62. (1) El contrato de trabajo debe ser establecido por escrito. (2) También surgen las relaciones de trabajo cuando se ha sido concluido un contrato de trabajo por escrito, que el empleador ha admitido al trabajo al empleado y éste o ésta ha comenzado la ejecución de tal trabajo. En tales casos, la existencia de relaciones de trabajo puede ser acreditada por cualquier medio de prueba.

**TUNEZ.** Código de Trabajo (codificación de la Ley 66-27 de 30 de abril de 1966, revisada el 15 de julio de 1996). Art. 6. El contrato de trabajo es un acuerdo por el cual una de las partes, denominada trabajador o asalariado, se compromete a prestar sus servicios personales a la otra parte, denominado empleador, bajo la dirección y control de ésta, mediante remuneración. La relación de trabajo se prueba por cualquier medio..

Sin embargo hay países donde algunos tipos de contrato no sólo tienen que ser escritos, sino que además tienen que ser registrados o aprobados por la autoridad laboral. Hasta hay casos en que el trabajador debe aportar una fotografía.

**ZANZIBAR.** Ley de trabajo, 1997.. Art. 35. (1) Los tipos de contratos de los apartados a, b, y c del Artículo 34, deberán realizarse por escrito. (2) Cada contrato de servicio realizado entre el empleador y el trabajador debe ser certificado por el funcionario de Trabajo.

---

En algunas ocasiones el trabajador, para poder realizar el contrato, tiene que estar previamente provisto de una documentación de trabajo expedida por la administración.

**HAITI.** Código de Trabajo de 12 de septiembre de 1961 (actualizado pro D. De 24 de febrero de 1984). Art. 15. Nadie puede ser parte de un contrato individual de trabajo, a título de empleado, si no está provisto de una libreta de trabajo expedida por la Dirección de la Mano de Obra, en la forma, condiciones y bajo las sanciones previstas por la Ley.

Existen requisitos previos a la contratación, como certificados médicos de aptitud, que tienen origen en normas de prevención bien intencionadas, pero que pueden suponer un costo, imposible de abordar por un trabajador desempleado o difícil de asumir por un microempresario.

#### **3.7.4. Cartas, libretas u otros documentos de trabajo**

En algunos países se exige a los trabajadores la tenencia de un documento específico de identidad que puede constituir un requisito para la contratación o para formalizar la relación de seguridad social. Los documentos del tipo carta, cartera o libreta de trabajo, expedidos por el Ministerio de trabajo, están en desuso. Sin embargo, los documentos de afiliación a la seguridad social son casi universales y facilitan o son imprescindibles para el acceso a determinadas prestaciones del sistema de seguridad social, como las sanitarias.

En algunos países, como Brasil, la “cartera de trabajo y previsión social” es obligatoria para el ejercicio de cualquier actividad<sup>33</sup>. En Camboya es obligatoria para los trabajadores asalariados<sup>34</sup>. En Argentina es obligatoria para los trabajadores rurales. En estos casos los empleadores hacen constar en el documento el período de contratación y el salario, entre otros datos, constituyendo para el trabajador un medio de prueba del contrato.

#### **3.7.5. Libros y registros de personal**

En muchos casos las empresas están obligadas a llevar un registro de los trabajadores que entran a su servicio, que puede ser el único requisito formal de la contratación. Los registros suelen estar normalizados y son editados y expedidos por los ministerios de trabajo. Este tipo de registro se constituye en un importante elemento de seguridad jurídica, es un medio de prueba de la relación laboral y de las condiciones económicas del empleo y debe estar a disposición de los inspectores de trabajo.

---

<sup>33</sup> Brasil CLT. Art. 13. La Libreta de Trabajo y previsión Social es obligatoria para el ejercicio de cualquier empleo, inclusive de naturaleza rural, aunque tenga carácter temporal y para el ejercicio por cuenta propia de una actividad profesional remunerada.

<sup>34</sup> Camboya. Código de Trabajo (Ley de 10 de enero de 1997). Sección 4. Art. 32. Toda persona de nacionalidad camboyana que trabaje por cuenta de otra como asalariado debe proveerse de un carnet de trabajo. Nadie podrá tener a su servicio a ningún individuo que no haya cumplido con lo establecido en el párrafo precedente. Art. 34. El carnet de trabajo tiene por objeto constatar la: identidad del titular, la naturaleza del trabajo para el que se ha enrolado la duración de la contratación, el salario convenido y su modo de pago, así como las contrataciones sucesivas.



---

El sistema de registro en la empresa puede tener diferentes destinos o utilidad. En unos casos dan constancia del ingreso del trabajador e incluso sustituyen los contratos escritos, sobre todo en casos de contratos eventuales. También dan constancia del fin de los servicios.

**ESPAÑA.** Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 junio. Texto refundido de la Ley General de Seguridad Social. Artículo 101. Libro de Matrícula del Personal.

Los empresarios deberán llevar en orden y al día un Libro de Matrícula del Personal, en el que serán inscritos todos sus trabajadores desde el momento en que inicien la prestación de servicios.

2. Las disposiciones reglamentarias podrán establecer, con alcance general o particular, otros sistemas de documentación de las empresas que sustituyan al Libro de Matrícula.

En otros casos sirven también para anotar los salarios de los trabajadores y los descuentos efectuados para las cotizaciones de seguridad social o impuestos.

**SENEGAL.** Código de Trabajo. Ley núm. 97-17 de 1 diciembre de 1997. Art. L.116. Cualquiera que sea la naturaleza y la duración del trabajo prestado y la cuantía de la remuneración devengada, todo pago de salario debe ser documentado en un boletín de pago, expedido y certificado por el empleador y entregado al trabajador en el momento del pago, salvo autorización de exención efectuada por el inspector del trabajo y seguridad social a título individual. Todos los datos incluidos en el boletín de pago deben ser reproducidos obligatoriamente, en el momento del pago de cada salario, en un registro denominado registro de pagos, con motivo de cada pago. Tanto este registro como el propio boletín de pago deben ser firmados por cada trabajador. El registro de pagos debe ser conservado por el empleador en el establecimiento, en las mismas condiciones que los documentos contables y debe ser presentado inmediatamente a requerimiento de la inspección del trabajo y de la seguridad social, incluso en caso de ausencia del titular del establecimiento.

**LESOTHO.** Código de Trabajo. Orden de 1992. Art. 60. (1) El empleador de cualquier trabajador al que es aplicable una norma salarial debe mantener en lengua nacional o en inglés los expedientes que acrediten si se ha cumplido o no con estas disposiciones respecto de ser empleador. Los expedientes deben ser archivados por el empleador por un período de al menos 5 años desde la fecha de la última inscripción..

### **3.8. Trabajo y relación de seguridad social. Formalidades**

Para que el sistema de protección establecido por los regímenes de seguridad social se haga efectivo es preciso que se establezca la relación de seguridad social entre los entes gestores o administradores de los distintos regímenes y los trabajadores asalariados o independientes. En los regímenes contributivos, la titularidad del derecho a las prestaciones establecidas para una determinada contingencia, sólo se reconoce, en el caso de los asalariados, cuando son declarados a la entidad gestora y cuando la empresa ha procedido al ingreso de las cotizaciones durante el tiempo mínimo requerido para cada prestación.

---

Normalmente, para declarar a un trabajador la empresa tiene que estar previamente registrada ante el organismo que gestiona la seguridad social y tiene que contar con los documentos que lo acrediten. Una vez declarados los trabajadores, la empresa tiene que presentar declaraciones periódicas con las bases de cotización de cada trabajador y deberá ingresar en los plazos debidos las cuotas correspondientes. Las cuotas se calculan sobre bases preestablecidas o sobre los salarios reales. Para algunas contingencias la cuota íntegra corre a cargo del empleador, para otras, un porcentaje corresponde al empleador y otro al trabajador. En todo caso, el empleador tiene que descontar la cuota del trabajador e ingresarla junto con las suyas en el organismo recaudador.

Para el trabajador independiente o por cuenta propia, la situación es similar. Sobre él mismo recae la obligación de declaración o registro y de declaración y pago periódico de las cuotas.

La formalidad de la empresa y del trabajador asalariado y la formalidad del trabajador independiente, en los sistemas obligatorios de seguridad social, siempre está condicionada a los actos de declaración. Pero para que además de formal, la situación sea regular, los sujetos obligados deben poder acreditar el pago de las cotizaciones.

Este mecanismo de protección tiene un costo para la empresa y un costo para el trabajador, en forma de cotizaciones. Para el empleador, además del costo neto, puede implicar un costo de administración, por lo que en muchos países las administraciones de la seguridad social han diseñado la simplificación de procedimientos, la asistencia directa a las pequeñas empresas para preparar las declaraciones mensuales y las declaraciones vía internet.

---

## **4. Establecimiento de un concepto de informalidad laboral para la administración del trabajo**

¿En qué consiste la formalidad? En casi todos los países se acepta como “formal” aquello que se ajusta a las reglas y como “formalidad” una conducta encaminada al cumplimiento de las reglas o una situación de cumplimiento de las reglas. Por “formalidades” suele entenderse el conjunto de procedimientos y documentos que dan ropaje jurídico a una situación. Sus contrarios “informal” e “informalidad”, serían respectivamente: lo que no sigue las reglas y la actitud de no ajustarse a las reglas o una situación existente no adecuada a las reglas.

No obstante, en la práctica, en algunos países se engloba en el concepto de economía informal o de sector informal, al conjunto de los trabajadores por cuenta propia y a las microempresas, extendiéndolo también a las pequeñas empresas cuyos titulares son personas físicas.

Sin embargo, han sido muy escasos los intentos de definir el sector informal en términos jurídicos. A pesar de ello, cuando se trata de los sujetos que se mueven en la informalidad, se hacen frecuentes referencias a obligaciones o derechos, acentuando la abundancia y carga económica de las primeras, así como las dificultades para el ejercicio de los segundos. No obstante su falta de definición, la expresión sector informal se encuentra en algunos textos jurídicos, sobre todo en África y Asia, dando por supuesto su significado.

### **4.1. La administración del trabajo**

De acuerdo con lo establecido en el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150) de la OIT, el sistema de administración del trabajo está compuesto por el conjunto de los órganos de la administración pública responsables o encargados de las actividades en materia de política nacional del trabajo. Comprende pues, los departamentos de los ministerios u organismos públicos, con inclusión de los organismos paraestatales y regionales o locales, o cualquier otra forma de administración descentralizada, así como toda estructura institucional para la coordinación de las actividades de dichos órganos y para la consulta y participación de los empleadores, de los trabajadores y de sus organizaciones.

El sistema de administración del trabajo, organizado habitualmente en torno a un ministerio de trabajo, cuenta normalmente con unidades especializadas para tratar de cada uno de los programas principales cuya gestión les haya sido confiada por la legislación nacional. Así, por ejemplo, como indica la Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 158), suele haber unidades para cuestiones como la preparación de normas relativas a las condiciones de trabajo y de empleo, la inspección del trabajo, las relaciones de trabajo, el empleo, la planificación de la mano de obra y el desarrollo de los recursos humanos, los asuntos internacionales de trabajo y, eventualmente, la seguridad social, la legislación en materia de salarios mínimos y las cuestiones referentes a determinados grupos de trabajadores.

---

Las normas laborales establecen un marco de derechos y obligaciones para los trabajadores y para las empresas. En muchos casos las obligaciones de las empresas se refieren directamente a sus empleados, pero en otras se refieren a la administración pública. En todo caso, las normas laborales constituyen un foco u origen de formalidades reguladas a través de procedimientos conducidos por órganos de la administración pública.

En un reciente estudio del Banco Mundial en el que se trata de la creación y actividad de las empresas, se indica que las formalidades básicas son: la declaración de existencia y el registro ante las autoridades fiscales y la administración de la seguridad social. Sin embargo, todos los países imponen más formalidades, según dicho estudio, que además ha constatado que en los países de mayor renta per cápita las formalidades son menos que en los países de renta baja<sup>35</sup>.

Por lo que se refiere al trabajo informal es importante conocer las funciones de los ministerios en materia de registro de empresas, declaraciones y autorizaciones de funcionamiento de establecimientos, declaraciones y registro de contratos de trabajo, declaraciones de salarios y cotizaciones de seguridad social o incluso en materia de registro de organizaciones sindicales. Pero hay dos servicios de la administración del trabajo, los cuales son la inspección del trabajo y el servicio público de empleo, que tienen especial relevancia. Ambos servicios han sido objeto de tratamiento detallado por las normas internacionales, el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y el Convenio sobre los servicios de empleo, 1948 (núm. 88).

La inspección del trabajo, está encargada de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones. Queda claro que la inspección actúa en el marco de las leyes vigentes y que intervendrá en las empresas y relaciones incluidas en el ámbito de aplicación de aquellas.

Los servicios públicos de empleo tienen como misión principal ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo conveniente, y a los empleadores a contratar trabajadores apropiados a las necesidades de las empresas. A tal efecto llevan un registro de las personas que soliciten empleo, con datos sobre sus aptitudes profesionales, experiencia y preferencias. A l mismo tiempo, procesan una información detallada de los empleos vacantes que hayan notificado al servicio los empleadores, y de las condiciones que deban cumplir los trabajadores solicitados para ocupar estos empleos.

El insuficiente despliegue territorial de los servicios de empleo en los países en desarrollo, unido a su falta de medios les ha restado eficacia. Ello ha dado como resultado la escasa confianza de que gozan entre los empleadores y trabajadores. Sin embargo, en muchos países desarrollados en que existen seguros de protección por desempleo, los servicios públicos de empleo colaboran en la administración de las prestaciones y en la aplicación de otras medidas destinadas a ayudar a los desempleados. En varios países también administran una parte de la formación

---

<sup>35</sup> *Doing business in 2004*. Understanding Regulation (WB Oxford University Press, 2004).

---

profesional. La conjunción de administración de prestaciones, orientación profesional e intermediación en la contratación, así como la gestión de programas de mercado de trabajo justifica el mantenimiento de este tipo de servicios en la órbita pública.

Los instrumentos internacionales sobre la administración del trabajo solo mencionan la informalidad en el artículo 7 del Convenio sobre la administración del trabajo, 1987 (núm. 150), cuando al tratar de la posible “ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo, a fin de incluir actividades, de determinadas categorías de trabajadores que, a efectos jurídicos, no se pueden considerar personas en situación de empleo, tales como: ...b) las personas que, sin contratar mano de obra exterior, estén ocupadas por cuenta propia en el sector no estructurado, según lo entienda éste la práctica nacional...”.

## 4.2. Concepto de informalidad laboral

El concepto de economía informal tal como fue recogido por la CIT de 2002 precisa ser analizado con profundidad para llegar a un concepto operativo de “informalidad laboral”, en el sentido que sirva como referencia para la actuación de la administración del trabajo. No todas las formalidades que se ven obligadas a seguir las empresas son de orden laboral y no todos los derechos que reclaman los trabajadores de la economía informal se refieren a derechos laborales o a elementos de protección social.

Si las obligaciones se imponen por las leyes y el cumplir con las obligaciones es la esencia de la formalidad, la informalidad sólo puede aparecer de modo negativo, esto es como no ser o no hacer. Se pueden distinguir dos situaciones de informalidad:

- Las actividades de personas y empresas que no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella. No hay ni obligaciones que cumplir ni derechos a satisfacer o reclamar.
- Las actividades de personas y empresas en las que no se cumple la ley aplicable, esto es, no se aplica la ley en la práctica. No se cumple con las obligaciones o no se reconocen derechos.

La diferencia entre estas situaciones es esencial:

- En el primer caso, la informalidad viene dada por falta de un referente formal: no hay norma laboral aplicable, luego no se es sujeto de derechos u obligaciones.
- En el segundo caso, la informalidad viene dada por no adaptarse a un referente formal: hay normas laborales aplicables pero se incumplen total o parcialmente.

¿Cómo se producen estas distintas situaciones?

- En el primer caso, cuando no hay norma aplicable a una situación, la causa está en la falta de previsión legal para esa situación o por

---

exclusión legal expresa. En esta situación se podría hablar realmente de informalidad.

- La causa que conduce a la segunda situación, el incumplimiento, puede ser la ignorancia, porque no se conozca la mera existencia o el contenido de las normas. Pero puede ser la voluntad de las personas, una conducta deliberada de no cumplir para eludir costos, sin descartar como reconocía la CIT de 2002 que a veces “la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos”. En esta situación se podría hablar de ilegalidad.

Podríamos establecer una tercera categoría, intermedia, para aquellas situaciones que están insuficientemente contempladas por sistemas formales, aunque puede haber problemas de identificación. Esta categoría podría darse, por ejemplo, donde hay regulación sobre condiciones de trabajo, pero no de seguridad social.

La situación de regulación laboral y exclusión de la seguridad social suele estar causada por el escaso desarrollo de las instituciones de seguridad social y asociada habitualmente a la presunción o evidencia de falta de capacidad contributiva de los sujetos obligados, o de los sujetos objeto de protección. También aquí se podría hablar propiamente de informalidad.

### **4.3. Los déficit de trabajo decente en la economía informal**

En la Conferencia Internacional de Trabajo de 2002 (RES 35), cuando los mandantes afirmaron que la OIT debería valerse de su mandato, estructura tripartita y competencias para abordar los problemas que plantea la economía informal, también dijeron que el enfoque basado en los déficit de trabajo decente es particularmente encomiable, y debería seguir adoptándose. Además, tendría que reflejar la gran variedad de situaciones que se dan en la economía informal y sus causas subyacentes.

Por déficit de trabajo decente se entiende una oferta de empleo insuficiente, una protección social inadecuada, la denegación de los derechos en el trabajo y deficiencias en el diálogo social. Estos déficit son fácilmente visualizables si se tiene en cuenta que de cada 100 trabajadores de todo el mundo, seis están totalmente desempleados de acuerdo con la definición oficial de la OIT, y otros 16 no pueden ganar lo suficiente para que su familia pueda superar el umbral mínimo de pobreza de un dólar por día y por persona, que aproximadamente dos países de cada cinco tienen serios o graves problemas en relación con la libertad sindical, que se estima que hay 250 millones de niños que trabajan en todo el mundo, que 3.000 personas mueren cada día como consecuencia de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales y que tan sólo un 20 por ciento de los trabajadores de todo el mundo están amparados por una protección social realmente adecuada. Además, se puede añadir que los trabajadores y empleadores de la economía informal tienen una representación insuficiente o que incluso cuando están organizados, la falta de mecanismos institucionales puede impedir su participación en el diálogo social.

---

Todas estas ideas sobre los déficit de trabajo decente fueron puestas de manifiesto en la Memoria del Director General de la OIT ante la Conferencia General en 2001, quien también apuntaba que, en la esfera de la brecha de los derechos, en muchos casos, se podrían lograr progresos rápidamente mediante medidas legislativas y políticas de desarrollo apropiadas.

#### **4.3.1. Actividades de personas o empresas que no están recogidas por las leyes laborales**

Como hemos visto en los apartados anteriores, hay una serie de situaciones que suelen estar fuera del ámbito de aplicación de las leyes laborales, como son el trabajo por cuenta propia y el trabajo familiar, en casi todos los países, y los trabajadores ocasionales y las micro o pequeñas empresas de un número de trabajadores que oscila entre 5 y 10, en pocos casos hasta 20, en algunos países en desarrollo (en este último caso apenas en un 10 por ciento de los Estados Miembros de la OIT).

No obstante, en la mayoría de los países el trabajo por cuenta propia, está sujeto a algún tipo de declaración y en los países desarrollados, además, está obligatoriamente incluido en el sistema de seguridad social. Las obligaciones de declaración y cotización recaen sobre el propio trabajador independiente, quién también puede estar obligado a cumplir respecto de su propio trabajo los reglamentos de seguridad<sup>36</sup>.

Los trabajadores familiares se suelen equiparar a los trabajadores por cuenta propia, por lo que si unos no tienen regulación, los otros, vinculados a los primeros, tampoco.

El tema de los trabajadores ocasionales es más complejo, pues puede suponer un espacio de informalidad en medio de relaciones formales. En algunos casos esta ocasionalidad se admite de forma tan amplia que su duración sería equivalente a la de trabajadores temporales, en unos casos, o a la de trabajadores de temporada, en otros. En ambos casos, los trabajadores ocasionales pueden coexistir en la misma empresa con trabajadores fijos y formales, éstos con derechos plenos y aquellos sin más derecho que el salario y en el mejor de los casos, con alguna cobertura respecto del riesgo de accidente de trabajo.

En el caso de las micro o pequeñas empresas de un número determinado máximo de trabajadores, nos encontramos con relaciones laborales para las que la ley laboral exime de obligaciones al empleador, aunque podríamos suponer que es aplicable la legislación civil común para cualquier tipo de contratos. Podemos encontrar tres variantes comunes, la primera micro y pequeñas empresas sin ninguna regulación laboral aplicable; la segunda, con aplicación de normas sobre condiciones laborales, a veces limitadas al salario y jornada, sin aplicación de normas de seguridad en el trabajo y sin obligaciones en materia de seguridad social, y la tercera, exclusión sólo de las normas de seguridad social.

---

<sup>36</sup> *Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167)*. Artículo 7. La legislación nacional deberá prever que los empleadores y los trabajadores por cuenta propia estarán obligados a cumplir en el lugar de trabajo las medidas prescritas en materia de seguridad y salud.

---

Si hacemos corresponder regulación con formalidad y falta de regulación con informalidad, en el caso de una falta total de regulación estos serían los verdaderos espacios de la informalidad. Al no haber una regulación aplicable no hay sujetos con obligaciones, ni tampoco con derechos.

Donde no hay obligaciones que exigir a un sujeto responsable, la administración laboral apenas tiene campo de actuación. Así, por ejemplo, un inspector de trabajo no podrá exigir al pequeño empresario excluido que ponga una determinada medida de seguridad en un proceso productivo o que entregue a sus trabajadores un recibo de salarios. En caso de accidente de trabajo, el accidentado no podrá solicitar una prestación pecuniaria, y tal vez tampoco tenga asistencia sanitaria y es probable que en caso de accidente de trabajo su única posibilidad de reclamación de indemnizaciones sea el resarcimiento de daños y perjuicios, establecido por la legislación civil o penal.

En los espacios de informalidad pura, la administración laboral suele abstenerse de cualquier iniciativa o puede tener, en el mejor de los casos, una apertura del sistema de formación profesional, una labor informativa encaminada a la prevención de riesgos o una labor promotora de sistemas de previsión voluntaria. También se encuentran casos de fondos para el desarrollo de actividades por cuenta propia y microempresas, sin embargo en muchos países son los ministerios de industria o comercio los encargados de estos asuntos.

#### **4.3.2. Actividades en las que en la práctica no se aplican o no se cumplen las leyes**

Sin volver a entrar en el concepto de trabajo no declarado, y teniendo en cuenta el distinto grado de cumplimiento de las normas en cada país, las situaciones en las que se incumplen con mucha frecuencia las normas laborales y de seguridad social se producen en el trabajo doméstico, el trabajo a domicilio, el trabajo rural y en las micro y pequeñas empresas.

Trabajo doméstico (empleados de hogar). En este caso, reconocido en todo el mundo como problemático, nos encontramos con unos pocos países donde no existe un marco regulatorio y otros muchos donde existe una regulación laboral especial y un régimen de seguridad social aplicable a los empleados de hogar.

La regulación laboral especial implica numerosas excepciones a la legislación general, en materia de salario (posibilidad de computar la alimentación y habitación como parte del salario), de jornada y descansos (horarios de presencia obligatoria, tiempo a disposición, salidas limitadas, cómputo de trabajo nocturno, etc.) y de terminación de la relación laboral (causas amplias e indemnizaciones menores).

Los regímenes de seguridad social aplicables suelen tener unas bases de cotización reducidas y menor cobertura de contingencias. A veces la cotización recae exclusivamente sobre el empleado de hogar, como cuando prestan servicios a varios hogares.

El Estado ejerce un control limitado, no se hacen declaraciones de establecimiento, por no tener el empleo al servicio de una familia la consideración de actividad empresarial y la fiscalización es difícil, pues los servicios de



---

inspección no suelen tener el poder legal de entrar en los domicilios privados para efectuar comprobaciones.

Trabajo a domicilio. En la mayoría de los países tiene una regulación equivalente a la de cualquier otra relación laboral, salvo en lo que se refiere al tiempo de trabajo y los descansos, ya que no son controlables por el empleador. Por lo que se refiere a la remuneración, es muy frecuente el salario por pieza y se pueden dar casos de pagos por debajo de salario mínimo vigente. También suelen ser aplicables los regímenes generales de seguridad social.

Para el Estado es difícil controlar el trabajo a domicilio, ya que en muchos casos se trata de actividades ocultas no declaradas por los empleadores, a veces en connivencia con los trabajadores para eludir cotizaciones e impuestos o encubiertas como contratas o subcontratas. En muchos casos se registra a un solo empleado y trabaja toda la familia. Los inspectores, salvo cuando acceden a los listados o contabilidad de las empresas en que se recoge el trabajo que dan a domicilio, tienen muy difícil la labor de supervisión y también suelen carecer de autoridad para entrar en el taller situado en un domicilio particular.

Trabajo rural. La normativa general o especial es de difícil aplicación en el trabajo rural. Por un lado, en muchos países en el medio rural puede haber un desconocimiento generalizado de la existencia de normas aplicables o del contenido de dichas normas. A ello contribuye que en muchas zonas del planeta los mayores índices de analfabetismo se dan entre la población rural o se utilizan lenguas distintas de la lengua oficial, que hace más difícil la comprensión de las normas jurídicas. Además las costumbres ancestrales tienen más fuerza que la legislación. Por otro lado, en el trabajo agrícola hay mucha estacionalidad y muchos trabajadores itinerantes, lo que lleva a no cumplir con trámites de registro y documentación dominados por procedimientos complejos, largos y hasta costosos, que no hay que olvidar, conducen a la obligación de deducir impuestos y cotizaciones.

La seguridad social no siempre tiene desarrollado el sistema de salud con capacidad para prestar asistencia en determinadas regiones, así que nadie siente un interés especial por contribuir a un sistema que no ofrece servicios inmediatos o al menos accesibles.

Por último, el Estado tampoco suele tener un despliegue administrativo laboral capaz de informar, asistir e inspeccionar las explotaciones agrícolas, por lo que no se hacen respetar las normas laborales, la reglamentación de seguridad e higiene en el trabajo es ignorada y no se detecta la falta de registro de los trabajadores. Es más, se estima que entre los productores agrícolas es frecuente la utilización de mano de obra infantil.

Las micro y pequeñas empresas. En las micro y pequeñas empresas es dónde mayor índice de incumplimiento laboral se encuentra en todos los países, a tenor de los informes de las autoridades responsables de la inspección del trabajo. Los incumplimientos empiezan por la falta de declaración o de permisos del establecimiento de la empresa, la falta de documentación obligatoria sobre las relaciones de trabajo y la falta de declaración de los trabajadores a la seguridad social. De incumplimientos formales se pasa a incumplimientos sustanciales, pues

---

no se reconocen derechos de los trabajadores, como el salario mínimo, no se cumplen los reglamentos de seguridad y no se hacen cotizaciones sociales.

La administración encuentra como primer problema el detectar, localizar e identificar a las empresas y sus titulares, seguido de la dificultad para identificar a los trabajadores y la naturaleza de sus contratos o relaciones. Después viene la comprobación de las condiciones de trabajo y obligaciones del empleador. Cuando un solo servicio de inspección está a cargo de la supervisión de la normativa laboral en su conjunto y se dispone de medios, la tarea se simplifica, pero es larga y depende bastante de la colaboración de las autoridades locales y de las denuncias, sean individuales o de organizaciones. Cuando los servicios de inspección son varios, la tarea se hace más difícil y compleja, pues hay que coordinar y movilizar a distintos agentes, aplicando normas y procedimientos distintos y a través de planes de trabajo cuyas prioridades puede que no coincidan.

#### **4.4. El caso especial del derecho de asociación**

Es un sentimiento común que los trabajadores de la economía informal necesitan estar representados y que encuentran problemas para organizarse y para negociar. Aquí como en otros casos de reconocimientos y aplicación de derechos, la complejidad de la composición del sector informal hace necesaria la búsqueda de soluciones para cada tipo de trabajadores.

El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) de la OIT, indica que los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. Este derecho, tiene no obstante muy distintos modos de aplicación y las legislaciones nacionales pueden establecer normas para la constitución y el reconocimiento de las organizaciones. En algunos países se utilizan las normas generales del derecho de asociación, pero en muchos casos hay unas normas aplicables específicamente al derecho de asociación laboral. Los ministerios del trabajo suelen tener encomendada la administración de estos procesos.

Es frecuente que se apliquen unas normas a las organizaciones de empleadores y otras a las de trabajadores asalariados. A pesar de la existencia de un marco legal para la formación de sindicatos, algunas categorías de trabajadores pueden tener problemas de encuadramiento, como los contratados por tiempo determinado, los estacionales y los ocasionales y en la práctica, puede ser muy difícil constituir una organización en el marco de las empresas pequeñas.

Por otro lado, no todas las normas específicas contemplan a los trabajadores por cuenta propia. En algunos casos se asimilan a los trabajadores por cuenta ajena y en otros, cuando tienen trabajadores a su servicio, a las empresas. Para estos trabajadores, que forman el colectivo más numeroso de la economía informal, su única alternativa asociativa puede estar en recurrir a la legislación general sobre asociaciones, fuera del ámbito de competencias de los ministerios de trabajo.

Por lo que se refiere a la negociación colectiva, esta se circunscribe, por definición, al trabajo asalariado. Para el Convenio sobre la negociación colectiva,

---

1981 (número 154) de la OIT, la expresión negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra. Incluso es posible la negociación en ausencia de organizaciones sindicales, entre los representantes electos de los trabajadores y los empresarios, lo que puede ser muy interesante en el ámbito de las pequeñas empresas no cubiertas por negociaciones a nivel superior<sup>37</sup>.

Los trabajadores independientes o por cuenta propia no tienen empleador, luego no tienen condiciones de trabajo que negociar, así es que no son sujetos de la negociación colectiva entendida en términos jurídico laborales. Sin embargo, los trabajadores por cuenta propia pueden tener intereses que defender, y por supuesto que negociar, ante las administraciones públicas nacionales o locales. Hay bastantes ejemplos de negociación entre autoridades municipales y asociaciones de vendedores que han dado lugar a acuerdos sobre ocupación de espacios públicos y pagos de tasas. Aunque el resultado de la negociación sea un acuerdo o convenio con plena validez jurídica, su naturaleza jurídica será distinta a la de un convenio laboral, por lo que en caso de controversia ni la administración del trabajo ni los tribunales laborales tendrán competencia para intervenir.

#### **4.5. Informalidad y género**

La Resolución de la CIT de 2002, consideraba que las mujeres tienen más posibilidades que los hombres de encontrarse en la economía informal. Entre sus causas, mencionaba con carácter general la feminización de la pobreza y la discriminación, y las relacionaba más precisamente con la discriminación en el acceso al desarrollo de recursos humanos y a otros recursos económicos.

Como hemos visto antes, actividades de alta participación femenina, como el empleo doméstico, carece de regulación en bastantes países y en muchos, las empleadas de hogar están excluidas de los regímenes de seguridad social, por lo que muchas mujeres que sólo han tenido acceso a ese tipo de empleos carecen de protección durante su vida laboral y además no podrán disfrutar de asistencia sanitaria, prestaciones de maternidad y familiares, así como de pensiones de jubilación.

El trabajo de las mujeres está infravalorado y en muchos casos es invisible. En las empresas familiares, en el trabajo a domicilio y en el trabajo rural es muy frecuente que toda la familia, hombres mujeres y hasta niños, aporten su esfuerzo en proporciones similares. Sin embargo, en muchos casos sólo el trabajo del hombre es reconocido, por aparecer como único titular del negocio o de la propiedad o por ser el único sujeto de los contratos o arreglos de naturaleza laboral o comercial que se establezcan. Es muy probable que sólo en los casos de titularidad del negocio, domicilio o tierra por la mujer, sea posible dotarla de algún sistema de protección.

En el trabajo por cuenta propia, que en muchos casos evoluciona hasta convertirse en microempresa, el primer problema para las mujeres es poder contar

---

<sup>37</sup> Ver: Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (número 135) de la OIT.

---

con las mismas oportunidades que los hombres para su constitución como trabajadoras independientes o como empresarias. Aun cuando los condicionantes o los obstáculos existentes no provienen normalmente de la normativa laboral, en algunos países los ministerios de trabajo han extendido en mayor o menor medida sus actividades y competencias, estableciendo unidades administrativas que como mínimo procuran información a las mujeres y que llegan hasta facilitar asesoría para la creación de empresas o a facilitar el acceso al crédito bien con fondos públicos o tramitando las solicitudes ante las entidades de crédito privadas.

Siendo las mujeres mayoría en la economía informal, las organizaciones sindicales podrían hacer un esfuerzo para crear o adaptar sus estructuras internas promoviendo la participación y representación de las mujeres, acomodándose al mismo tiempo a sus necesidades específicas.

---

## 5. La administración del trabajo y la economía informal: Desafíos, experiencias y tendencias

Si de lo que se trata en verdad es de encontrar la forma de extender los derechos a toda la gente, y no de limitar su aplicación, el problema fundamental a este respecto, como indicó el Director General de la OIT en 2001, en es el de quién debe actuar. El hecho de extender a la economía informal el objetivo del trabajo decente no puede depender exclusivamente de los mecanismos estatales de reglamentación y representación que se aplican en los demás sectores. Necesitamos nuevas formas de incrementar las capacidades económicas y reforzar la voz, defender los derechos, generar y transferir recursos y modificar los incentivos. A menudo, los actores existentes tienen un margen de maniobra para emprender nuevas formas de acción, pero también se requieren nuevos actores y nuevas instituciones que potencien las calificaciones, abran los mercados y mejoren las condiciones de trabajo<sup>38</sup>.

Tal vez convenga recordar aquí que la CIT de 2002 dejó sentado que:

“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.

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. 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. 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.”

El Convenio sobre la administración del trabajo, 1987 (núm. 150) de la OIT, se ocupa en su artículo 7, de la extensión de los servicios a una serie de trabajadores fuera del ámbito de la normativa laboral y que en muchos países son considerados *per se* como de la economía informal. Su texto es el siguiente:

“A fin de satisfacer las necesidades del mayor número posible de trabajadores, cuando lo exijan las condiciones nacionales, y en la medida en que la administración

---

<sup>38</sup> Memoria del Director General: *Reducir el déficit de trabajo decente – un desafío global*, a la 89.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 2001).

---

del trabajo no haya abarcado ya estas actividades, todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá promover, gradualmente si fuera necesario, la ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo, a fin de incluir actividades, que se llevarían a cabo en colaboración con otros organismos competentes, relativas a las condiciones de trabajo y de vida profesional de determinadas categorías de trabajadores que, a efectos jurídicos, no se pueden considerar personas en situación de empleo, tales como:

- a) los pequeños agricultores que no contratan mano de obra exterior, los aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas;
- b) las personas que, sin contratar mano de obra exterior, estén ocupadas por cuenta propia en el sector no estructurado, según lo entienda éste la práctica nacional;
- c) los miembros de cooperativas y de empresas administradas por los trabajadores;
- d) las personas que trabajan según pautas establecidas por la costumbre o las tradiciones comunitarias.”

De estos cuatro grupos, sólo las cooperativas y las empresas asociativas de trabajadores, que suelen englobarse bajo la denominación de “economía social” han sido objeto de tratamiento generalizado por las administraciones del trabajo, y en algunos países también los trabajadores por cuenta propia. Los informes de la Comisión de Expertos denotan que en los otros casos no hay experiencias significativas. No obstante, si llegáramos a considerar a los artesanos en la última categoría, podrían describirse varias experiencias.

## 5.1. Desafíos

Cuando se trata de cambiar la situación existente, en la que unos trabajadores tienen protección y otros la tienen reducida o no tienen ninguna, el punto de partida es la voluntad y el compromiso políticos para extender la protección a todos los trabajadores.

Este punto de partida afecta a toda la sociedad y por tanto al gobierno, que deberá contar con las estructuras y los mecanismos para producir el cambio. El gobierno, a través de sus distintos ministerios tendrá que influir en los factores responsables de la informalidad, y eliminar las barreras de entrada a la economía formal.

El gobierno, en su conjunto, para atender a las necesidades de la población, tiene que obrar en tres frentes: evitar la informalidad, formalizar lo informal y reducir la brecha de la desprotección. Ello implica diseñar y poner en práctica políticas de prevención, de formalización o regularización y de extensión de la protección.

El ministerio de trabajo, como órgano típico de la administración del trabajo, con sus órganos dependientes y en colaboración con otros entes gubernamentales, debería:

1. por un lado, influir en los factores responsables de la informalidad en el ámbito de sus propias competencias, y eliminar las barreras de entrada a la economía formal establecidas por sus propios procedimientos;

- 
2. al mismo tiempo, preparar las leyes, las políticas y los programas destinados a extender la protección a todos los trabajadores y ampliar la cobertura de la seguridad social;
  3. garantizar la aplicación y el cumplimiento de los derechos y la protección con el respaldo de sistemas más adecuados de inspección del trabajo y por un acceso fácil y rápido a la asistencia jurídica;
  4. por otro lado, adaptar su estructura y organización, modificando o creando servicios y mecanismos, para producir el cambio en las áreas de su competencia, en cooperación con otras administraciones si es necesario; y
  5. finalmente, deberá crear un marco que respalde los derechos de asociación y permita participar en las estructuras y los procesos de diálogo social a todos aquellos que por haber venido desarrollando sus actividades de modo informal, han carecido de representación.

Todas esas medidas en la práctica se suceden o son simultáneas, se complementan o se combinan, por lo que es posible que individualmente consideradas no den lugar a resultados apreciables.

## 5.2. Experiencias

A continuación se exponen una serie de ejemplos de experiencias consolidadas y de otras iniciativas más o menos novedosas, que pueden ser indicativas del posible camino a seguir.

### 1. *Intervención en los factores responsables de la informalidad y eliminación de barreras simplificando los procedimientos laborales.*

Varios países, como Burundi y Comores, entre otros muchos, exigen a los contratos de trabajo escritos de todo tipo de timbre y registro. Otros países con códigos de trabajo reformados en los últimos años, como Honduras (1997), Guatemala (1995) y Panamá (1995), establecen además la gratuidad de todos los trámites efectuados ante la administración del trabajo.

**Djibuti.** Un Decreto de 1996 implanta un Formulario único de contratación y de afiliación a los organismos sociales. El formulario se compone de cinco hojas separables, la primera para el Servicio Nacional de Empleo; la segunda, para la Caja de Prestaciones Sociales; la tercera, para el Servicio Médico Interempresas; el cuarto, para el trabajador; y el quinto, lo conserva el empleador, quien tiene que remitir las otras copias a sus destinatarios en las cuarenta y ocho horas siguientes al reclutamiento. Los empleadores pueden obtener el formulario en varios organismos y los demandantes de empleo son provistos de un formulario al inscribirse en el Servicio Nacional de Empleo.

**India.** Una ley de 1988 (*Exemption from Furnishing Returns and Maintaining Register by Certain Establishments Act, 1988*) simplifica la documentación y declaraciones a la autoridad laboral sobre salarios en las denominadas “empresas pequeñas” (de 10 a 19 empleados) y “empresas muy pequeñas” (de hasta 9 trabajadores).

---

**Francia.** El Código de Trabajo ( Art L. 129-2) ha introducido la modalidad de pago por Cheque de Empleo-servicio, que puede ser utilizado por los particulares, para pagar la remuneración de los trabajadores domésticos y declaración social. El sistema está pensado para remunerar con facilidad el trabajo doméstico por horas. En la cuantía se incluye un 10% para la remuneración de vacaciones proporcionales. El empleador formula una demanda de adhesión al *Centre National de Traitement du Chèque Emploi Service (CNTCES)* con una autorización para que la entidad pueda efectuar directamente el descuento de las cotizaciones sociales de la cuenta del interesado. Los cheques y tiquetes de cotizaciones en la que se declaran el número de horas trabajadas se obtienen sin costo, en la entidad bancaria en la que el dueño de hogar tiene su cuenta.

**Perú.** La Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa de 2003 (Ley N° 2815) tiene por objeto la promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de las micro y pequeñas empresas para incrementar el empleo sostenible, su productividad y rentabilidad, su contribución al Producto Interno Bruto, la ampliación del mercado interno y las exportaciones, y su contribución a la recaudación tributaria. La ley prevé instrumentos de capacitación y asistencia técnica, mecanismos de facilitación de acceso a los mercados y de acceso a financiamiento. Con miras a la formalización, simplifica trámites para la constitución de personas jurídicas y obtención de licencias municipales. Establece también un régimen tributario para las MYPES y un régimen laboral especial para las Microempresas (de hasta 10 trabajadores y cifra de negocios determinada), de carácter temporal.

2. *Preparación de leyes, políticas y programas destinados a extender la protección a todos los trabajadores y a ampliar la cobertura de la seguridad social.*

**Sri Lanka.** De acuerdo con la Carta Nacional de los Trabajadores, el Estado debe asegurar que se garantice a los trabajadores de los “sectores no organizados” condiciones mínimas de trabajo para prevenir su explotación. Se faculta al Comisionado de Trabajo para fijar salarios y condiciones de trabajo para tales trabajadores y se le insta a inspeccionar el cumplimiento de las normas sobre jornada y descansos. También declara que debe asegurarse la plena protección de las leyes laborales a los trabajadores empleados por contratistas.

**Marruecos.** El nuevo Código de Trabajo (Ley 65-99, de 6-5-2004) extiende su aplicación a los trabajadores asalariados a domicilio, simplificando su calificación a efectos de evitar su posible consideración como subcontratistas independientes. Establece regímenes especiales para distintos sectores y prevé una ley especial para regular las relaciones y las condiciones de trabajo en los sectores de carácter puramente tradicional, considerando en ellos a los empleadores personas físicas con ayudantes familiares, que ejercen un oficio manual destinado a la fabricación de productos tradicionales destinados al comercio.

**Africa del Sur.** La Ley sobre condiciones básicas de trabajo, reformada en 2002, establece una serie de criterios para la calificación de una persona como empleada, salvo prueba en contrario, cualquiera que sea la forma del contrato, incluyendo, entre otros, “la persona que es económicamente dependiente de otra persona para la que trabaja o presta un servicio” o “la persona que trabaja o presta servicios únicamente a otra persona”. También en este país, una ley de 2002 (Basic



---

Conditions of Employment Act: Sectional Determination 8: Farm Worker Sector No. R. 1499. Official Gazette, 2002-12-02) regula las condiciones de trabajo de los empleados en las granjas, el sector de la agricultura, estableciendo la aplicación de salarios mínimos, incluyendo también al personal doméstico y de guardiana.

**Malawi.** La Ley de Empleo del año 2000 considera empleado a cualquier persona, que en virtud de su trabajo está en situación de dependencia económica de otra o cuya situación se aproxime más a la de un asalariado que a la de un independiente, incluidos los arrendatarios agrícolas aparceros.

**República Dominicana.** La Ley 87-01 de 2001 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social establece, respecto del Sistema Previsional Contributivo (Seguro de Vejez, Discapacidad y Supervivencia), que la afiliación del trabajador asalariado y del empleador es obligatoria, única y permanente, independientemente de que el beneficiario permanezca o no en actividad, ejerza dos o más trabajos de manera simultánea o pase a trabajar en el sector informal.

**India.** Tamil Nadu. Entre los estados de la Federación India, Tamil Nadu fue uno de los pioneros en la extensión de cobertura social a los trabajadores del sector “no organizado”. En 1994 se aprobó una ley promovida por el ministerio de trabajo del estado, creando una Junta de Bienestar Social para los trabajadores de la construcción. La Junta, dirigida por un comité presidido por el Comisionado de Trabajo y con participación de los empleadores y de los trabajadores, administra un régimen de bienestar social que incluye seguro de accidentes de trabajo, subsidios de educación, matrimonio, nacimiento y defunción. El fondo se financia por medio del pago de un porcentaje del 0,3% estimado sobre el presupuesto de cada obra de construcción. La mayor parte del personal de administración ha sido puesto a disposición de la Junta por el Ministerio de Trabajo, lo que ha permitido costos de administración reducidos. El fondo da cobertura a más de medio millón de trabajadores del sector, y ha mantenido un volumen de desembolsos relativamente bajo, dando prestaciones a unos 39.000 beneficiarios, que ha permitido una importante acumulación de reservas. En la actualidad existe un proyecto de introducción de un sistema de pensiones.

También hay un proyecto nacional de seguridad social para los trabajadores del sector no organizado (Trabajadores no cubiertos por las leyes de empleo industrial (1946), de Fábricas (1948) y las de establecimientos comerciales, así como por las leyes de seguridad social) que beneficiará a 37 millones de trabajadores. La nueva normativa establece una cuantía fija en la cotización, asumible por las pequeñas unidades productivas.

**Indonesia.** Un Decreto del Ministerio de Recursos Humanos de 17-1-2000 instaurando un Programa de Seguridad Social para trabajadores ocasionales, con contratos por tarea o destajo y trabajadores temporales, establece prestaciones económicas por accidente de trabajo, enfermedad, maternidad, vejez y muerte, así como de asistencia sanitaria. Si la duración del trabajo es inferior a tres meses se contribuye a las contingencias de accidente de trabajo y seguro de vida. Si el trabajo es de tres meses o más (y al menos 20 días por mes para los trabajadores ocasionales) se contribuye además, al régimen de vejez y salud.

**Tailandia.** La Ley de Seguridad Social de 1990 estableció un sistema general de seguridad social de implantación progresiva. Inicialmente sólo cubría a

---

los trabajadores de las empresas de 20 o más empleados, con la previsión de llegar a cubrir al cabo de tres años a los trabajadores de empresas de 10 o más empleados. También se preveía una progresión en las cotizaciones y en las prestaciones, de tal manera que la pensión de jubilación se introdujo en 1998. Las cotizaciones se calculan sobre un 9 por ciento del salario, a cargo de empleadores y trabajadores a partes iguales. El Estado subsidia con otro 2,5 por ciento. El sistema cubría así una población de 9,5 millones de trabajadores de un millón trescientas mil empresas. Finalmente un Real Decreto de 2002, estableció que todos los empleadores, a partir de un trabajador, quedaban sujetos a la aplicación de la Ley de la Seguridad Social. Esta extensión a las microempresas implica la ampliación de la cobertura a otros tres millones y medio de trabajadores de un millón doscientas mil empresas.

3. *Garantizar la aplicación y el cumplimiento de los derechos y la protección con el respaldo de servicios administrativos eficaces.-*

**Perú.** La Ley General de Inspección del trabajo y Defensa del Trabajador fue modificada en 2004 (Ley N<sup>o</sup> 28292), garantizando la confidencialidad de las denuncias, reforzando las facultades de los inspectores y extendiendo su ámbito de actuación a las cooperativas de trabajadores y a las agencias de empleo de trabajadores de hogar. La Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa de 2003 (Ley N<sup>o</sup> 2815) ha previsto unas metas de fiscalización anual de un 20% de las microempresas registradas.

**Chile.** El Código de Trabajo, Refundido en 2003, establece un sistema de sanciones progresivo en función del número de trabajadores de la empresa. Sin embargo, permite que las multas impuestas por la inspección del trabajo a las empresas de menos de diez trabajadores puedan ser sustituidas (sólo por una vez en el año) por la asistencia obligatoria a programas de capacitación dictados por la Dirección del Trabajo de una duración no superior a dos semanas.

**República Dominicana.** La Ley 87-01 de 2001 que creó el Sistema Dominicano de Seguridad Social estableció un sistema único de afiliación, cotización, plan de beneficio y prestación de servicios. De igual forma instauró un sólo registro previsional que integraría a los beneficiarios de todas las cajas y planes de pensiones entonces existentes. Además encargó al Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) que estableciera, en un plazo no mayor de un (1) año, un sistema único de información para optimizar el proceso de afiliación, recaudación y pago, así como para asegurar la detección y sanción a tiempo de la evasión y la mora. Los subsistemas de información de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) y PSS formarían parte del sistema único de información y éste, a su vez, debiera ser compatible con el Sistema Integral de Gestión Financiera del Gobierno Central. El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) quedaba encargado de velar por la inscripción oportuna de todos los afiliados al Sistema y se facultaba a las Superintendencias de Pensiones y de Salud y Riesgos del Trabajo para inspeccionar y realizar las indagaciones que fueran necesarias para detectar a tiempo cualquier evasión o falsedad en la declaración del empleador y/o del trabajador, pudiendo examinar cualquier documento o archivo del empleador. Se establecía también la colaboración y coordinación de la Secretaría de Estado de Trabajo, la Dirección de Impuestos Internos y cualquier otra dependencia pública o entidad privada que pueda aportar información al respecto.

---

#### 4. *Adaptación de la estructura y organización de la administración laboral.*

**Burkina Faso.** El Decreto de 7 de marzo de 1997 por el que se establecía la organización del Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social, configuró una Dirección de la Promoción del Sector Informal dentro de la Dirección General de Empleo y Formación Profesional, encargada de: contribuir a un mejor conocimiento del sector, a la identificación de sus necesidades de perfeccionamiento, de formación y de organización; emprender iniciativas para la consolidación de los empleos en el sector; ayudar a la modernización del sector estimulando la creatividad de los micro emprendedores; contribuir a la mejora de ingresos; etc. Esta unidad ha sido mantenida en la reciente reforma de 2002 (Decreto 465 de 28-10-2002) que convirtió al anterior ministerio en Ministerio de Trabajo, de Empleo y de la Juventud. Además, en su estructura territorial, establecida en 2003, dentro de las Direcciones Regionales, el Servicio de Empleo y Formación Profesional está encargado de la promoción del sector informal. Bajo la tutela técnica del ministerio opera desde 1999 un Fondo de Apoyo al Sector Informal (FASI) (Decreto 98-053, de 28-2-1998), que interviene sobre los sectores agropastoral, de comercio, de la construcción, del transporte y del artesanado de producción, de servicios y de arte. El FASI, en sus tres primeros años de funcionamiento acordó créditos para la financiación de 3957 proyectos, que dieron lugar a la creación de 5829 puestos de trabajo y a la consolidación de otros 7824.

**Costa Rica.** En 1998 se crea el Sistema integral para el apoyo de la micro y pequeña empresa (SYAMYPE), que crea un Fondo de Apoyo, el FONAMYPE, como ente financiero de segundo piso que canaliza los recursos desde el sector financiero formal y la cooperación internacional. Las empresas se clasifican legalmente de acuerdo a criterios basados en el número de empleados y el valor de los activos y ventas anuales. El órgano rector y coordinador del sistema es el Consejo Superior de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (COSUMYPE), presidido por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y compuesto por representantes del sector público (5 ministerios) y del sector privado (cuatro representantes). Entre estos últimos un representante de las asociaciones y gremios de Micro y Pequeños Empresarios.

**Egipto.** En el año 2003 un Decreto ( N° 2013/2003) que reglamenta el empleo en el sector informal, entendido éste como trabajo irregular, constituye en el Ministerio de la Mano de Obra y la Emigración una Comisión para el seguimiento del empleo en el sector informal, en particular de los trabajadores agrícolas, estacionales, trabajadores del mar, trabajadores de las minas y canteras, y trabajadores de obras públicas. Entre las funciones de la Comisión están las de proponer reglas sobre seguridad y salud, desplazamiento y subsistencia, así como examinar las demandas de autorización de oficinas de empleo para estos trabajadores (que pueden ser extendidas a asociaciones, instituciones y organizaciones sindicales). Se prohíbe la contratación o subcontratación por contratistas de mano de obra, se establecen sanciones en caso de infracción y se encomienda a las oficinas de empleo mencionadas proteger a los trabajadores contra la explotación de intermediarios.

**Tanzania.** La Ley que crea el Servicio Nacional de Promoción del Empleo en 1999, encarga a ésta la promoción de empleo asalariado y por cuenta propia. Opera a través de oficinas de área que se ocupan del registro y de la intermediación. Establece una Comisión Consultiva Nacional de Empleo, entre

---

cuyas funciones están las de: asesorar al ministro sobre la generación de empleo en áreas rurales y urbanas; conducir investigaciones sobre el uso productivo de los recursos humanos en los sectores gubernamental, industrial, comercial, agrícola e informal; sobre propuestas legislativas; sobre el sector informal y microempresas; sobre establecimientos de centros para el sector informal y la promoción de fondos especiales para financiar actividades en el sector informal. La Comisión, compuesta de trece miembros incluye un representante de las asociaciones del sector informal.

**Bélgica.** Una ley de 3 de mayo de 2003 instituyó un Consejo Federal de lucha contra el trabajo ilegal y el fraude social, un Comité Federal de coordinación y Células de Distrito. El Consejo debe velar por la puesta en práctica de la política definida por el Consejo de Ministros que implica la coordinación de las acciones de las diferentes administraciones competentes y de la sensibilización de los diferentes servicios y administraciones. También debe orientar en materia de prevención y puede dirigir proposiciones de reforma de la legislación aplicable. Las Células de distrito, organizadas en cada distrito judicial, organizan y coordinan los controles de respeto de la legislación. La ley ha previsto la realización de convenios de colaboración (partenariat) entre los ministros competentes y las organizaciones profesionales, de las que pueden derivar acciones de información, de sensibilización dirigida a los profesionales y los consumidores y toda acción de detección. Uno de estos convenios ha sido firmado en 2003 con la Federación de empresarios de transporte de personas (FEAA), con la finalidad de colaborar en el combate de la competencia desleal a través del trabajo “en negro”, toda forma de empleo desleal y el incumplimiento de las reglamentaciones. A tal efecto la administración se compromete a incrementar los controles, junto a otras acciones de información y prevención, que también serán objeto de evaluación por las partes.

5. *Creación de un marco jurídico que respalde los derechos de asociación y permita participar en las estructuras y los procesos de diálogo social.*

**España.** La Ley Orgánica de Libertad Sindical (Ley 11/1985, de 2 de agosto) permite afiliarse a las organizaciones sindicales a los trabajadores por cuenta propia que no tengan trabajadores a su servicio, los trabajadores desempleados y los que hayan cesado en su actividad laboral como consecuencia de su incapacidad o jubilación. No les permite fundar sindicatos que tengan precisamente por objeto la tutela de sus intereses singulares, sin perjuicio de su capacidad para constituir asociaciones al amparo de la legislación específica.

**Perú.** El Decreto Ley No. 25593 de 1992, que regula las Relaciones Laborales de los Trabajadores sujetos al Régimen de la Actividad Pivada, abrió la posibilidad de organizar a los trabajadores independientes al indicar en su artículo 6 que: “Las organizaciones de trabajadores no dependientes de una relación de trabajo se registrarán por lo dispuesto en el presente Decreto Ley, en lo que les sea aplicable.” Los sindicatos así constituidos adquieren personalidad jurídica y se inscriben en el registro correspondiente a cargo de la autoridad del trabajo. El registro es un acto formal, no constitutivo y no puede ser denegado salvo cuando no se cumpla con los requisitos establecidos por el Decreto Ley.

---

**Burkina Faso.** La Ley que establece la Cámara de Representantes, organismo consultivo de 120 miembros, incluye cuatro representantes del sector informal (Ley 08-93-ADP de 13 de mayo de 1993).

### 5.3. Tendencias

#### 1. *Clarificación de conceptos y definiciones*

- Introducción por vía legal de la definición de microempresa y pequeña empresa, sobre criterios objetivos.
- Definición legal de trabajador independiente y criterios para determinar la existencia de relación laboral.
- Regulación de la figura del artesano y del artesanado.
- Definición del trabajo ocasional

#### 2. *Simplificación de trámites y reducción de costos de formalización.*

- Reducción sustancial o eliminación de los gastos vinculados al registro de las empresas ante los organismos de la administración del trabajo y de la seguridad social.
- Sustitución de las autorizaciones de apertura de establecimientos por meras declaraciones de apertura.
- Simplificación de requisitos, formularios y procedimientos para la contratación de trabajadores a través de las Oficinas Públicas de Empleo.
- Introducción de sistemas de ventanilla única o de tramitación unificada para la creación de empresas.
- Reconocimiento de los contratos de trabajo cualquiera que sea la forma en que se establezcan y admisión de cualquier medio de prueba.

#### 3. *Extensión de la protección*

- Modificación de la normativa laboral extendiendo su ámbito de aplicación a todo tipo de trabajadores asalariados, con introducción a veces de exenciones o regulaciones especiales en aquellas situaciones en las que determinadas normas o preceptos son de difícil aplicación o su cumplimiento difícil de controlar.
- Extensión de los regímenes de seguridad social a nuevas categorías de trabajadores asalariados, sobre todo de las pequeñas empresas y trabajadores temporales. La extensión se produce al menos para determinadas contingencias, con sistemas de cotización cuya cuantía permite cumplir a los empleadores con los pagos periódicos.

- 
- Introducción de regímenes especiales de seguridad social para trabajadores por cuenta propia, incluidos los de la agricultura, de forma voluntaria u obligatoria, con modalidades de cotización adaptadas a las posibilidades contributivas de los sujetos mediante la elección de las bases de cotización.
4. *Mejora de instrumentos de gestión, métodos y procedimientos.*
- Creación o perfeccionamiento de bases de datos y estadísticas sobre empresas y trabajadores.
  - Cooperación entre los distintos entes de la administración del trabajo y con otros órganos de la administración pública.
  - Desarrollo de planes y programas de información sobre el contenido de las normas laborales dirigidos sobre todo a las micro y pequeñas empresas, incluyendo oficinas de información, teléfonos de consultas, publicaciones, folletos, páginas de internet y visitas a los centros de trabajo.
  - Modificación de los métodos de trabajo de las inspecciones de trabajo, centrandó sus objetivos en las micro y pequeñas empresas. Revisión de los procedimientos sancionadores y utilización de medidas persuasivas y sancionadoras de manera alterna o complementaria.
5. *Transformaciones administrativas*
- Creación de fondos de apoyo a la creación de micro y pequeñas empresas o al establecimiento de trabajadores por cuenta propia.
  - Creación de unidades administrativas destinadas a la promoción de la economía social, como cooperativas y otras empresas asociativas.
  - Creación de unidades y programas destinados a la mujer trabajadora.
  - Extensión de las actividades de los servicios de prevención de riesgos en el trabajo a las micro y pequeñas empresas, y a los trabajadores por cuenta propia.
  - Introducción de prácticas administrativas vía internet.
6. *Extensión limitada de los derechos de representación.*
- Extensión legal del derecho de asociación a los trabajadores independientes, bien por su incorporación a organizaciones de trabajadores asalariados, o bien por la formación de organizaciones propias con un estatuto equivalente al sindical.
  - Inclusión de representantes de asociaciones de personas que se desenvuelven en la economía informal en órganos consultivos de distintos ámbitos.

---

## 6. Conclusiones

1. *Las definiciones del sector informal más utilizadas no son operativas para la administración del trabajo.*

Las definiciones al uso incluyen situaciones heterogéneas que no admiten siempre un mismo tratamiento legal. Las definiciones incluyen situaciones de personas y de entidades, unas no reguladas y otras reguladas, incluso con distintos grados de regulación. Las definiciones incluyen elementos ajenos a los marcos jurídicos de aplicación o no tienen en cuenta la diferencia entre la ausencia de reglas, el incumplimiento de las reglas y sus efectos.

2. *Formalidad e informalidad laboral.*

La formalidad implica el cumplimiento de una serie de reglas de derecho de orden civil, comercial, administrativo, fiscal, laboral y de seguridad social. La formalidad laboral puede reducirse al cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social, al menos por lo que se refiere al campo de actuación o intervención de las administraciones del trabajo.

3. *Distinguir categorías de trabajadores en la economía informal.*

En las actividades de la economía informal hay dos tipos de trabajadores: trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia. El estatuto jurídico aplicable a unos y otros es distinto y no puede ser ignorado por la administración del trabajo ni por los propios interesados. Las soluciones a los problemas y a las necesidades de unos y otros, aunque algunas de éstas sean comunes, implican un tratamiento diferenciado. Es más, algunos de los problemas de las empresas y de los trabajadores independientes están fuera del ámbito de intervención de la administración del trabajo.

4. *Protección y derechos.*

Hablar de protección para los trabajadores de la economía informal no es lo mismo que hablar de derechos. La protección se refiere a un resultado, condicionado por su proceso de obtención. Así se habla de protección social o de protección frente a los riesgos. Los derechos, en lo laboral, tienen como contrapartida obligaciones. Los derechos de los trabajadores asalariados tienen como contrapartida las obligaciones del empleador y sus propias obligaciones como dependientes. Los derechos de los trabajadores por cuenta propia dependen de sus propias obligaciones, normalmente frente a entes de la administración pública.

5. *El ejercicio de derechos por los trabajadores asalariados implica la formalidad laboral de los empleadores.*

Si existe el marco jurídico que determina las obligaciones del empleador y éste no las cumple, la informalidad se traduce en irregularidad o ilegalidad, dando lugar a responsabilidad. La misión de la administración del trabajo de garantizar los derechos laborales se convierte en labor de hacer cumplir al empleador sus obligaciones, esto es formalizar de manera compulsoria. No obstante, los

---

procedimientos y métodos utilizados por las administraciones permiten llegar a los resultados de distinta manera.

6. *Para hacer efectiva la protección social hace falta un marco regulatorio y un sistema de financiación.*

Cuando se pide protección para los que carecen de ella, en la práctica se pide extensión de los regímenes de prestaciones de seguridad social. En unos casos se podrá acomodar a los no cubiertos en los regímenes existentes, con más o menos facilidad. En otros casos habrá que crear regímenes nuevos o especiales, pero, en todo caso, hay que prever la financiación, quien va a correr con los costos, como se van a recaudar las contribuciones y como se van a administrar las prestaciones. En general, todo esto entra en el ámbito de la administración del trabajo o implica algún tipo de actividad por su parte, por lo que tendrán que desarrollarse al mismo tiempo sus servicios afectados.

7. *El ejercicio de derechos colectivos va unido al reconocimiento de la personalidad de los sujetos colectivos.*

Para dar voz a los trabajadores de la economía informal hay que facilitar la constitución de organizaciones que les representen. En el caso de los trabajadores por cuenta propia y de las microempresas, además del marco asociativo hay que desarrollar un marco de reconocimiento de su personalidad, intereses y representatividad que les permita ser tenidos en cuenta por parte de las administraciones públicas.

8. *Servicios y unidades de la administración del trabajo para las micro y pequeñas empresas y para los trabajadores independientes.*

La experiencia de varios países conduce a considerar la utilidad de organizar servicios destinados a las unidades productivas pequeñas y a los trabajadores autónomos, sobre todo donde hay un marco regulatorio especial. Las funciones a desarrollar y el tipo de servicios a organizar puede ser variado, pero su orientación hacia la información y la prevención pueden ser muy beneficiosas para la extensión de la formalidad.

9. *Garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales.*

El sistema de inspección del trabajo, debidamente dotado de recursos, debe extender sus actuaciones a todos los establecimientos, en todos los sectores, para hacer realidad los derechos de los trabajadores. Los servicios de inspección deben tener la competencia funcional y organizarse de tal manera que cubran la vigilancia del cumplimiento de todas las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión.

10. *Políticas de trabajo decente en la economía informal.*

Una política de extensión de los derechos o de extensión de la cobertura de la protección social, no es lo mismo que una política de aplicación de los derechos o de efectividad de la protección. En el primer caso es necesario introducir medidas legislativas, en el segundo, se trata de utilizar los mecanismos de la administración



---

a través de unidades administrativas, programas, procedimientos y métodos de trabajo.

---

## **Anexos: Textos seleccionados de normas internacionales del trabajo**

### **Sobre la economía informal en general**

Recomendación sobre la política del empleo  
(disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169)

#### Sector no Estructurado

27. 1) La política nacional del empleo debería reconocer la importancia de las fuentes de empleo ofrecidas por el sector no estructurado, es decir, por las actividades económicas realizadas al margen de las estructuras económicas institucionalizadas.
- 2) Se deberían elaborar y llevar a la práctica programas de promoción del empleo para fomentar el trabajo familiar y el trabajo independiente en talleres individuales tanto en las áreas urbanas como en las rurales.
28. Los Miembros deberían adoptar medidas para fomentar relaciones de complementariedad entre el sector estructurado y el sector no estructurado, y ampliar las posibilidades de acceso de las empresas del sector no estructurado a los recursos, mercados, crédito, infraestructura, medios de formación, conocimientos técnicos y tecnologías más perfeccionadas.
29. 1) Mientras adoptan medidas para aumentar las oportunidades de empleo y mejorar las condiciones de trabajo en el sector no estructurado, los Miembros deberían tratar de facilitar al mismo tiempo la integración progresiva de dicho sector en la economía nacional.
- 2) Los Miembros deberían tener en cuenta la posibilidad de que la integración del sector no estructurado en el sector estructurado reduzca la capacidad de aquél de absorber mano de obra y generar ingresos. Sin embargo, deberían tratar de extender progresivamente medidas de reglamentación al sector no estructurado.

Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195)

3. Los Miembros deberían definir políticas de desarrollo de los recursos humanos, de educación, de formación y de aprendizaje permanente que:
  - d) respondan al reto de transformar las actividades de la economía informal en trabajos decentes plenamente integrados en la vida económica; las políticas y programas deberían formularse con el fin de crear empleos

---

decentes y ofrecer oportunidades de educación y de formación, así como la validación de los conocimientos y las competencias adquiridos anteriormente, a fin de ayudar a los trabajadores y los empleadores a integrarse en la economía formal

## **Sobre el tratamiento del trabajo por cuenta propia**

Recomendación sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 192)

### Agricultores por cuenta propia

12.
  - 1) Teniendo en cuenta las opiniones de las organizaciones representativas de agricultores por cuenta propia, los Miembros deberían prever la extensión progresiva de la protección prevista en el Convenio, cuando proceda, a esos agricultores.
  - 2) Con este fin, en la legislación nacional deberían especificarse los derechos y deberes de los agricultores por cuenta propia en materia de seguridad y salud en la agricultura.
  - 3) A la luz de las condiciones y la práctica nacionales, las opiniones de las organizaciones representativas de agricultores por cuenta propia deberían tomarse en consideración, cuando proceda, al formular, poner en práctica y examinar periódicamente la política nacional a que se hace referencia en el artículo 4 del Convenio.
13.
  - 1) De conformidad con la legislación y la práctica nacionales, la autoridad competente debería adoptar medidas para asegurar que los agricultores por cuenta propia disfruten de la protección en materia de seguridad y salud prevista en el Convenio.
14. Cuando las condiciones económicas, sociales y administrativas no permitan la inclusión de los agricultores por cuenta propia y de sus familias en los regímenes nacionales o voluntarios de seguro, los Miembros deberían tomar medidas para su cobertura progresiva hasta el nivel previsto en el artículo 21 del Convenio. Esto debería conseguirse por medio de: a) el establecimiento de regímenes o de cajas de seguro especiales, o b) la adaptación de los regímenes de seguridad social existentes.
15. Al hacer efectivas las medidas anteriores relativas a los agricultores por cuenta propia, se debería tener en cuenta la situación especial de:
  - a) los pequeños arrendatarios y aparceros;
  - b) los pequeños propietarios explotadores;
  - c) las personas que participan en empresas agrícolas colectivas, tales como los miembros de las cooperativas agrícolas;

- 
- d) los miembros de la familia, tal como se definen de conformidad con la legislación y la práctica nacionales;
  - e) las personas que viven de la agricultura de subsistencia, y
  - f) otros trabajadores de la agricultura por cuenta propia, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales.

## **Sobre las pequeñas y medianas empresas**

### Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169)

- 30. La política nacional del empleo debería tener en cuenta la importancia de las pequeñas empresas como fuente de empleo y reconocer la contribución a la lucha contra el desempleo y al crecimiento económico de las iniciativas locales generadoras de empleo. Esas empresas, que pueden adoptar diversas formas, tales como empresas tradicionales, cooperativas y asociaciones, brindan oportunidades de empleo sobre todo a los trabajadores enfrentados a dificultades especiales.
- 31. Previa consulta y en cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los Miembros deberían adoptar las medidas necesarias para promover las relaciones de complementariedad entre las empresas a las que se refiere el párrafo 30 de la presente Recomendación y las demás empresas, mejorar las condiciones de trabajo en las pequeñas empresas y ampliar sus posibilidades de acceso a los mercados, créditos, conocimientos técnicos y tecnologías avanzadas.

### Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189)

#### II. Marco político y jurídico.

- 5. A fin de crear un entorno favorable al crecimiento y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, los Miembros deberían:
  - a) adoptar y poner en práctica políticas fiscales, monetarias y de empleo adaptadas a la promoción de un entorno económico óptimo (en particular, respecto de la inflación, los tipos de interés y de cambio, los impuestos, el empleo y la estabilidad social);
  - b) establecer y aplicar disposiciones jurídicas apropiadas, en particular con respecto al derecho de propiedad, con inclusión de la propiedad intelectual, la localización de las empresas, la ejecución de contratos, y la competencia leal, así como una legislación social y laboral adecuada;
  - c) hacer más atractiva la condición empresarial, evitando las medidas normativas y jurídicas que perjudiquen a quienes desean llegar a ser empresarios.

---

Los Miembros deberían considerar la posibilidad de adoptar políticas adecuadas destinadas a mejorar todos los aspectos del empleo en las pequeñas y medianas empresas, garantizando la aplicación no discriminatoria de una legislación protectora en los ámbitos social y laboral.

## **Sobre el trabajo agrícola**

### **Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141)**

#### Artículo 3.

1. Todas las categorías de trabajadores rurales, tanto si se trata de asalariados como de personas que trabajen por cuenta propia, tienen el derecho de constituir, sin autorización previa, las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

### **Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)**

#### Artículo 3.

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el que esté en vigor el presente Convenio deberá mantener un sistema de inspección del trabajo en la agricultura.

#### Artículo 4.

El sistema de inspección del trabajo en la agricultura se aplicará a las empresas agrícolas que ocupen trabajadores asalariados o aprendices, cualesquiera que sean la forma de su remuneración y la índole, forma o duración de su contrato de trabajo.

### **Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184)**

#### **Trabajadores temporales y estacionales**

#### Artículo 17.

Deberán adoptarse medidas para garantizar que los trabajadores temporales y estacionales reciban la misma protección en materia de seguridad y salud que la concedida a los trabajadores empleados de forma permanente en la agricultura que se encuentran en una situación comparable.

---

## Sobre el trabajo a domicilio

Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177)

Artículo 9.

1. Un sistema de inspección compatible con la legislación y la práctica nacionales deberá garantizar el cumplimiento de la legislación aplicable al trabajo a domicilio. 2. Deberán preverse y aplicarse de manera efectiva medidas apropiadas, que incluyan, cuando proceda, sanciones, para los casos de infracción de dicha legislación.

## Sobre las cooperativas

Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)

8. 1) Las políticas nacionales deberían, especialmente:
  - a) promover la aplicación de las normas fundamentales del trabajo de la OIT y de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a todos los trabajadores de las cooperativas sin distinción alguna;
  - b) velar por que no se puedan crear o utilizar cooperativas para evadir la legislación del trabajo ni ello sirva para establecer relaciones de trabajo encubiertas, y luchar contra las pseudo-cooperativas, que violan los derechos de los trabajadores, velando por que la legislación del trabajo se aplique en todas las empresas;
  - c) promover la igualdad de género en las cooperativas y en sus actividades;
  - d) promover la adopción de medidas para garantizar que se apliquen las mejores prácticas laborales en las cooperativas, incluido el acceso a la información pertinente;
  - e) desarrollar las competencias técnicas y profesionales, las capacidades empresariales y de gestión, el conocimiento del potencial económico, y las competencias generales en materia de política económica y social de los socios, de los trabajadores y de los administradores, y mejorar su acceso a las tecnologías de la información y la comunicación;
  - f) promover la educación y la formación en materia de principios y prácticas cooperativas en todos los niveles apropiados de los sistemas nacionales de enseñanza y formación y en la sociedad en general;
  - g) promover la adopción de medidas relativas a la seguridad y salud en el lugar de trabajo;

- 
- h) proporcionar formación y otras formas de asistencia para mejorar el nivel de productividad y de competitividad de las cooperativas y la calidad de los bienes y servicios que producen;
  - i) facilitar el acceso de las cooperativas al crédito;
  - j) facilitar el acceso de las cooperativas a los mercados;
  - k) promover la difusión de la información sobre las cooperativas, y
  - l) tratar de mejorar las estadísticas nacionales sobre las cooperativas, con miras a su uso en la formulación y aplicación de políticas de desarrollo.

## **Pueblos indígenas**

### **Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 199)**

#### Artículo 20.

1. Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.
3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que:
  - a) los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que confieren la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean plenamente informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen;
4. Deberá prestarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente Convenio.

#### Artículo 23.

1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades.

---

## Artículo 24.

Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna.

## Trabajo infantil

### Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)

#### Artículo 1.

Todo Miembro para el cual esté en vigor el presente Convenio se compromete a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores.

#### Artículo 2.

1. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá especificar, en una declaración anexa a su ratificación, la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo en su territorio y en los medios de transporte matriculados en su territorio; a reserva de lo dispuesto en los artículos 4 a 8 del presente Convenio, ninguna persona menor de esa edad deberá ser admitida al empleo o trabajar en ocupación alguna.

Las disposiciones del presente Convenio deberán ser aplicables, como mínimo, a: minas y canteras; industrias manufactureras; construcción; servicios de electricidad, gas y agua; saneamiento; transportes, almacenamiento y comunicaciones, y plantaciones y otras explotaciones agrícolas que produzcan principalmente con destino al comercio, con exclusión de las empresas familiares o de pequeñas dimensiones que produzcan para el mercado local y que no empleen regularmente trabajadores asalariados.

### Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 190)

#### I. Programas de acción

2. Los programas de acción mencionados en el artículo 6 del Convenio deberían elaborarse y ponerse en práctica con carácter de urgencia, en consulta con las instituciones gubernamentales competentes y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, tomando en consideración las opiniones de los niños directamente afectados por las peores formas de trabajo infantil, de sus familias y, cuando proceda, de otros grupos interesados en la consecución de los fines del Convenio y de la presente Recomendación. Los objetivos de dichos programas deberían ser, entre otros:

c) prestar especial atención:



- 
- a los niños más pequeños;
  - a las niñas;
  - al problema del trabajo oculto, en el que las niñas están particularmente expuestas a riesgos, y
  - a otros grupos de niños que sean particularmente vulnerables o tengan necesidades específicas.

## **Migrantes**

### Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)

#### Artículo 2.

1. Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio deberá tratar de determinar sistemáticamente si en su territorio se encuentran trabajadores migrantes empleados ilegalmente y si existen movimientos migratorios con fines de empleo provenientes o con destino a su territorio, o en tránsito por éste, en los cuales los migrantes se vean sometidos durante el viaje, a su llegada o durante su permanencia y empleo, a condiciones que infrinjan los instrumentos internacionales o acuerdos multilaterales o bilaterales pertinentes, o la legislación nacional.
2. Las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores deberán ser consultadas plenamente y deberán tener la posibilidad de proporcionar la información de que dispongan al respecto.

#### Artículo 3.

Todo Miembro deberá adoptar todas las medidas necesarias y convenientes, tanto en el ámbito de su propia jurisdicción como en colaboración con otros Miembros:

- a) para suprimir las migraciones clandestinas con fines de empleo y el empleo ilegal de migrantes;
- b) contra los organizadores de movimientos ilegales o clandestinos de migrantes con fines de empleo, que procedan de su territorio, se dirijan a él o transiten por el mismo, y contra los que empleen a trabajadores que hayan inmigrado en condiciones ilegales, a fin de evitar y suprimir los abusos a que se refiere el artículo 2 del presente Convenio.

#### Artículo 6.

1. Deberán adoptarse disposiciones en la legislación nacional para llegar a investigar eficazmente el empleo ilegal de trabajadores migrantes así como para la definición y aplicación de sanciones administrativas, civiles y penales, incluyendo la prisión, para el empleo ilegal de trabajadores migrantes, para la

---

organización de migraciones con fines de empleo que se definen como abusivas en el artículo 2 del presente Convenio y para la asistencia deliberadamente prestada, con fines lucrativos o no, a tales migraciones.

## **Convenios sobre la administración del trabajo**

Convenio sobre la administración del trabajo, 1978  
(núm. 150)

### Artículo 7

A fin de satisfacer las necesidades del mayor número posible de trabajadores, cuando lo exijan las condiciones nacionales, y en la medida en que la administración del trabajo no haya abarcado ya estas actividades, todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá promover, gradualmente si fuera necesario, la ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo, a fin de incluir actividades, que se llevarían a cabo en colaboración con otros organismos competentes, relativas a las condiciones de trabajo y de vida profesional de determinadas categorías de trabajadores que, a efectos jurídicos, no se pueden considerar personas en situación de empleo, tales como:

- a) los pequeños agricultores que no contratan mano de obra exterior, los aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas;
- b) las personas que, sin contratar mano de obra exterior, estén ocupadas por cuenta propia en el sector no estructurado, según lo entienda éste la práctica nacional;
- c) los miembros de cooperativas y de empresas administradas por los trabajadores;
- d) las personas que trabajan según pautas establecidas por la costumbre o las tradiciones comunitarias.

Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)

### Parte I. Inspección del Trabajo en la Industria

#### Artículo 1.

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el que esté en vigor el presente Convenio deberá mantener un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales.

#### Artículo 2

1. El sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales se aplicará a todos los establecimientos a cuyo respecto los inspectores del

---

trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión.

2. La legislación nacional podrá exceptuar de la aplicación del presente Convenio a las empresas mineras y de transporte, o a partes de dichas empresas.

### Artículo 3.

1. El sistema de inspección estará encargado de:
  - a) velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones;
  - b) facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales;
  - c) poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.

## Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88)

### Artículo 1.

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio deberá mantener o garantizar el mantenimiento de un servicio público y gratuito del empleo.
2. La función esencial del servicio del empleo, en cooperación, cuando fuere necesario, con otros organismos interesados, públicos y privados, deberá ser la de lograr la mejor organización posible del mercado del empleo, como parte integrante del programa nacional destinado a mantener y garantizar el sistema del empleo para todos y a desarrollar y utilizar los recursos de la producción.

### Artículo 2.

El servicio del empleo deberá consistir en un sistema nacional de oficinas del empleo, sujeto al control de una autoridad nacional.

### Artículo 3.

1. El servicio del empleo deberá comprender una red de oficinas locales y, si ello fuere oportuno, de oficinas regionales, en número suficiente para

---

satisfacer las necesidades de cada una de las regiones geográficas del país y convenientemente situadas para los empleadores y los trabajadores.

---

## Bases de datos y bibliografía básica seleccionada de la OIT

*Informal economy resource database.* Esta base de datos sobre la economía informal contiene cerca de 400 documentos de la OIT directa o indirectamente relacionados con la economía informal. La base es una continuación del proceso de recopilación iniciado después de la Discusión General sobre el Trabajo Decente y la Economía Informal de la sesión 90ª de la Conferencia Internacional del Trabajo. Disponible en <http://www.ilo.org/dyn/dwresources/iebrowse.home>

*ILOLEX.* Es una base de datos trilingüe que contiene los Convenios y Recomendaciones de la OIT, ratificaciones, comentarios de la Comisión de Expertos y del Comité de Libertad Sindical, reclamaciones, qujas, interpretaciones, estudios generales y numerosos documentos vinculados.

*NATLEX.* Es una base de datos que contiene legislación nacional sobre trabajo, seguridad social y derechos humanos conexos, administrada por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT. Los registros de NATLEX incluyen resúmenes de la legislación e información de referencia pertinente y están clasificados por palabras clave y por temas. Cuando es posible, los registros contienen enlaces con el texto completo de la ley o una fuente electrónica pertinente. Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/support/lib/dblist.htm>

*Base de datos sobre salarios mínimos.* Contiene información sobre la legislación de salarios mínimos en aproximadamente 100 Estados miembros de la OIT. Disponible en <http://www.ilo.org/travaildatabase/servlet/minimumwages>

*Social security programs throughout the world.* Editada conjuntamente por la AISS y la Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos). Disponible en <http://www.issa.int/span/homef.htm>

*Manuel methodologique pour le recensement des établissements économiques informels,* Maldonado, C. (Ginebra, OIT), 1998.

*Economic security for a better world,* ILO Socio-Economic Security Programme, 2004.

*The ILO and the informal sector: An institutional history,* Bangasser, P.E., Employment Paper 2000/9 (OIT), 2000

*Seguridad social para la mayoría excluida: estudios de casos en países en desarrollo,* Van Ginneken, W. (ed.), (Ginebra, OIT), 1999.

*Extending social security: Policies for developing countries,* Van Ginneken, W., ESS No.º13, (Geneva, ILO, Social Security Policy and Development Branch), 2003.

*De la informalidad a la modernidad,* Tokman, V.E. (Santiago, Chile, OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe), 2001.

*Le secteur informel en afrique face aux contraintes légales et institutionnelles,* Maldonado, C. et al. (Ginebra, OIT), 1999.

---

*Retrospectiva del sector informal urbano en América Latina: Una bibliografía comentada, PREALC-OIT, 1991.*

*El Trabajo Decente y la Economía Informal, Informe VI sometido a la 90a Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Junio 2002*