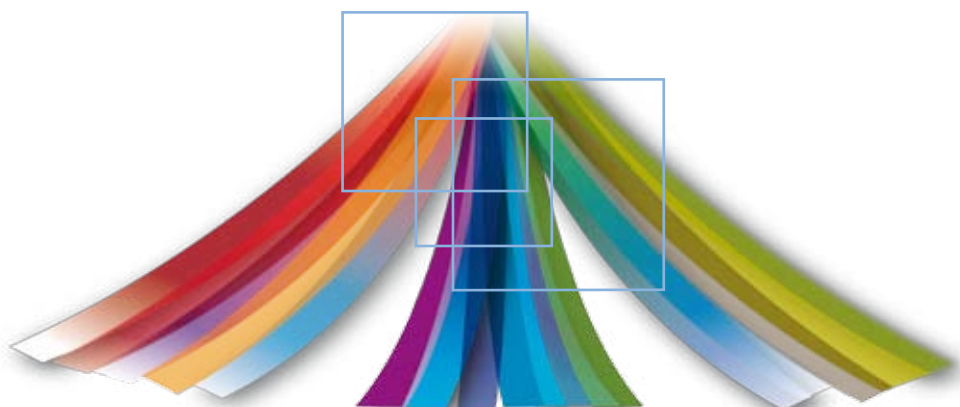


# RESEÑAS SOBRE CUESTIONES POLÍTICAS RELATIVAS AL PACTO MUNDIAL PARA EL EMPLEO



Organización  
Internacional  
del Trabajo



## INCLUSIÓN DE LA ECONOMÍA INFORMAL EN LAS MEDIDAS DE RECUPERACIÓN

### 1. Resumen ejecutivo

Antes de que la crisis de 2008-2009 golpeará la economía mundial, un porcentaje importante de la población activa mundial trabajaba y se procuraba sustento en el marco de la “economía informal”<sup>1</sup>. Este porcentaje es mayor en los países en desarrollo, donde representa entre el 35 y el 90 por ciento de todos los empleos, aunque es asimismo preocupante en las economías desarrolladas, que están registrando un aumento de empleos precarios, infraprotegidos y no declarados. La elevada exposición al riesgo, combinada con una protección social escasa o nula, sitúa a los trabajadores de la economía más informal en situación de gran vulnerabilidad. Ésta no sólo es perjudicial para el bienestar suyo y de sus familias, sino que también constituye, como demuestra una serie de pruebas recopiladas, una limitación grave que impide que en los hogares aumente la productividad, se emprendan actividades más especulativas pero asimismo más rentables, se reduzca el trabajo infantil y se aumente la inversión en la salud y la educación de los niños, o bien se halle un modo de escapar de la pobreza.

Más allá del aumento de los niveles de desempleo, se cree que la crisis mundial ha engrosado las filas de los trabajadores informales a través de diversos canales de transmisión. Las pérdidas de puestos de trabajo formales, sobre todo en los sectores industriales orientados a la exportación, han afectado fundamentalmente a los trabajadores precarios, temporales y a tiempo parcial, que han sido los primeros en perder su empleo<sup>2</sup>. Además, la contracción de la demanda global a escala mundial y en sectores clave, en los que se concentra la economía informal, tales como el de la construcción, el textil, el turismo y el juguetero<sup>3</sup>, ha reducido la demanda de empresas microinformales, de

subcontratistas y de jornaleros. Aunque la atención de los medios de comunicación, de los datos oficiales, y de las políticas y programas de recuperación se ha dirigido sobre todo a los trabajadores y los empleados por cuenta ajena de la economía formal, existe un peligro real de que aumente una informalización que sea más difícil de revertir. Es esencial que las medidas de recuperación sostenida se apliquen a la economía informal y eviten el futuro crecimiento de la informalización, así como que el impacto de la crisis sobre el trabajo se supervise desde una perspectiva global.

- <sup>1</sup> Las conclusiones del debate general sobre la economía informal que tuvo lugar durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 indican que el término “economía informal” abarca todas las actividades económicas llevadas a cabo por trabajadores y unidades económicas que —de facto o de iure— no quedan amparados por los regímenes formales o están insuficientemente cubiertos por éstos. Sus actividades no se contemplan en la legislación, lo que significa que trabajan al margen del ámbito de aplicación formal de la misma; o bien no gozan de cobertura en la práctica, lo que significa que, aunque trabajen dentro del ámbito formal de la legislación, está no se aplica o no se hace cumplir; o bien la propia legislación desalienta su cumplimiento por ser inadecuada, onerosa o imponer unos costes excesivos (apartado 3).
- <sup>2</sup> «OIT: Enfrentando la crisis mundial del empleo: La recuperación mediante políticas de trabajo decente. Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.a reunión, Ginebra, 2009, p. 5.» OIT: «Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa: Informe para el punto recurrente sobre el empleo, 2010, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.a reunión, Ginebra, 2010, p. 131
- <sup>3</sup> ILO: *Employment Policies for Social Justice and Fair Globalization: Recurrent Item on Employment, Report VI, International Labour Conference, 99th Session, Geneva, 2010, p131*

*La serie de reseñas sobre cuestiones políticas relativas al Pacto Mundial para el Empleo pretende informar a los lectores de la relevancia de los ámbitos de trabajo técnicos de la OIT en la gestión de las crisis económicas, además de prestar apoyo a las recuperaciones económicas sostenibles. Cada reseña constituye una invitación al lector a ponerse en contacto con la OIT para solicitar información y asistencia adicionales.*

*Se pueden consultar y descargar más reseñas en: <http://www.ilo.org/jobspact>.*



## 2. Descripción de los problemas en materia de políticas

### Descenso de la demanda agregada

- Los trabajadores y las empresas informales, que forman parte de las cadenas de valor mundiales, se han visto perjudicados por el descenso de la demanda mundial y la reducción repentina de los precios de las materias primas.
- La demanda local y el poder adquisitivo de los consumidores locales, que constituyen la base clientelar de multitud de trabajadores informales, especialmente de los vendedores callejeros y los productores domésticos, han descendido.
- La reducción del consumo y de la demanda tanto en los mercados locales como en los de exportación ha dado lugar a una disminución de ingresos para las empresas informales.

### Pérdida de empleos y transición a la informalidad

- Los trabajadores cualificados del sector formal se desplazan hacia actividades provisionales informales y se ven sometidos a condiciones de trabajo más desfavorables<sup>4</sup>.
- Los trabajadores informales empleados en centros de trabajo formales pierden sus empleos, y sus contratos de trabajo tienden cada vez más a la informalización.
- Las empresas informales se enfrentan a una mayor competencia debido a la incorporación de nuevos trabajadores al sector informal (procedentes del sector formal).

### Disminución de ingresos

- El crecimiento de la economía informal genera una considerable presión a la baja sobre los ingresos de quienes participan en ella.
- La mayoría de los empleados informales están ya infraempleados. Por tanto, la reducción de la remuneración por hora puede obligarles a aceptar dos o más empleos informales o a ampliar su jornada laboral (si son empleados por cuenta propia).

### Retorno de migrantes y disminución de las remesas

- La crisis ha motivado que una elevada cifra de migrantes que han regresado a su país de origen se hayan reincorporado al mercado de trabajo.
- Los migrantes que regresan influyen en la evolución de la economía informal de sus países de origen, ya que se vuelve implica una disminución de las remesas.
- Gracias a sus efectos directos y multiplicadores, las remesas mantienen la demanda y, por tanto, estimulan la actividad económica y generan empleo. Las tasas de crecimiento de las remesas se han contraído y, en algunos países, también lo ha hecho su volumen absoluto<sup>5</sup>.
- En muchos países se ha producido el regreso al entorno rural, al menos temporal, de multitud de personas emigradas recientemente a la ciudad, lo que ha aumentado su dependencia de los familiares y, consiguientemente, ha supuesto un aumento del número de personas que viven con medios reducidos.

### Presión sobre la protección social

- Sólo un tercio de los países en desarrollo cuenta con disposiciones aplicables a los trabajadores del sector informal o por cuenta propia. La cobertura eficaz en materia de seguridad social es, sin embargo, aún menor.
- Habida cuenta del gran número de trabajadores que carecen de una protección adecuada y de las graves pérdidas de empleo causadas por la actual crisis, el sistema de protección social se ve sometido a una presión mayor.

<sup>4</sup> OIT: Enfrentando la crisis mundial del empleo: La recuperación mediante políticas de trabajo decente. Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.a reunión, Ginebra, 2009, p. 7.

<sup>5</sup> Awad, I. (2009) The global economic crisis and migrant workers: Impact and response. (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra) p. 31.



### Estrategias de afrontamiento y riesgo de informalización irreversible

Existe un malentendido tan común como peligroso consistente en pensar que la economía informal puede servir sin más de “amortiguador natural” durante las crisis económicas. Lo cierto es que la economía informal se hallaba ya en una situación de crisis antes del inicio de la crisis económica mundial<sup>6</sup>. Así se refleja en numerosos indicadores, como el acceso a los alimentos y bienes públicos, unos salarios bajos, unas condiciones de trabajo precarias y el crecimiento continuado y persistente de la informalidad antes de la crisis<sup>7</sup>. Como consecuencia de la crisis económica mundial, el trabajo informal registró un nuevo incremento en numerosas regiones del mundo<sup>8</sup>. Por tanto, aunque sea cierto que la economía informal absorbe trabajadores del sector formal o trabajadores migrantes de retorno, es fundamental insistir en que las empresas y los trabajadores informales se han visto en verdad más adversamente afectados, ya que no tienen un colchón (protección social) que les ampare y, por tanto, no tienen más opción que continuar su actividad en circunstancias cada vez más difíciles. Por otra parte, las pruebas

recopiladas durante crisis anteriores indican que no sólo tiende a aumentar la informalidad inmediatamente después de una crisis, sino que, una vez que los trabajadores se han instalado en el empleo informal, es complicado que regresen a un régimen laboral regular. En algunos países, la informalidad vuelve a los niveles previos a la crisis al cabo de dos a tres años, mientras que en otros los aumentos de los niveles de informalidad persisten incluso después de transcurridos cinco años. Por tanto, resulta problemático percibir la economía informal como “resistente” y “flexible” frente a perturbaciones. De hecho, la economía informal es particularmente vulnerable a las crisis y debe constituir un objetivo específico de la política de recuperación.

<sup>6</sup> OIT: Enfrentando la crisis mundial del empleo: La recuperación mediante políticas de trabajo decente. Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.a reunión, Ginebra, 2009, p. 7.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>8</sup> OIT: Enfrentando la crisis mundial del empleo: La recuperación mediante políticas de trabajo decente. Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.a reunión, Ginebra, 2009, p. 19.

## 3. Opciones políticas para dar respuesta a los problemas

El Pacto Mundial para el Empleo de 2009 (PME) insta a que se aborden las repercusiones de la crisis en la economía informal. En el PME, “aumentar el apoyo a las personas vulnerables que han sido duramente golpeadas por la crisis, como los jóvenes en situación de riesgo, los trabajadores que perciben bajos salarios y los trabajadores menos calificados, las personas ocupadas en la economía informal y los trabajadores migrantes”<sup>9</sup> se establece como uno de los principios fundamentales para promover la recuperación y el desarrollo. El riesgo de desempleo de larga duración y el aumento de la informalidad se destacan como repercusiones importantes de la crisis. Por tanto, el PME subraya la necesidad de incluir la economía informal en programas de empleo específicos y en otras medidas encaminadas a ayudar a los solicitantes de empleo, y en su caso, a “aportar soluciones al empleo informal para lograr su transición al empleo formal”<sup>10</sup>.

Habida cuenta de la crisis económica, las políticas y los programas deben encuadrarse en el mismo marco global de tres objetivos generales:

- Evitar un aumento ulterior de la informalización: un objetivo central debe consistir en evitar tal aumento y la pérdida de cualificaciones, especialmente en el caso de los trabajadores temporales, a tiempo parcial y precarios empleados en las empresas formales, incluyéndoles en programas de mitigación y recuperación.
- Reducir costes a corto plazo, mediante el fomento de las redes de transferencia y protección social existentes, así como de los programas de desarrollo locales y comunitarios que hayan demostrado su eficacia en entornos rurales y urbanos informales.
- Acelerar la recuperación estimulando la demanda e incluyendo a la economía informal en el ámbito de los programas de incentivos fiscales y de recuperación.

<sup>9</sup> OIT: Enfrentando la crisis mundial del empleo: La recuperación mediante políticas de trabajo decente. Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.a reunión, Ginebra, 2009, p. 6.

<sup>10</sup> OIT: Enfrentando la crisis mundial del empleo: La recuperación mediante políticas de trabajo decente. Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.a reunión, Ginebra, 2009, p. 6.



Los programas y políticas que se señalan seguidamente, incluidos en el Pacto Mundial para el Empleo y aplicados en diversos países, sirven para alcanzar los tres objetivos mencionados:

### Programas de inversiones intensivas en empleo (PIIE)

- Los programas de inversiones intensivas en empleo generan puestos de trabajo y mejoran las perspectivas de crecimiento a largo plazo, acelerando así la recuperación económica.
- Aunque los PIIE sean un componente importante de la mayoría de los paquetes de estímulo, es importante incluir específicamente la economía informal a través de la incorporación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en tales programas.
- La descentralización de la inversión pública puede dar lugar a unas licitaciones de menor tamaño que favorezcan a las pequeñas empresas y las economías locales (mitigando los costes de la crisis para las PYME) y entrañen ventajas tanto al acelerar la ejecución como al aumentar la magnitud de la creación de empleo<sup>11</sup>.

### Ampliación de la protección social

- Los programas de protección social en los países en desarrollo sólo suelen cubrir a quienes disponen de un trabajo formal. Está, pues, justificado adoptar medidas adicionales para prestar ayuda a los ingresos y ofrecer protección social a los trabajadores y las familias excluidos de las prestaciones de la seguridad social<sup>12</sup>. La protección social puede ayudar a quienes participan en la economía informal a hacer frente a la recesión, sobre todo donde existen ya sistemas que pueden ampliarse con celeridad.
- El aumento del gasto y la evolución hacia un régimen básico de protección social universal pueden obrar como importante factor de prevención de la informalización.

### Programas de empleo con destinatarios específicos: ampliación de los sistemas de transferencia de renta

- La ampliación de los programas de transferencia de renta puede, a corto plazo, mejorar la situación de quienes forman parte de la economía informal y están padeciendo los efectos de la crisis. La Bolsa Familia de Brasil es un

ejemplo de programa que reduce tanto la pobreza a corto plazo, mediante transferencias de efectivo directas, como la pobreza a largo plazo y la informalidad, al aumentar el capital humano entre los pobres mediante transferencias de efectivo condicionadas. Durante la crisis, el gasto en la Bolsa Familia se ha incrementado, lo que ha permitido que las transferencias de efectivo directas lleguen a 1,3 millones de familias más.

### Programas de empleo específicos: regímenes de garantía del empleo

- Unos regímenes de garantía del empleo bien diseñados y orientados pueden resultar eficaces para mitigar la crisis entre quienes carecen de empleo y evitar así una transición hacia la informalidad.
- México amplió su programa de empleo temporal como respuesta a la crisis, lo que dio lugar a la creación de más de medio millón de puestos de trabajo entre enero y julio de 2009.

### Apoyo a las PYME

- Las pequeñas empresas y las microempresas informales son especialmente vulnerables a la pérdida de activos y del acceso al mercado durante las crisis. La mayoría de los programas de estímulo incluyen medidas específicas para las PYME tales como la mejora del acceso a la financiación, incentivos fiscales, incentivos para el empleo, medidas de fomento de la iniciativa empresarial y de acceso a las oportunidades del mercado<sup>13</sup>. Tales medidas son necesarias para mantener las PYME a flote durante la crisis y pueden ayudar también a la transición hacia la formalización tras la recuperación.
- Es asimismo crucial canalizar unos niveles de inversión adecuados hacia los sectores de la economía que mejoren la productividad de la economía rural y urbana informal.

<sup>11</sup> OIT: Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo, Ginebra, 2009, p. 7.

<sup>12</sup> OIT: Enfrentando la crisis mundial del empleo: La recuperación mediante políticas de trabajo decente. Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.a reunión, Ginebra, 2009, p. 19.

<sup>13</sup> OIT: Enfrentando la crisis mundial del empleo: La recuperación mediante políticas de trabajo decente. Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.a reunión, Ginebra, 2009, p. 8.



En la presente sección se destacan los ámbitos de políticas cruciales para responder a las repercusiones de la crisis en la economía informal. Sin embargo, no son los únicos importantes, toda vez que:

- Las normas internacionales del trabajo ofrecen una base internacional sólida para la ampliación de los derechos laborales en la economía informal. En concreto, la aplicación en la economía informal de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo debe promoverse sin demora por todos los medios posibles. A menudo, las actividades de la economía informal se encuentran dentro del ámbito de aplicación formal del Derecho laboral, aunque los trabajadores no están cubiertos en la práctica porque las leyes no se aplican o no se hacen cumplir. Un motivo importante de ello es la

escasa capacidad de la administración laboral y, en particular, de la inspección de trabajo en numerosos países. En todo caso, es posible que los enfoques tradicionales de la inspección de trabajo tengan que adaptarse a las circunstancias específicas de la economía informal. Parece recomendable emprender estrategias de inspección innovadoras, que combinen servicios de asesoría e información, intervenciones públicas y privadas e incentivos con procedimientos de prevención y ejecución, al objeto de mejorar el cumplimiento. El refuerzo de la organización y la representación de los trabajadores y la patronal en la economía informal es un elemento esencial de una estrategia hacia la formalización, así como la pasarela que conduce al ejercicio de los derechos y al acceso a los recursos.

## 4. Conclusiones y recomendaciones

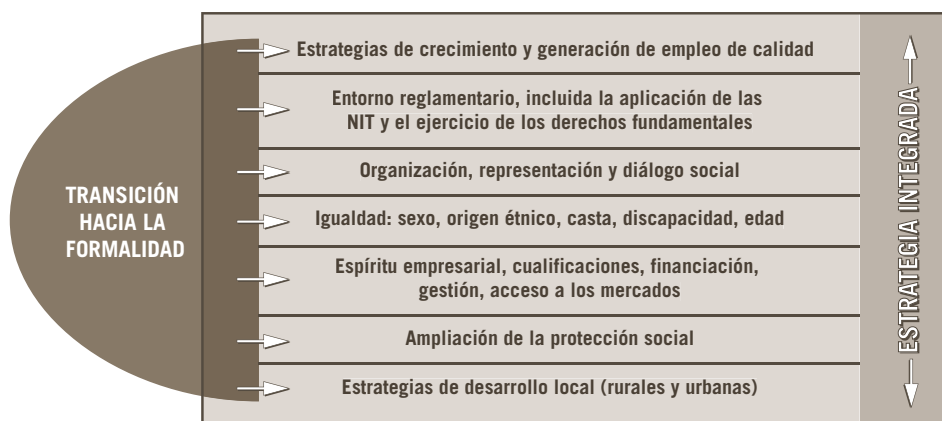
### Orientaciones políticas para una recuperación sostenible

Si la recuperación económica no se asocia a una transición a unas mejores oportunidades de trabajo o a una mejora de las condiciones de empleo en las actividades informales, el impacto del crecimiento sobre la pobreza será mínimo. Esta cuestión es esencial para hacer realidad el objetivo de ofrecer un trabajo decente, como meta mundial para todos los trabajadores, para lograr los Objetivos de Desarrollo del

Milenio y para fomentar una globalización justa. En este contexto adquieren nuevo impulso el debate sobre la economía informal y las posibles estrategias a encaminadas a la formalización a todos los niveles y en todas las regiones del mundo.

A la larga, lograr una recuperación sostenible, que incluya a la economía informal y se adapte a unos climas económicos cambiantes, requerirá una estrategia bien fundamentada, global e integrada.

### ESTRATEGIAS DE TRABAJO DECENTE PARA LA ECONOMÍA INFORMAL





### Estrategia global e integrada en materia de trabajo decente

Tal estrategia global e integrada debe incluir un abanico de ámbitos políticos que eliminen los aspectos negativos de la informalidad, conservando la importante capacidad de creación de puestos de trabajo y generación de ingresos de la economía informal y, promuevan la protección y la incorporación de los trabajadores y las unidades económicas del sector informal a la economía establecida<sup>14</sup>. Este marco integrado, tal como se ilustra en la figura siguiente, puede servir de instrumento de diagnóstico para analizar y controlar los procesos y los factores determinantes de la informalización/formalización, promover un diálogo tripartito amplio para evaluar la repercusión de las políticas y entablar tanto un diálogo como asociaciones con otros interlocutores globales e instituciones internacionales.<sup>15</sup>

### Investigación e información

Las intervenciones en los ámbitos políticos destacados en la figura anterior sólo pueden llevarse a cabo de manera eficaz si los responsables de la formulación de políticas disponen

de la información necesaria sobre la economía informal que pretenden tratar e integrar. Tal como la crisis reciente ha puesto de relieve una vez más, una recogida de datos fiable, oportuna y regular sobre la economía informal es esencial para supervisar unas circunstancias del mercado de trabajo que evolucionan con rapidez y acelerar un proceso de recuperación sostenible.<sup>16</sup> Entretanto, deben fomentarse el uso generalizado de los datos y la información disponibles y la adopción de iniciativas que supervisen la evolución del empleo formal e informal en el camino hacia la recuperación.

<sup>14</sup> OIT: Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa: Informe para el punto recurrente sobre el empleo, 2010, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, p. 133.

<sup>15</sup> OIT: Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa: Informe para el punto recurrente sobre el empleo, 2010, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, p. 134.

<sup>16</sup> ODI, 2009, The global financial crisis: Poverty and social protection, Evidence from 10 country case studies. (Londres: Overseas Development Institute, Briefing Paper 51, p. 4).

## 5. Lecturas y recursos adicionales

- ILO (2010) *Decent work and the informal economy: A resource guide*, web based document, forthcoming
- ILO (2010) *Work in the informal economy and policies to facilitate transition to formality* in Chapter 7 of *Employment Policies for Social Justice and Fair Globalization: Recurrent Item on Employment, Report VI, International Labour Conference, 99th Session, Geneva*
- ILO, (2009) *Tackling the Global Jobs Crisis: Recovery through Decent Work Policies*, Report of the Director-General, International Labour Conference, 98th Session, Geneva
- ILO and WTO (2009) *Globalization and Informal Jobs in Developing Countries*, Geneva
- ILO (2009) *The informal economy in Africa: Promoting transition to formality: Challenges and strategies*, Geneva
- ILO (2008) *Interregional Symposium on the Informal Economy - Enabling transition to formalization*, background papers and symposium report found on the website: [http://webdev.ilo.org/empolicy/what/events/lang--en/WCMS\\_125488/index.htm](http://webdev.ilo.org/empolicy/what/events/lang--en/WCMS_125488/index.htm)
- Baker, Judy (2009) *Responses to the Crisis: An Urban Perspective*, Washington: World Bank
- Horn, Zoe (2009) *No Cushion to Fall Back On: The Global Economic Crisis and Informal Workers*, Inclusive Cities