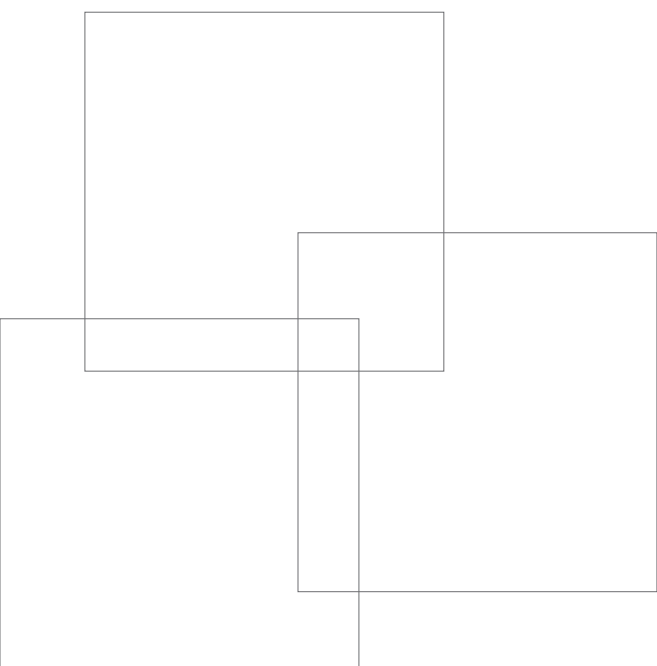




Oficina
internacional
del Trabajo
Ginebra



6

Políticas Nacionales De Empleo: Una guía para las organizaciones de trabajadores

Respuesta de políticas para el
tratamiento de la economía informal

Respuesta de políticas para el tratamiento de la economía informal



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2015

Primera edición 2015

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 Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Políticas nacionales de empleo: Una guía para las organizaciones de trabajadores

Organización Internacional del Trabajo. – Ginebra: OIT, 2015

ISBN: 978-92-2-329343-7 (print)

ISBN: 978-92-2-329344-4 web pdf

Organización Internacional del Trabajo

Políticas de empleo / rol de los sindicatos / promoción del empleo / plan de acción / fuerza de trabajo / economía informal / mercado de trabajo

13.01.3

Publicado también en inglés: *National employment policies: A guide for workers' organizations* (ISBN 978-92-2-129343-9 (print) / 978-92-2-129344-6 (web pdf)), Ginebra, 2015, en árabe (ISBN 978-92-2-629343-4 (print) / 978-92-2-629344-1 (web pdf)), Ginebra, 2015, y en ruso: *Национальная политика в сфере занятости: Руководство для представительных организаций работников* (ISBN 978-92-2-429343-6 (print) / 978-92-2-429344-3 (web pdf)), Moscú, 2015.

Datos de catalogación de la OIT

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 y los productos electrónicos 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.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Esta publicación ha sido realizada por el Servicio de Producción, Impresión y Distribución de Documentos y Publicaciones (PRODOC) de la OIT.
Creación gráfica, concepción tipográfica, compaginación, preparación de manuscritos, lectura y corrección de pruebas, impresión, y distribución.
PRODOC vela por la utilización de papel proveniente de bosques gestionados de manera durable y responsable desde el punto de vista medioambiental y social.
Code: CMD - STA

Breve resumen

Maimouna vive en Ougadougou, en Burkina Faso. Vende donas caseras y jugo al lado de un supermercado. Trabaja fuera de la ley, sin un permiso. A menudo, el dueño la acusa de competencia desleal. Ella se preocupa por las confrontaciones con la policía o las autoridades municipales, y a veces paga sobornos para escapar del desalojo y la confiscación o destrucción de su propiedad. Sus ingresos son irregulares, las horas de trabajo son largas, no tiene seguro social ni estándares de salud o seguridad. En su pueblo no existe una organización de vendedores callejeros.

Bopha es una emigrante rural que partió del campo hacia la ciudad de Bangladesh. Trabaja en una fábrica textil, su primer trabajo pago, pero no tiene contrato de empleo. No tiene recibo de sueldo ni situación ocupacional permanente. Su trabajo consiste en tejer, hilar y tender fibras, pese a que la mayoría de los hombres trabajan en posiciones que requieren más aptitudes, como supervisión de maquinaria o tintura de telas. Trabaja muchas horas. Su salario es bajo y no siempre le pagan a tiempo. No conoce las leyes laborales y no está autorizada a tener protección social o beneficios de empleo. Todos los meses, Bopha envía dinero a su familia.

Maimouna y Bopha trabajan en la **economía informal**. La OIT define la economía informal como “todas las actividades que, legalmente o en la práctica, no están cubiertas por acuerdos formales, o lo están pero de manera insuficiente” (OIT, 2002). Esta sección explica qué es la informalidad y cómo la medimos. Resumimos varios puntos de vista teóricos sobre por qué existe, y analizamos algunas opciones de políticas para combatir la informalidad basándonos en su contexto y sus causas.

Cuando la mayor parte de la mano de obra de un país tiene actividad en la economía informal, los planificadores de políticas deben considerar el impacto de cada decisión política que se tome para un sector y para esos trabajadores. Por eso, al formular una política de empleo a nivel nacional, los sindicatos deben estar preparados para entablar un debate sobre el impacto de las opciones de políticas sobre la economía informal, y tener la capacidad de proponer otras políticas. El debate sobre la informalidad no debe ser relegado a políticas que apunten específicamente a ese tema, sino que debe estar inserto en cada política económica y social.

En las economías en desarrollo, los sindicatos están tomando medidas acerca de la informalidad y los trabajadores se están organizando. En esta sección, vamos a ver estudios de casos y a mostrar cómo la acción y la negociación colectiva han mejorado las condiciones de la economía informal.



Contenidos

Políticas para el tratamiento de la economía informal

Breve resumen	v
6.1. Definición de economía informal: el sector y el empleo informal	
La superposición entre el empleo informal y el sector informal	2
6.2. Medición de la informalidad	
Recolección de datos sobre varias modalidades de informalidad	3
¿Qué tan grande es la informalidad?	5
6.3. ¿Por qué existe la informalidad?	
La informalidad como exclusión	7
La informalidad como elección	7
La informalidad generada por la competencia	8
¿La informalidad es una fuerza dinámica o contribuye a la poca productividad?	8
Informalidad de dos niveles	8
6.4. ¿Cómo puede una política responder a la economía informal?	
Respuesta para la informalidad como exclusión	9
Respuesta para la informalidad como elección	9
6.5. ¿Qué están haciendo los sindicatos respecto a la economía informal?	
Estrategias de inclusión	11
Sindicatos especializados	12
Ejemplos de acuerdos de negociación que extienden protección y beneficios de seguridad social a los trabajadores informales	14
6.6. La negociación colectiva y la informalidad	
6.7. El avance hacia la formalidad: Un paquete integrado	
Referencias	17
Fuentes y herramientas	19

6.1. Definición de economía informal: el sector y el empleo informal

La OIT define la economía informal como «todas las actividades que, legalmente o en la práctica, no están cubiertas por acuerdos formales, o lo están pero de manera insuficiente» (OIT, 2002). Esta definición incluye la informalidad en términos de:



- la empresa para la cual alguien trabaja (en el sector informal) y
- las características informales del empleo del trabajador (empleo informal).

El sector informal consiste de empresas privadas pequeñas y no registradas que se ocupan, al menos en parte, de la producción de bienes y servicios para el mercado.



- ✓ Una empresa es no registrada cuando no está bajo las leyes nacionales, como las legislaciones comerciales, impuestos o leyes de seguro social, o legislaciones de asociaciones profesionales.
- ✓ A una empresa se la considera pequeña cuando tiene menos empleados permanentes que un número determinado (por ejemplo, cinco empleados). El número se fija en el contexto nacional.
- ✓ Una empresa es no incorporada cuando no es una entidad legal instalada separadamente de sus dueños. A menudo significa que no llevan un juego de libros contables completo.
- ✓ Cuando la gente produce bienes o servicios para consumo propio, como alimentación o cuidado de niños, no se cuenta como un sector de actividad informal.

El empleo informal se refiere a empleos que no tienen las protecciones sociales o legales básicas o beneficios de empleo. Algunos ejemplos de estas protecciones son el preaviso de despido, indemnización por despido o ausencias pagas por enfermedad.

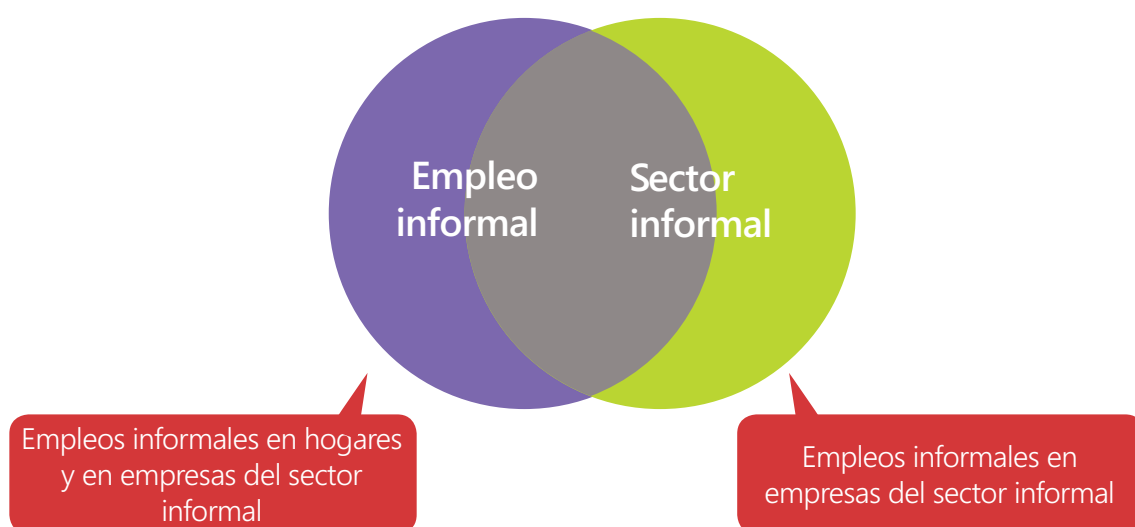


Un ejemplo de empleo informal sería el de los jornaleros casuales, quienes tienen pagas sin un empleador fijo. Esto se ve por lo general en la construcción y agricultura.

El empleo informal también incluye gente involucrada en muchos tipos de autoempleo (sin empleados) o trabajo por cuenta propia. Un ejemplo sería la gente que trabaja con su propio equipamiento en su hogar, a retribución por unidad sin supervisión directa. Los trabajadores familiares no remunerados (familiares que ayudan con el emprendimiento familiar sin una paga o sin situación formal de empleo) también pueden entrar en esta categoría, al igual que quienes están empleados indirectamente a través de una agencia temporal.

La superposición entre el empleo informal y el sector informal

Una gran parte del empleo informal está, por supuesto, en el sector informal, pero los dos no se superponen completamente. Los trabajadores pueden estar ejerciendo informalmente para empresas que operan en la economía formal (por ejemplo, trabajo diario casual para una gran empresa de construcción). Y algunos empleados que trabajan para empresas en el sector informal pueden tener trabajos formales. Un ejemplo de esto puede ser el caso de un trabajador asalariado con contrato regular, empleado por una firma pequeña y no incorporada.



Un ejemplo de esta superposición es la economía informal de El Salvador. En el último año del cual se tiene información sobre este país, el empleo informal en la economía formal era del 14,8% del total del empleo (sin contar agricultura y ganadería). El empleo informal dentro del sector informal era del 53,4% (OIT, 2012a). Eso significa que el total del 68% de la mano de obra del país se encontraba dentro de la economía informal. Cuando la mayor parte de la mano de obra está activa en la economía informal, los planificadores de políticas deben considerar el impacto de cada una de las decisiones que tomen sobre este sector.

6.2. Medición de la informalidad

Existen dos razones por las que es difícil medir la informalidad de manera precisa. Primero, la economía informal incluye gente que trabaja en tantos sectores y en tan diferentes condiciones, que es complejo encontrar una manera de contabilizarlas. Segundo, muchos tipos de informalidad están ocultos:

- Los actores que están involucrados pueden no estar en registros oficiales
- Su trabajo puede ser casual o a baja escala y no reportado
- Podrían estar ocultando sus actividades informales
- Podría ser difícil para los censistas encontrar pequeñas empresas sin registrar. Incluso si las encontrara, podrían ser reacias a dar a conocer información si están operando de manera irregular
- Los trabajadores a menudo tienen situaciones más vulnerables y es menos probable que estén registrados

Recolección de datos sobre varias modalidades de informalidad

En 2003, la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo adoptó directrices para la definición de empleo informal como un estándar estadístico internacional. Una forma de recopilar datos sobre informalidad es llevar a cabo censos de hogares y empresas. Esto puede hacerse directamente preguntando si una firma está registrada legalmente o bien, al hacer un censo sobre la mano de obra, preguntando a los encuestados si están registrados en la administración de seguridad social.

También es posible reunir datos indirectamente mediante el uso de indicadores proxy (por aproximación) del empleo informal. Un indicador proxy permite recolectar información más fácilmente, y cuenta con buenas posibilidades de ofrecer los datos que se están buscando. Por ejemplo, un indicador proxy comúnmente usado para el empleo informal es el trabajo por cuenta propia, que está fuertemente relacionado con el empleo informal, incluso si incluye algunos trabajadores que están en situación formal y excluye a algunos en situación informal. Otro indicador proxy es la diferencia entre el empleo total de un país y el empleo registrado, medido según datos gubernamentales. Esto también puede revelar información sobre empleo informal.

Este cuadro define varias características o indicadores de informalidad y sugiere como los investigadores pueden usar los datos sobre los indicadores, así como también cuáles son las limitaciones existentes.



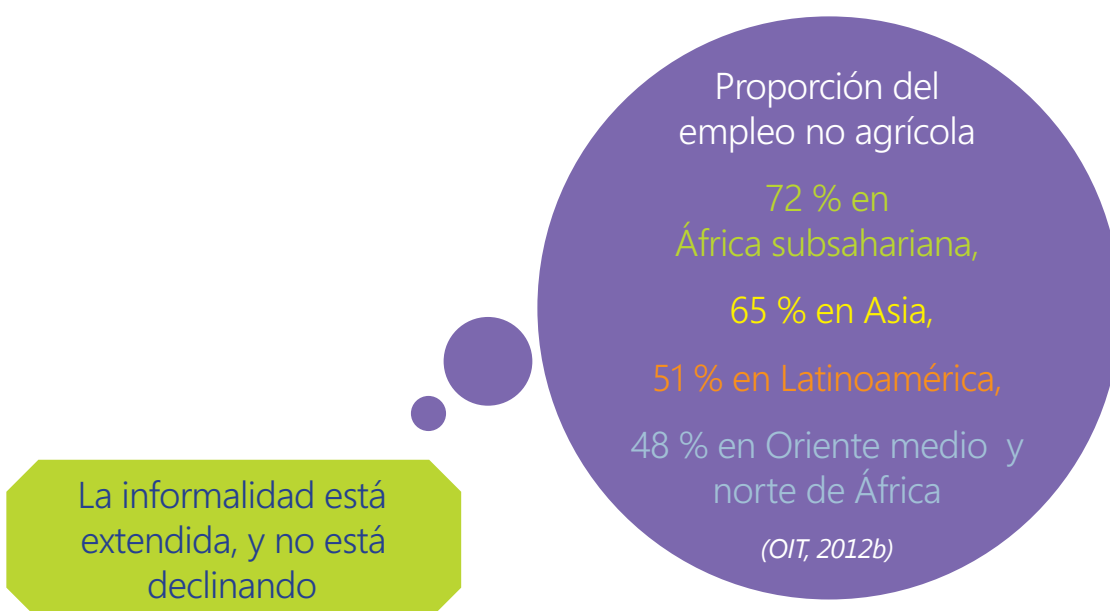
Definición	Aplicación y limitaciones de la investigación
Definiciones basadas en la empresa	
Status de registro	Trata de identificar a las empresas que operan sin el reconocimiento del gobierno o sin regulación, ya sea de hecho o por ley. Se usa para evaluar el acceso a servicios públicos y la falta de regulación. Limitaciones: la inscripción en los registros del gobierno podría no significar que las prácticas reales son formales.
Tamaño de la empresa	A menudo se usa como indicador proxy de empresas informales. Es potencialmente útil para el análisis de la economía de firmas de pequeña escala. Limitaciones: el tamaño es un representante imperfecto para otros aspectos de informalidad. Está definido solo en términos de cantidad de empleados asalariados.
Evasión y elusión fiscales	Usado en estudios de costos y beneficios de la informalidad. Puede usarse como indicador proxy para otros tipos de elusión o evasión. Limitaciones: la evasión o elusión fiscales también pueden ser extendidas entre firmas que de otro modo serían consideradas formales. Puede no captar la vulnerabilidad del mercado laboral y la falta de protección social . A menudo no sirve para calcular los impuestos que las firmas informales sí pagan.
Falta de contribución por parte de empleadores a programas de seguridad social	Similar a la evasión y elusión fiscales, pero con una conexión más explícita a las protecciones sociales. Limitaciones: los países tienen diferentes sistemas de seguridad social. Podría no captar adecuadamente la vulnerabilidad del mercado laboral y la falta de protección social. Podría no ser relevante para firmas sin empleados remunerados.
Las finanzas de las empresas no son separables de las de los hogares	Capta muchos factores que comúnmente se asocian con empresas informales (pequeña escala, sin organización formal, vinculadas a subsistencia del hogar). Limitaciones: los datos raramente están disponibles, lo que hace que sea difícil usar este indicador.
Definiciones basadas en el empleo	
Existencia de protección social vinculada al empleo	Intenta capturar formas de empleo precarias, vulnerables o sin protecciones. Limitaciones: suele aplicarse solo a empleados. Se necesita un criterio diferente para el trabajo por cuenta propia. La base de la protección social varía de acuerdo a los países.
Prácticas ilegales de empleo	Intenta medir hasta qué punto los empleadores violan las leyes laborales. Limitaciones: las prácticas ilegales de empleo no están reportadas en fuentes estadísticas. Las formas legales de empleo podrían ser precarias o sin protecciones. Las leyes laborales son distintas en cada país.
Actividades clandestinas	
Venta/producción de bienes y servicios ilícitos	La intención principal es estudiar aspectos ilegales de la economía. Limitaciones: los datos de estas actividades son extremadamente limitados. Puede no estar muy relacionado con otros abordajes para definir la informalidad.
Actividades económicas sin contabilizar ni registrar.	La intención principal es documentar las actividades económicas que no están medidas o contadas en estadísticas oficiales (informal equivale a clandestinas u ocultas). Limitaciones: ya que estas actividades no están documentadas, los investigadores tienen que usar mediciones proxy y hacen muchas conjeturas.

Fuente: Heintz, 2012

¿Qué tan grande es la informalidad?

En 2002, la Organización Internacional de Trabajo publicó información sobre las dimensiones de empleo informal compilada por 47 países de diferentes regiones (OIT, 2012b). La figura 1 muestra la cantidad de gente en el sector informal y en el empleo informal en 33 países.

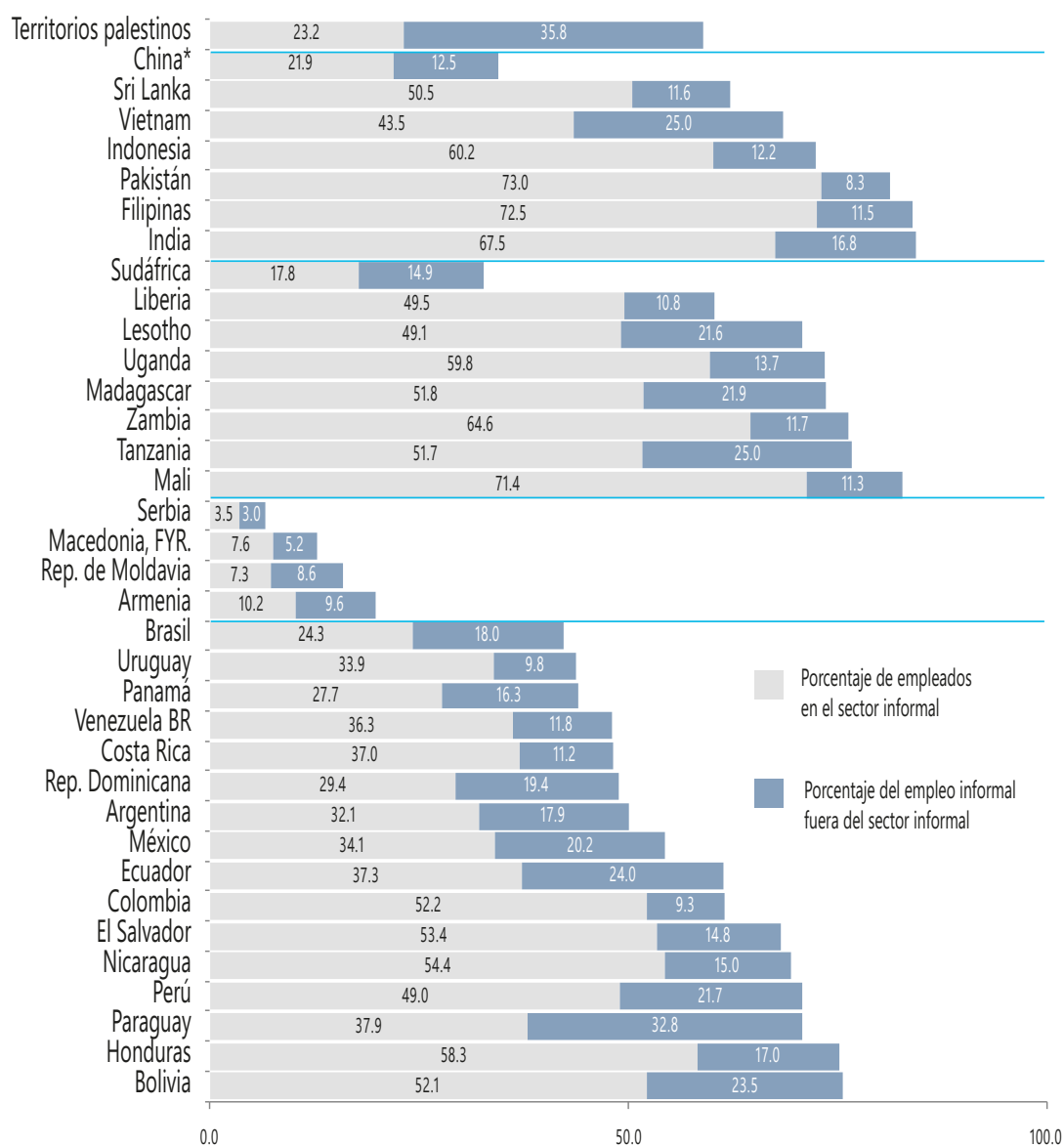
A nivel global, las estadísticas sugieren que más de la mitad de todos los empleos en el sector no agrícola son informales, particularmente en países con bajos y medianos ingresos.



Los países a menudo no recolectan datos sobre informalidades de su sector agrícola, y los datos de la OIT se refieren solo al empleo no agrícola. En países en desarrollo, donde la agricultura para subsistencia todavía es importante, las cifras del empleo informal aumentarían bastante si estos datos se incluyeran.

El PIB per capita es una medida de la producción total de un país que toma el Producto Interno Bruto (PIB) y lo divide por el número de habitantes. La proporción del empleo informal baja a medida que el PIB per cápita aumenta. Y aumenta a medida que la proporción de la población que vive por debajo de la línea de pobreza se incrementa.

Figura 1: Proporción de personas empleadas en la economía informal como porcentaje del empleo no agrícola, en el último año disponible.



Fuente: OIT, 2013b.

Notas: Las líneas horizontales separan regiones geográficas. Los países están dispuestos en orden ascendente de empleo en la economía informal dentro de cada región geográfica.

*Los datos de China son de seis ciudades: Fuzhou, Guangzhou, Shanghai, Shenyang, Wuhan y Xi-an.

6.3. ¿Por qué existe la informalidad?

¿Por qué las empresas y los trabajadores operan en la economía informal? Existen distintos puntos de vista sobre este tema (Heintz 2012; Tonin 2013). Los resumimos debajo.

La informalidad como exclusión

Un punto de vista es que, aunque trabajadores y empresas quisieran operar en la economía formal, no tendrían la posibilidad de hacerlo y se mantienen en la economía informal para sobrevivir. Simplemente no hay suficientes empleos disponibles en el sector formal, entonces la gente se vuelca a lo que sí está disponible: empleos en empresas sin registrar o trabajo por cuenta propia. Las pequeñas empresas con márgenes de ganancias limitados pueden tratar de evitar impuestos y regulaciones (incluyendo las laborales) que le agregan costos a sus operaciones.

Existen otras situaciones en las que la gente está imposibilitada de elegir libremente entre las oportunidades económicas: la pobreza o falta de educación, por ejemplo. También existen las limitaciones basadas en el género. Esto incluye las mayores responsabilidades que tienen las mujeres por trabajar en su hogares, cómo ve la sociedad los roles de los géneros, el control limitado que tienen las mujeres sobre el dinero y las inversiones desiguales en la educación de niñas y niños.

La informalidad como elección

Otro punto de vista sostiene que la decisión de trabajar de manera informal es el resultado de una elección de las personas entre fuentes alternativas de empleo (Maloney, 2004, pp. 1159-1178; Loayza y Rigolini, 2006). Según esta visión, los trabajadores ponderan los beneficios de trabajar formalmente comparándolos con los de la informalidad, seleccionando la forma de empleo con la mejor red de beneficios.

Esta visión no implica que los trabajadores sean adinerados o estén satisfechos con su situación. Podrían estar viviendo en la pobreza mientras trabajan informalmente. Sin embargo, ocurre que dadas sus aptitudes y las condiciones predominantes en el mercado laboral, no estarían mejor económicamente por mantener el empleo formal para el cual están capacitados.

Algunos teóricos ven a los emprendimientos informales como empresas que pueden prosperar potencialmente en el sector formal. Ven el intento de evitar la regulación como la razón principal por la que se encuentran en el sector informal. Un punto de vista dice que estas firmas son «parasitarias», por lo que reclaman un refuerzo estricto de la regulación. Otra visión afirma que el sector informal es un medio para evitar los altos costos iniciales, y sugiere que un control estricto podría detener toda una parte dinámica de la economía.

La informalidad generada por la competencia

Otros teóricos ven la informalidad como consecuencia de la necesidad de bajar los costos laborales y de proteger la rentabilidad en una economía global competitiva (Portes, et al. eds., 1989). Por ejemplo, las personas autónomas que trabajan en el sector informal pueden ser incorporadas a redes de producción global como fuentes de empleo a bajo costo. De manera similar, la reducción de protecciones sociales ante las presiones de la competencia lleva a una mayor informalidad. En estos contextos, más que la falta de demanda en mercados laborales formales, el impulsor es la propia demanda de empleo informal.

¿La informalidad es una fuerza dinámica o contribuye a la poca productividad?

¿Debemos ver la economía informal como un grupo de actividades vibrantes y dinámicas que permite la subsistencia en países en desarrollo cuando la economía formal falla en el logro de dicho objetivo? ¿O debemos verla como trabajo de baja productividad, que permite la subsistencia de aquellos que se encuentran excluidos de mejores oportunidades de empleo?

La elección entre estas dos perspectivas tiene implicaciones importantes en cómo ingresa el empleo informal a las estrategias de desarrollo nacional. ¿Las políticas deben apuntar a apoyar el empleo informal y mejorar las ganancias y condiciones de trabajo, con el propósito de respaldar un desarrollo económico de base amplia? ¿O los objetivos a largo plazo deben consistir en sacar a la gente del empleo informal y llevarla al empleo formal y remunerado, cultivando economías de escala y actividades de gran valor agregado dentro de un sector formal?

Estas dos estrategias no necesariamente se excluyen mutuamente, pero existen tensiones entre ellas. El apoyo a una economía informal puede alimentarse de cambios estructurales a largo plazo. Sin embargo, la informalidad extendida puede reforzar los niveles bajos de productividad, estancar el crecimiento y ser un obstáculo para mejoras a largo plazo en la calidad de empleo. Los sindicatos de cada país necesitan evaluar las condiciones y llegar a sus propias conclusiones.

Informalidad de dos niveles

Recientemente se ha buscado reunir estos argumentos dentro de un mismo abordaje (Fields, 1990; Perry et al., 2007). En este marco, existe un segmento de gama baja y uno de gama alta en el mercado laboral informal. En este último, la gente elige de forma voluntaria actividades que son relativamente productivas. En el otro, las barreras para entrar a trabajos informales de alta gama resultan en una proporción de mano de obra que no tiene otra opción que trabajar en actividades marginales de baja gama.

6.4. ¿Cómo puede una política responder a la economía informal?

No existe una única respuesta de política que sea válida en todos los países o incluso entre diferentes partes de la economía informal dentro de un mismo país. Las intervenciones políticas dependen de entender las razones por las cuales las personas y las firmas trabajan dentro de la informalidad en un contexto dado. Esto es especialmente importante cuando la informalidad es más una elección que un resultado de exclusión por parte del sector formal.

Respuesta para la informalidad como exclusión

Cuando la informalidad se debe a la exclusión de la economía formal, la respuesta política que usualmente se propone es una mezcla de intervenciones orientadas a:

- Aumentar la productividad de empresas informales
- Aumentar la empleabilidad de los trabajadores informales
- Introducir medidas para reducir la pobreza, como programas de protección social no contributivos (por ejemplo, el Bolsa Familia en Brasil)
- Aumentar la demanda total para promover nuevas oportunidades de trabajo formal

Respuesta para la informalidad como elección

La respuesta política que por lo general se propone cuando los trabajadores y las empresas eligen operar de manera informal es una combinación de «zanahoria y palo» (un antiguo dicho sobre entrenar animales con comida y castigo).

El aumento de los beneficios del status formal es un incentivo para que las empresas y los trabajadores se registren (zanahoria). Esto puede hacerse mediante la facilitación de acceso a créditos o mercados para tales firmas o dándoles a los trabajadores informales acceso a beneficios de seguro médico.

El aumento del poder de las autoridades públicas para reforzar las regulaciones sería el «palo». Si los sistemas de inspección son fuertes y confiables, las autoridades pueden frenar el incumplimiento de la legislación laboral y las reglas de seguridad social civiles, comerciales, administrativas y fiscales.

Algunos países, como Chile, han introducido penalidades variables, con multas que aumentan según la cantidad de trabajadores afectados. Pero las multas pueden reemplazarse por capacitación para empresas con menos de nueve trabajadores. Otros países han aumentado el número de inspectores laborales. Por ejemplo, estos se han duplicado en Guatemala y El Salvador, y triplicado en República Dominicana y Honduras (OIT, 2013a, p. 40).



6.5. ¿Qué están haciendo los sindicatos respecto a la economía informal?

Los trabajadores informales se encuentran con obstáculos legales y prácticos para ejercer sus derechos sindicales:

- La protección de estos derechos puede depender de que sean o no definidos como empleados. (Algunos pueden definirse como «trabajadores autónomos» o contratados como aprendices o becarios para evitar los sindicatos).
- La naturaleza temporal del empleo significa que sus contratos pueden terminar antes de que lleguen a pertenecer a un sindicato o de que inicien negociaciones. En varios países, los trabajadores temporales son despedidos cuando llegan al umbral de los días de servicio que les da derecho a quedar contratados de forma permanente con los beneficios de los trabajadores sindicalizados.
- Pueden estar en una relación de empleo indirecto y no estar habilitados para negociar directamente con el empleador principal. Esto se llama fragmentación de la unidad de negociación.
- Más a menudo, los trabajadores informales son autónomos, como los vendedores ambulantes o los taxistas que no tienen empleadores directos con los cuales negociar. En tales casos, las negociaciones pueden darse con las autoridades locales para facilitar las actividades comerciales o para evitar abusos. Los sindicatos pueden ser de ayuda con tales negociaciones, y pueden proveer acceso a servicios de apoyo como planes de crédito o ahorro, seguro médico y capacitación.
- Los trabajadores informales son más difíciles de organizar que los empleados regulares. Esto se debe a la inestabilidad del trabajo y de los ingresos, y en el caso de algunos, como los trabajadores domésticos, a la dispersión entre los lugares de trabajo.

Los trabajadores que están dentro de la economía informal necesitan organizaciones y representación para defender sus intereses laborales. También necesitan voz para presionar a los planificadores de políticas sobre temas como el acceso a financiamiento, derechos de propiedad, impuestos y seguridad social. Aquí debatiremos las estrategias que los trabajadores informales y los sindicalistas están usando para desarrollar su representación.



Estrategias de inclusión

La afiliación sindical ha venido cayendo y el empleo informal subiendo. Esto hizo que muchos sindicatos incluyan en su agenda el tema de la organización y representación de estos grupos de trabajadores. Aquí hay algunos ejemplos:

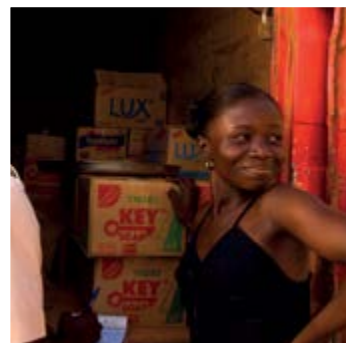
FNV Union Confederation (Confederación Holandesa de Sindicatos): Esta confederación ha visto un aumento drástico en las afiliaciones a sindicatos que organizan a los trabajadores autónomos, domésticos y de agencias.

Ghana Trades Union Congress (Congreso de Sindicatos de Ghana): El congreso ha alentado a los sindicatos asociados a cambiar sus estatutos para que las organizaciones de trabajadores informales puedan asociarse. Esto hizo que la afiliación y el pago de aportes sean más simples y que se propusiera un plan para subvencionar de forma cruzada la membresía. En las negociaciones de la Ley de Trabajo 2003, el congreso propuso que la ley debía amparar a todos los trabajadores y no sólo a los empleados, por lo que, en consecuencia, se ha extendido la protección.

South African Municipal Workers' Union (Unión de Trabajadores Municipales de Sudáfrica): El sindicato está reclutando cada vez más trabajadores informales y no estandarizados. Recientemente inició una demanda en la corte contra las autoridades locales que adjudicaron licitaciones a contratistas sin respetar la ley municipal, que exige que se le consulte al sindicato y que los contratistas cumplan con los requisitos del consejo de negociación.

All India Central Council of Trade Unions, AICCTU (Consejo Central de Sindicatos de India): Esta reconocida organización central sindical se ocupa de los trabajadores por contrato y pasantes en Tamil Nadu, especialmente en el área de Sriperumpudur, donde se ubican corporaciones multinacionales como Nokia, Hyundai y unidades satelitales como Foxconn y Hwasin.

Trade Union Centre of India, TUCI (Sindicato Central de la India): Esta federación tiene 200.000 miembros en 14 estados. Su grupo objetivo principal es el sector de trabajadores no organizados. Aproximadamente tres cuartos de sus miembros pertenecen al sector sin organizar. Los trabajadores contratados representan el 25% o 30% de los miembros totales. Dos de los objetivos del sindicato son: luchar contra la política de promover el sistema de contratos laborales y el trabajo casual en nombre de la 'flexibilidad' y luchar por la erradicación de todas las relaciones laborales injustas como el trabajo casual y sistemas de trabajo por contratos, especialmente donde el trabajo es permanente (TUCI, 2008).



Sindicatos especializados

Las organizaciones especializadas de trabajadores informales están emergiendo y construyendo alianzas con las organizaciones generales:



Tanzania Informal Construction Workers Association (Asociación de Trabajadores Informales de la Construcción de Tanzania):

Esta es una organización general de trabajadores por cuenta propia. Hizo que los trabajadores tengan fondos disponibles para momentos de enfermedad o en casos de fallecimiento. Ha presionado al gobierno para que reserve una proporción de contratos para los trabajadores informales y ha hecho campaña para que se adopten tecnologías basadas en la utilización intensiva de mano de obra.

Association of home-based workers (Asociación de Trabajadores a Domicilio) de Bulgaria: Miembro asociado de la Confederation of Independent Trade Unions (Confederación de Sindicatos Independientes).

Trade Union Co-ordination Centre (Centro de Coordinación de Sindicatos):

Reconocido por el All India Central Council of Trade Unions, esta organización tuvo más de 600.000 miembros verificados en 2002, la mayoría pertenecientes al sector no organizado. Tiene una unidad estatal en Bengaluru, y se concentró en organizar a trabajadores casuales y contratados y a mujeres de las industrias textiles. Organizó a los trabajadores contratados de industrias conocidas, como MICO, BHEL, Escorts, Bosch, Toyota Kirloskar Motors, ABB Private Ltd., así como también a trabajadores de la industria hotelera y de departamentos gubernamentales.

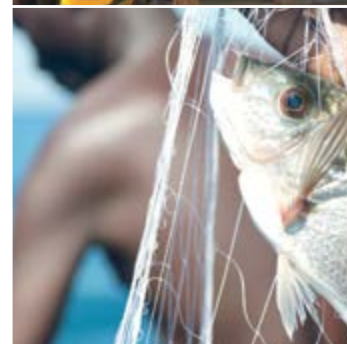
El sindicato ha luchado exitosamente por la regularización de los trabajadores contratados tanto en el sector gubernamental como en el sector privado. No recurre a la litigación, ya que no tiene confianza en las cortes y les llevaría mucho tiempo. «Para el momento en que la corte dé su veredicto (como mínimo cinco o seis años) los trabajadores contratados y casuales habrán perdido sus empleos», explicó un representante del sindicato. En lugar de eso, el centro recopila información de las agencias públicas.

Por ejemplo, el centro averigua qué tantas licencias había dado el departamento laboral a compañías como Toyota por empleo permanente. Compara las estadísticas de los trabajadores, tanto los suspendidos como los activos, y después eleva quejas a los organismos públicos por darles licencias a empresas que hacen uso de mano de obra informal. Conduce marchas (procesiones) y dharnas (protestas) en fábricas y en lugares públicos, por ejemplo frente a las oficinas del Departamento de Trabajo, y busca la cobertura de los medios.



The Malawi Union for the Informal Sector (Unión Malaui para el Sector Informal): Este sindicato se formó en el año 2000 y fue registrado oficialmente en 2004. En 2012 tenía aproximadamente 14.550 miembros. Trabajan en los siguientes sectores informales: trabajadores a domicilio, vendedores callejeros, recolectores de basura, trabajadores de la construcción, trabajadores domésticos y productores de té de baja escala.

El sindicato es afiliado nacional de StreetNet International en Malaui. También está asociado a la organización contra la pobreza War on Want y al centro nacional de trabajo del Malawi Congress of Trade Unions (Congreso de Sindicatos de Malaui) y de Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (Mujeres en Empleo Informal: Globalización y Organización). La visión del sindicato es ayudar, representar y formar a sus miembros para mejorar sus negocios. Sus objetivos son proteger los derechos e intereses de los miembros, alentarlos a la participación entre los miembros del sindicato, promover legislación que sirva a los intereses de los miembros y aliarse a las organizaciones tanto locales como internacionales que tienen objetivos similares.



Ejemplos de acuerdos de negociación que extienden protección y beneficios de seguridad social a los trabajadores informales

Acuerdos nacionales

- Los convenios colectivos nacionales para trabajadores de agencias de empleo temporal en España (2007)
- Declaración de trabajadores de agencias de empleo (2008) entre el gobierno del Reino Unido, la Confederación Británica de la Industria y el Consejo Sindical. Esta declaración asegura trato igualitario después de 12 semanas de empleo.

Acuerdos sectoriales

- En el año 2010, los Trabajadores de la Construcción de Argentina y la Cámara Argentina de la Construcción acordaron asegurar precios y salarios adecuados, y promueven el empleo registrado y el cumplimiento de las regulaciones.
- En 2009, la National Union of Metalworkers of South Africa (Unión Nacional de Trabajadores del Metal de Sudáfrica) y la Automobile Manufacturers Employers Organisation (Organización de Fabricantes de Automóviles) acordaron la extensión de los acuerdos de las compañías sobre jubilaciones, fallecimientos, discapacidad y ayuda médica para trabajadores por tiempo reducido.

Negociaciones con empresas con trabajadores informales

- En septiembre de 2009, la Milk Food Factory Workers' Union (Unión de Trabajadores de la Industria Láctea) hicieron dos demandas importantes a Glaxo Smith Kline en India: una revisión de salarios y la permanencia de trabajadores casuales. Después de fuertes tensiones entre el sindicato y la gerencia, se firmó un convenio colectivo el 28 de mayo de 2010. Los 443 trabajadores ocasionales y temporales se harían permanentes en etapas. Además, la gerencia aumentó la tarifa diaria pagada a los trabajadores ocasionales y temporales a 300 rupias indias a partir de 1 de mayo de 2010.
- En 2009, la compañía South African Airways y la South African Transport and Allied Workers Union (Unión de Trabajadores del Transporte y Aliados de Sudáfrica) acordaron la contratación permanente de los trabajadores provenientes de agencias de empleo temporal.
- En 2008, la Neyveli Lignite Corporation y el All India Trade Union Congress (Congreso de Sindicatos de India), el Center of Trade Unions (Central de Sindicatos), el Labour Liberation Front (Frente Sindical de Liberación), United Trade Union Congress (Congreso de Sindicatos Unidos) y el Labour Progressive Front (Frente Sindical Progresista) acordaron la regularización de trabajadores contratados.
- En 2009, Nokia India y la Labour Progressive Federation (Federación Sindical Progresista) más dos agencias de trabajo temporal (CEVA Freight y M/S Adecco Flexicone Workforce Solutions) firmaron un acuerdo.

6.6. La negociación colectiva y la informalidad

Esta tabla describe los tres grandes temas relacionados con la informalidad que típicamente abordan los acuerdos colectivos, y los tipos de cláusulas en las que aparecen, dando ejemplos de acuerdos colectivos que lidiaron con esos temas.

Tema	Tipos de cláusula	Ejemplos
Regulación de contratos comerciales	Todos los contratistas registrados y cumpliendo con los requisitos de los acuerdos colectivos, normas laborales y regulaciones existentes sobre salarios y protección social.	Consejo de Negociación del Sector de la Construcción, Sudáfrica
Seguridad en el empleo	<p>Opciones:</p> <p>Limitar la exteriorización (estrategia para proteger el status de los empleados regulares).</p> <p>Regularizar el empleo (abordaje pragmático e implementación por etapas).</p> <p>Continuidad del servicio en contratos temporales.</p>	<p>Asociación de Gobiernos Locales Sudafricanos – Sindicato de Trabajadores Municipales de Sudáfrica (2008): Gobierno local debe consultar sindicatos antes de las contrataciones; extensión a los trabajadores temporales de agencias de empleo de los mismos beneficios (incluyendo salarios).</p> <p>Tamil Nadu Electricity Board y sindicato TNEB (2007): Transición de 6.000 trabajadores de agencias de trabajo temporal a empleo permanente y absorción progresiva de los restantes (21 600 trabajadores).</p> <p>Jawaharlal Nehru Port Trust y Nava Sheva Bundar Kamgar Sanghatana (2006): Continuidad en el empleo para trabajadores de agencia de empleo afiliados al sindicato; igualdad salarial</p>
Mejoras en salarios y beneficios	Vacaciones, misma paga para el mismo trabajo, misma paga para trabajos de valor equivalente, seguridad social.	<p>Autoridades Portuarias y Sindicato de Capataces y Estibadores Portuarios de Argentina (2005, 2006): igualdad salarial y de horas de trabajo.</p> <p>Hindustan Unilever Limited y Sarva Shramik Sanghatna (2008): Aumentos salariales considerables para trabajadores temporales.</p>

Fuentes: Hayter, 2011; Ebisui, 2012

6.7. El avance hacia la formalidad: Un paquete integrado

Aquí hay siete vías principales hacia la formalización que necesitan coherencia de políticas:

TRANSICIÓN A LA FORMALIDAD	→	Estrategias de crecimiento y generación de empleos de calidad
	→	Ambiente regulatorio, incluyendo un refuerzo de los estándares laborales internacionales y derechos básicos
	→	Organización, representación y diálogo social
	→	Igualdad: género, condición ante el VIH, etnia, raza, linaje, discapacidades, edad
	→	Emprendimiento, aptitudes, finanzas, gestión, acceso a mercados
	→	Extensión y niveles mínimos de protección social y sistemas de seguro social
	→	Desarrollo de estrategias locales (rurales y urbanas)
		ESTRATEGIA INTEGRADA



Un ejemplo de Brasil

Brasil constituye un ejemplo de país que se formalizó de manera rápida, adoptando un paquete de políticas integrado (OIT, 2013a). A lo largo de la última década, la creación de empleos en la economía formal ha sido tres veces más rápida que en la economía informal. Las políticas que contribuyeron a este éxito incluyen:

- programas de protección social no contributivos, como el Bolsa Familia
- simplificación de las reglas tributarias para los pequeños negocios
- mayores incentivos para que las firmas formalicen a sus trabajadores
- mayor refuerzo de las regulaciones tributarias y laborales.



Referencias

Ebisui, M. 2012. "Non-standard workers: Good practices of social dialogue and collective bargaining". Working Paper No. 36, Industrial and Employment Relations Department (Ginebra: OIT).

Fields, Gary S. 1990. "Labor market modelling and the urban informal sector: Theory and evidence," in Turnham, D., Salomé, B. and Schwarz, A. (eds.). 1990. *The informal sector revisited* (París, OECD, pp. 49-69).

Hayter, S. 2011. *Collective bargaining and informal economy*. Presentation to the Employment Policy Department Knowledge-Sharing Workshop, "Pro-employment macroeconomic frameworks, sectoral strategies for employment creation and the informal economy" (Ginebra: OIT).

Heintz, J. 2012. Informality, inclusiveness, and economic growth: An overview of key issues. Documento de trabajo SIG 2012/2 (Ottawa, International Development Research Centre).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2002. *Resolution and conclusions concerning decent work and the informal economy*. International Labour Conference, 90th session (Ginebra). Disponible en <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>.

—. 2012a. *Statistical update on employment in the informal economy*, Junio, 2012 (Ginebra). Disponible en: http://laborsta.ilo.org/applv8/data/INFORMAL_ECONOMY/2012-06-Statistical%20update%20-%20v2.pdf

—. 2012b. *The informal economy and decent work: A policy resource guide supporting transitions to formality* (Ginebra, Departamento de Políticas de Empleo). Disponible en http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_212688/lang--en/index.htm.

—. 2013a. *Transitioning from the informal to the formal economy*. Report V(1), International Labour Conference, 103a Sesión, 2014 (Ginebra).

—. 2013b. *Women and men in the informal economy: A statistical picture (second edition)* (Ginebra). A través del novedoso uso de estimaciones directas, esta nueva compilación estadística supera la publicación de la OIT de 2002 que se basaba en medidas residuales e indirectas de la informalidad.

Loayza, Norman V. & Rigolini, Jamele. 2006. "Informality trends and cycles", Serie de documentos de trabajo sobre investigación de políticas 4078, (Washington DC, Banco Mundial).

Maloney, William F. 2004. "Informality Revisited", en *World Development*, Elsevier, vol. 32(7).

Perry, G., Arias, O., Fajnzylber, P., Maloney, W., Mason, A. y Saavedra, J. 2007. *Informality: Exit and exclusion* (Washington, DC: Banco Mundial).

Portes, A., Castells, M. y Benton, L., eds. 1989. *The informal economy: Studies in advanced and less developed countries* (Baltimore, The Johns Hopkins University Press).

Tonin, M. 2012. "Informality", en Cazes, S. and S. Verick (eds.), *Perspectives on Labour Economics for Development* (Ginebra, OIT).

Trade Union Centre of India (TUCI). 2008. *Programme & constitution of the Trade Union Centre of India* (Mumbai, TUCI).

Fuentes y herramientas



OIT. 2012. *Measuring informality: A new statistical manual on the informal sector and informal employment* (Ginebra). Disponible en http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_222979/lang--en/index.htm.

Didactic slides: Disponible en http://www.ilo.org/stat/Areasofwork/Training/WCMS_210301/lang--en/index.htm.

Quiz: Disponible en http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/WCMS_210977/lang--en/index.htm.

OIT. 2012. *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Ginebra). Esta publicación presenta estadísticas nacionales y nuevas estimaciones del número de trabajadores domésticos a nivel global y regional, un sector que muchas veces permanece oculto en la privacidad de las familias y que se encuentra desprotegido por la legislación nacional. También provee información nueva acerca del grado de protección legal, y da indicaciones acerca de las dimensiones sociales de la informalidad en el trabajo doméstico. Disponible en http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_173363/lang--en/index.htm.

Sepa más acerca de la forma de organización sindical de la economía informal de Malawi: <http://wiego.org/wiego/malawi-union-informal-sector-mufis>
<http://www.waronwant.org/overseas-work/informal-economy/informal-workers-in-malawi>



**Oficina de Actividades para los
Trabajadores (ACTRAV)**

Oficina Internacional del Trabajo
4 route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

www.ilo.org/actrav
actrav@ilo.org

**Departamento de Política de
Empleo (EMPLOYMENT)**

Oficina Internacional del Trabajo
4 route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

www.ilo.org/employment
emp_cepol@ilo.org

ISBN 978-92-2-329343-7



9 789223 293437