

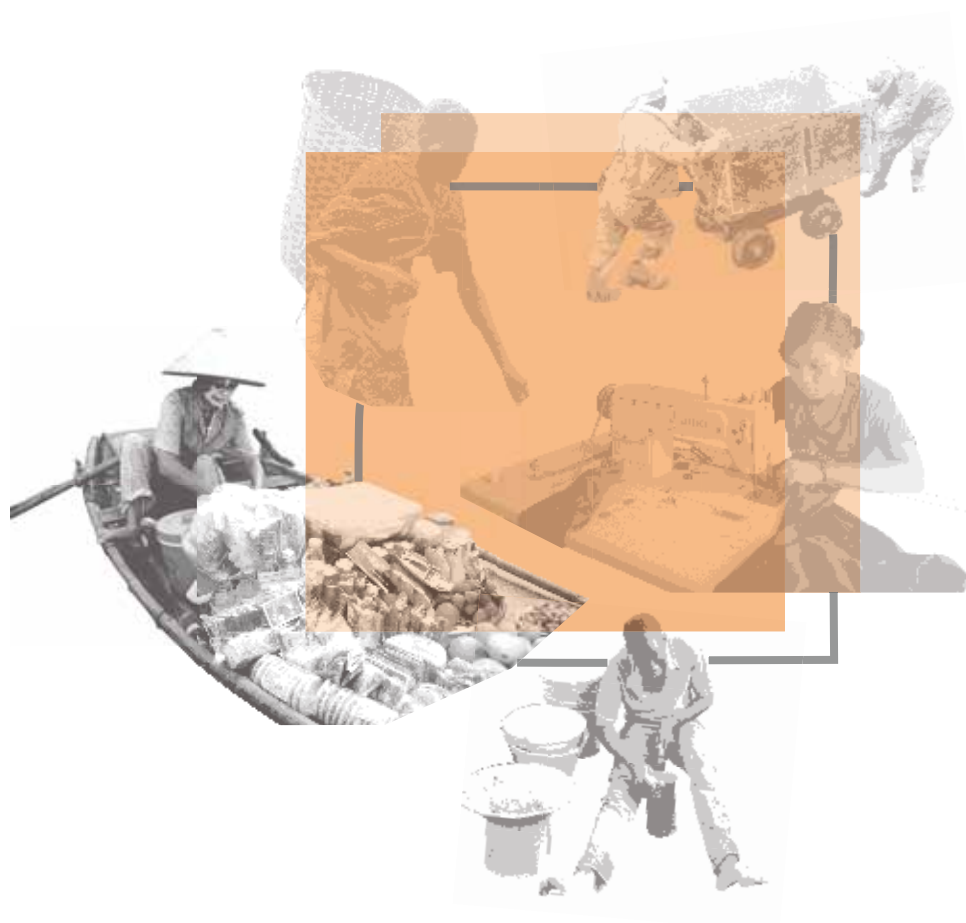


Oficina  
Internacional  
del Trabajo

Ginebra

Informe V (1)

# La transición de la economía informal a la economía formal



**Conferencia  
Internacional  
del Trabajo**

**103.<sup>a</sup> reunión 2014**

## **¡ATENCIÓN!**

Este informe contiene un cuestionario al cual su Gobierno ha de responder, de conformidad con el artículo 38 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas.

Las respuestas al cuestionario **deben llegar a la Oficina a más tardar el 31 de diciembre de 2013.**

---

**Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, 2014**

**Informe V(1)**

# **La transición de la economía informal a la economía formal**

**Quinto punto del orden del día**

ISBN 978-92-2-327754-3 (impreso)  
ISBN 978-92-2-327755-0 (web pdf)  
ISSN 0251-3226

---

*Primera edición 2013*

---

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.

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).

---

# Índice

---

	<i>Página</i>
Introducción.....	1
Capítulo 1. La economía informal y la transición a la economía formal: el desafío del trabajo decente.....	3
1.1. El trabajo en la economía informal.....	3
1.1.1. Un fenómeno polifacético y caracterizado por una gran diversidad.....	4
1.1.2. El alcance de la economía informal: tendencias mundiales y regionales.....	5
1.1.3. Crecimiento, globalización y economía informal.....	8
1.1.4. Los costos sociales y económicos de la informalidad.....	10
1.1.5. La transición a la formalidad: una preocupación política creciente.....	11
1.2. La OIT y la transición a la economía formal.....	13
1.2.1. La labor pionera de la OIT para abordar la informalidad.....	13
1.2.2. La estrategia y las herramientas de apoyo de la OIT: un enfoque multidimensional.....	14
Capítulo 2. El entorno normativo relativo a la economía informal.....	17
2.1. El entorno normativo a nivel internacional.....	17
2.1.1. Las normas de la OIT: reseña por objetivo estratégico.....	17
2.2. El entorno reglamentario a nivel nacional.....	32
2.2.1. El marco jurídico.....	32
Capítulo 3. Transición a la economía formal: el papel de los marcos integrados de políticas.....	39
3.1. Generación de empleo de calidad: políticas macroeconómicas y sectoriales para la promoción del empleo.....	41
3.2. Gobernanza, empresas sostenibles y productividad.....	43
3.2.1. Las condiciones de trabajo y la inspección del trabajo.....	44
3.2.2. Promoción de un entorno propicio para las empresas sostenibles.....	45
3.2.3. El acceso a la financiación.....	46
3.2.4. Desarrollo de las competencias profesionales.....	47

3.3. Organización, representación y diálogo social .....	49
3.4. Estrategias de desarrollo local, cooperativas y economía social .....	50
3.5. Promover la igualdad y combatir la discriminación.....	52
3.6. Extensión de la protección social: la función de la seguridad social en la transición a la economía formal y la importancia de las estrategias integradas .....	54
Conclusión .....	59
Cuestionario .....	61
<i>Anexos</i>	
I. Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal .....	75
II. Selección de leyes y reglamentos relativos a la economía informal .....	86

# Introducción

---

En su 317.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2013), el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 103.<sup>a</sup> reunión (2014) de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) un punto relativo a «facilitar la transición de la economía informal a la economía formal (elaboración de normas, procedimiento de doble discusión)» con vistas a la elaboración de una recomendación. De conformidad con el párrafo 5 del artículo 39 del Reglamento de la Conferencia, también aprobó un programa de plazos reducidos para la etapa preparatoria de la discusión <sup>1</sup>.

Este punto normativo, propuesto inicialmente por el Grupo de los Empleadores del Consejo de Administración, se basa en las conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal adoptadas por la CIT en 2002 (en adelante, «las Conclusiones de 2002») <sup>2</sup>, así como en los resultados del Coloquio interregional tripartito de la OIT sobre la economía informal celebrado en 2007 <sup>3</sup>, y en las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo (2012), en las que se pidió que se organizara una reunión de expertos en torno a la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en la economía informal <sup>4</sup>. Hubo amplio apoyo respecto de este punto normativo por parte del Grupo de los Trabajadores y de varios gobiernos, en particular del grupo de África. El Consejo de Administración también decidió convocar una Reunión tripartita de expertos sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal, que está previsto celebrar del 16 al 20 de septiembre de 2013, como parte de la labor preparatoria sobre este punto <sup>5</sup>.

El presente informe se divide en tres capítulos. En el capítulo 1 se presenta un panorama general del fenómeno de la economía informal, sus repercusiones en relación con el logro del trabajo decente para todos los trabajadores y los empleadores y el enfoque de la OIT respecto de la transición a la economía formal, tal como se estableció en las Conclusiones de 2002. En el capítulo 2 se proporciona información sobre el entorno normativo relativo a la economía informal en los planos internacional y nacional, y se incluyen ejemplos de las leyes y prácticas adoptadas por los mandantes de la OIT de diferentes regiones y con distintos sistemas jurídicos, tradiciones y circunstancias, con miras a lograr una transición gradual a la economía formal. En el capítulo 3 se examina la necesidad de un marco integrado de políticas, que abarque los

---

<sup>1</sup> Documento GB.317/INS/2 (Rev.) y Repertorio de decisiones, 25 de marzo de 2013.

<sup>2</sup> Las conclusiones se reproducen en el anexo I del presente informe.

<sup>3</sup> OIT: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, Informe del Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal: Hacer posible la transición al sector formal, 27-29 de noviembre de 2007 (Ginebra, 2008) (existe sólo en inglés).

<sup>4</sup> OIT: *Actas Provisionales* núm. 15, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.<sup>a</sup> reunión, 2012, párrafo 13, c).

<sup>5</sup> Documento GB.317/INS/2 (Rev.) y Repertorio de decisiones, *op. cit.*

cuatro objetivos estratégicos de la OIT (principios y derechos fundamentales en el trabajo, empleo, protección social y diálogo social) adaptado al contexto nacional de cada Estado Miembro con miras a una transición gradual a la economía formal y al trabajo decente. En el informe se analizan asimismo los enfoques innovadores adoptados por los Estados Miembros a este respecto.

Cabe señalar que el presente informe no pretende proporcionar un análisis exhaustivo y pormenorizado del tema, sino destacar algunos de los elementos clave que pueden ser pertinentes para la discusión de una posible recomendación, tal como se señalan en las Conclusiones de 2002. El informe fue preparado por un equipo interdepartamental integrado por miembros de unidades de la sede y de las regiones.

El presente informe va acompañado de un cuestionario, conforme a lo dispuesto en el artículo 39 del Reglamento de la Conferencia, que ha sido redactado con miras a la preparación de una recomendación sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal. De conformidad con el párrafo 5) del artículo 39 del Reglamento de la Conferencia y la decisión adoptada por el Consejo de Administración de aprobar un programa de plazos reducidos, la Oficina ha de enviar a los gobiernos el informe preparatorio final para la primera discusión del proyecto de recomendación a más tardar en marzo de 2014. Con el fin de contar con tiempo suficiente para la preparación de dicho informe, se solicita a los gobiernos que tengan a bien remitir sus respuestas al cuestionario de manera que la Oficina las reciba a más tardar el 31 de diciembre de 2013. A este respecto, la Oficina señala a la atención el párrafo 1 del artículo 39 del Reglamento de la Conferencia, con arreglo al cual se solicita a los gobiernos que celebren consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas antes de completar sus respuestas, en las que deberían recogerse los resultados de dichas consultas, y que indiquen a qué organizaciones han consultado. Asimismo, habida cuenta de la amplitud del tema abordado, sería conveniente que, al preparar las respuestas al cuestionario, los ministerios de trabajo consultaran a otros ministerios e instituciones nacionales competentes que se ocupen de cuestiones relativas a la economía informal. También sería oportuno consultar a otras organizaciones interesadas, incluidas organizaciones que representen a trabajadores y empleadores de la economía informal.

# Capítulo 1

---

## La economía informal y la transición a la economía formal: el desafío del trabajo decente

### 1.1. El trabajo en la economía informal

1. La economía informal prospera en un contexto de altas tasas de desempleo, subempleo, pobreza, desigualdad de género y trabajo precario. En esas circunstancias, desempeña un papel importante, especialmente en lo que respecta a la generación de ingresos, porque es relativamente fácil acceder a ella y los niveles de exigencia en materia de educación, calificaciones, tecnología y capital son muy bajos. Pero la mayoría de las personas no se incorporan a la economía informal por elección, sino por la necesidad de sobrevivir y de tener acceso a actividades que permitan obtener ingresos básicos<sup>1</sup>.

2. La economía informal se caracteriza por un agudo déficit de trabajo decente y un porcentaje desproporcionado de trabajadores pobres. Amplias investigaciones empíricas han mostrado que los trabajadores de la economía informal se enfrentan habitualmente a riesgos más elevados de pobreza que los trabajadores de la economía formal<sup>2</sup>. Como resultado de estos y otros factores, hay una coincidencia significativa, aunque no llega a ser total, entre el trabajo en la economía informal y el hecho de ser pobre y vulnerable. Aunque algunas actividades ofrecen medios de vida e ingresos razonables, la mayoría de las personas que trabajan en la economía informal: están expuestas a condiciones de trabajo inadecuadas e inseguras y tienen altos niveles de analfabetismo, poca calificación y escasas oportunidades de formación; tienen ingresos más inciertos, más irregulares y más bajos que quienes trabajan en la economía formal, trabajan más horas, no gozan de derechos de negociación colectiva ni de representación y, a menudo, su situación en el empleo es ambigua o encubierta; y tienen una mayor vulnerabilidad física y financiera porque el trabajo en la economía informal está excluido o efectivamente fuera del alcance de los regímenes de seguridad social y de la legislación en materia de protección

---

<sup>1</sup> OIT: *Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, 2002, párrafo 6, tal como se reproducen en el anexo I.

<sup>2</sup> OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002; OIT: *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision* (Pretoria, 2011); UNRISD: *Combatting poverty and inequality: Structural change, social policy and politics* (Ginebra, 2010) [*Combatir la pobreza y la desigualdad: Cambio estructural, política social y condiciones políticas* (Sinopsis)]; Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial: Empleo* (Washington D.C., 2013).



de la seguridad y la salud, la maternidad y otras normas de protección de los trabajadores<sup>3</sup>.

3. Tal como se indica en las Conclusiones de 2002 (párrafo 3): «Si bien no existe una descripción o definición precisa aceptada universalmente, por lo general se entiende que el término «economía informal» abarca una gran variedad de trabajadores, empresas y empresarios con características identificables. Todos ellos tropiezan con determinados inconvenientes y problemas de distinta intensidad en los contextos nacionales, rurales y urbanos». Es necesario, por lo tanto, que los responsables de la elaboración de políticas y los legisladores tengan en cuenta las dificultades conceptuales y normativas derivadas de la gran diversidad de situaciones y perfiles que hay en la economía informal.

4. En las Conclusiones de 2002 se señala asimismo 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. Las actividades de esas personas o 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».

5. Dado que la gran mayoría de los trabajadores de la economía informal y sus familias no gozan de protección social, son particularmente vulnerables frente a diversos riesgos y contingencias. La prevalencia del empleo informal en muchas partes del mundo, y la tendencia generalizada hacia el aumento del empleo precario e informal, que ha empeorado como consecuencia de la crisis mundial, no sólo afecta los niveles de vida actuales de la población, sino que también, tal como lo muestra una serie de datos, constituye una grave limitación que impide que los hogares y las unidades económicas atrapadas en la economía informal puedan lograr una mayor productividad y encontrar una vía para superar la pobreza. Es necesario, por consiguiente, facilitar la transición de la economía informal a la economía formal.

#### 1.1.1. Un fenómeno polifacético y caracterizado por una gran diversidad

6. El concepto de economía informal se refiere a diferentes situaciones, tiene diferentes causas y plantea diferentes problemas que requieren soluciones diferentes. El primer paso para concebir medidas eficaces encaminadas a facilitar la transición a la formalidad es pues reconocer la heterogeneidad de la economía informal, así como las diferentes categorías de trabajo que comprende y los diversos factores que dan lugar al crecimiento de la economía informal y la informalización de la economía formal<sup>4</sup>. Hay grandes diferencias entre los trabajadores de la economía informal en cuanto a ingresos (nivel, regularidad, estacionalidad), situación en el empleo (asalariados, empleadores, trabajadores por cuenta propia, trabajadores ocasionales, trabajadores domésticos), sector (comercio, agricultura, industria), tipo de empresas y tamaño de las mismas, ubicación geográfica (medio urbano o rural), protección social (cotizaciones a la seguridad social), y protección del empleo (tipo y duración del contrato, derecho a

---

<sup>3</sup> OIT: *La economía informal en África: promover la transición a la formalidad: retos y estrategias* (Ginebra, 2010).

<sup>4</sup> OIT: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices* (Ginebra, 2008).

vacaciones anuales). Para poder extender la cobertura a ese conjunto tan heterogéneo de trabajadores y unidades económicas se requiere la aplicación (coordinada) de varios instrumentos adaptados a las características específicas de los diferentes grupos, las contingencias que deben cubrirse y el contexto nacional <sup>5</sup>.

7. Independientemente de toda finalidad estadística, la heterogeneidad de la economía informal requiere un análisis de los procesos específicos que generan y/o mantienen la informalidad. Es importante distinguir entre, por un lado, los recientes procesos de informalización vinculados a tendencias de la economía mundial o a anteriores políticas de ajuste estructural y, por otro lado, la resiliencia de la producción informal en pequeña escala de bienes y servicios para los mercados locales, que sigue siendo un importante aspecto de la vida diaria de un gran número de personas. La mayoría de los trabajadores y las empresas de la economía informal producen bienes y servicios lícitos, aunque a veces no cumplan los requisitos de procedimiento, como los relativos al registro o los trámites de inmigración. Se debería distinguir entre estas actividades y las actividades delictivas o ilícitas, como la producción y el tráfico de drogas ilegales, que están contempladas en el código penal, y no pueden ser reglamentadas o amparadas por la legislación laboral o comercial.

8. Aunque la economía informal abarca realidades muy diversas, hay un consenso mundial respecto de que no será posible lograr un desarrollo incluyente si no se hacen extensivos los derechos y oportunidades a los trabajadores de la economía informal. La persistencia de una economía informal muy extendida es incompatible con la realización de avances importantes en la consecución de los objetivos del trabajo decente y mina la capacidad de las empresas para ser más productivas.

#### 1.1.2. El alcance de la economía informal: tendencias mundiales y regionales

9. Determinar el alcance de la economía informal y documentar las tendencias del empleo informal no es una tarea fácil. En la documentación en la materia no se ha logrado aún llegar a un consenso sobre cómo definir el término «informalidad». No obstante, sí hay consenso acerca del hecho de que el mundo del trabajo se caracteriza en todos los países en desarrollo por una alta prevalencia de la informalidad, definida ésta ya sea por la falta de registro de las empresas, la falta de cobertura de seguridad social o la falta de un contrato de trabajo <sup>6</sup>.

10. En 1993, la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (15.<sup>a</sup> CIET) adoptó una Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, con el fin de ayudar a las oficinas nacionales de estadística a elaborar definiciones, clasificaciones y métodos para la recopilación de datos relativos al sector informal. Dicha resolución aborda cuestiones relativas a la definición del sector informal, así como al diseño, contenido y realización de encuestas sobre el sector informal. Ello constituye el primer — y hasta la fecha el único — conjunto de normas estadísticas internacionales sobre este tema.

---

<sup>5</sup> OIT: *Extending social security to all. A guide through challenges and options* (Ginebra, 2010).

<sup>6</sup> OIT: *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Ginebra, OIT/WIEGO, 2002 y 2012); J. Jütting y J. R. de Laiglesia: *Is informal normal? Towards more and better Jobs in developing countries* (París, OCDE, 2009); M. Bacchetta, E. Ernsty y J. P. Bustamante: *La globalización y el empleo informal en los países en desarrollo* (Ginebra, OIT/OMC, 2009); Banco Mundial, *op. cit.*, 2013.

11. Durante el decenio pasado, hubo importantes avances en cuanto a la disponibilidad de datos sobre el empleo informal. Desde la discusión de la CIT de 2002, los estadísticos del trabajo se han puesto de acuerdo sobre la importancia de complementar las estadísticas sobre el empleo en el sector formal con estadísticas sobre el empleo en el sector informal. El empleo en el sector informal y el empleo informal son conceptos que se refieren a diferentes aspectos de la «informalización» del empleo y a diferentes objetivos a efectos de la elaboración de políticas. El término sector informal se refiere a las empresas informales, mientras que el término empleo informal se refiere a los empleos informales. El empleo en la economía informal puede definirse como la suma del empleo en el sector informal y el empleo informal observado fuera del sector informal. Esos dos conceptos no son intercambiables, pero ambos son útiles a efectos de describir y analizar el fenómeno y, por lo tanto, son complementarios.

12. En 2003, la decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (17.<sup>a</sup> CIET) adoptó las «Directrices sobre una definición estadística de empleo informal» (en adelante, «las Directrices de la CIET»). En el párrafo 3 de las Directrices de la CIET se define el «empleo informal» como aquel que comprende el número total de empleos informales, ya sea que se ocupen en empresas del sector formal, empresas del sector informal, o en hogares, durante un período determinado. Esto comprende: trabajadores por cuenta propia y empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal; trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal; asalariados que tienen empleos informales, ya sea que estén empleados por empresas del sector formal, por empresas del sector informal, o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos asalariados; miembros de cooperativas de productores informales; y trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar. No obstante, dada la gran diversidad de situaciones de empleo informal observadas en diferentes países, en las Directrices de la CIET se prevé que los criterios operativos para definir los empleos informales han de determinarse en función de las circunstancias nacionales y de la información pertinente que pueda recopilarse al respecto.

13. Aunque está comenzando a surgir un consenso sobre la forma de medir la informalidad, relativamente pocos países elaboran estadísticas periódicas debido a que los sistemas de información sobre el mercado de trabajo son inadecuados en muchos países para hacer estimaciones sobre la economía informal y seguir su evolución. De hecho, este es uno de las mayores dificultades a la hora de abordar la problemática de la economía informal y formular marcos de políticas pertinentes. Aunque en los últimos cinco años se han hecho muchos progresos al respecto, sigue siendo necesario aumentar el número de países que recopilan y divulgan datos sobre la magnitud y la composición de la economía informal.

14. En 2012, la OIT publicó un manual sobre las cuestiones metodológicas que hay que tener en cuenta para realizar encuestas sobre la economía informal a nivel de los países <sup>7</sup>. Además, se dispone ahora de estadísticas detalladas sobre el empleo en la economía informal respecto de 47 países en desarrollo/territorios y economías en transición. No obstante, dada la falta de datos estadísticos comparativos y fiables sobre la economía informal, las estadísticas disponibles deben considerarse sólo como una estimación preliminar de su alcance y características.

---

<sup>7</sup> OIT: *Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment* (Ginebra, 2012).

15. Según las estimaciones más recientes, el empleo no agrícola en la economía informal representa el 82 por ciento del empleo total en Asia Meridional, el 66 por ciento en África Subsahariana, el 65 por ciento en Asia Oriental y Sudoriental (con exclusión de China), el 51 por ciento en América Latina, y el 10 por ciento en Europa Oriental y Asia Central<sup>8</sup>. Estos promedios esconden grandes disparidades entre los países. Según estadísticas recientes de la OIT respecto de 47 países y territorios, el porcentaje de personas en empleo informal (no agrícola) oscila en América Latina y el Caribe entre el 40 por ciento en Uruguay y el 75 por ciento en el Estado Plurinacional de Bolivia; en el África subsahariana entre el 33 por ciento en Sudáfrica y el 82 por ciento en Malí; en Asia Meridional y Oriental (con exclusión de China) entre el 42 por ciento en Tailandia y el 83,5 por ciento en la India; en África Septentrional y Oriente Medio, entre el 30,5 por ciento en Turquía y el 58,5 por ciento en la Ribera Occidental y Gaza<sup>9</sup>.

16. Si se toma en cuenta la agricultura de subsistencia, el porcentaje de empleo en la economía informal es incluso mayor que las cifras mencionadas anteriormente. La prevalencia del empleo agrícola varía según las regiones. Por ejemplo, es menor en América Latina y el Caribe (18 por ciento del empleo total) y en Europa Oriental y Asia Central (17 por ciento) que en Asia Meridional y África Subsahariana, donde el empleo en la agricultura representa más de la mitad del empleo total (54 y 57 por ciento respectivamente)<sup>10</sup>.

17. En la mayoría de los países respecto de los cuales se dispone de datos desglosados por sexo, la proporción de mujeres con empleo informal en actividades no agrícolas es superior a la de los hombres. En África Subsahariana, el 74 por ciento del empleo (no agrícola) de las mujeres es informal, frente al 61 por ciento en el caso de los hombres; en América Latina y el Caribe, los porcentajes correspondientes son el 54 y el 48 por ciento<sup>11</sup>; en Asia Meridional, el 83 y el 82 por ciento; y en las zonas urbanas de China el 36 y el 30<sup>12</sup>. La feminización de la pobreza, combinada con la discriminación por motivo de género, edad, origen étnico o discapacidad, contribuye también a que los grupos más vulnerables y marginalizados acaben en general trabajando en la economía informal.

18. En todas las regiones en desarrollo, el empleo independiente constituye una proporción mayor del empleo informal (no agrícola) que el empleo asalariado<sup>13</sup>:

---

<sup>8</sup> OIT: *Women and men in the informal economy-2012: A statistical picture*, op.cit.

<sup>9</sup> Véase [http://laborsta.ilo.org/informal\\_economy.E.html](http://laborsta.ilo.org/informal_economy.E.html).

<sup>10</sup> OIT: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, op.cit.

<sup>11</sup> No se dispone de estimaciones directas del empleo informal para los países del Caribe; no obstante, se incluyeron estimaciones indirectas para algunos de los países de la subregión.

<sup>12</sup> OIT: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, op.cit.

<sup>13</sup> Según los términos de la Resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE), adoptada por la decimoquinta CIET en 1993: «*Empleos independientes*: son aquellos empleos en los que la remuneración depende directamente de los beneficios (o del potencial para realizar beneficios) derivados de los bienes o servicios producidos (en estos empleos se considera que el consumo propio forma parte de los beneficios). Los titulares toman las decisiones operacionales que afectan a la empresa, o delegan tales decisiones, pero mantienen la responsabilidad por el bienestar de la empresa. (En este contexto, la «empresa» incluye a las operaciones de una sola persona)» (párrafo 7). Esto incluye las siguientes categorías: «*Empleadores*: son aquellos trabajadores que, trabajando por su cuenta o con uno o más socios, tienen el tipo de empleo definido como «empleo independiente» (...) y que, en virtud de su condición de tales, han contratado a una o a varias personas para que trabajen para ellos en su empresa como «asalariados» (...) a lo largo de un período continuo; *Trabajadores por cuenta propia*: son aquellos trabajadores que, trabajando por su cuenta o con uno o

representa casi un tercio del total del empleo no agrícola en todo el mundo, y su proporción llega al 53 por ciento del empleo no agrícola en África Subsahariana, el 44 por ciento en América Latina, el 32 por ciento en Asia y el 31 por ciento en África Septentrional <sup>14</sup>. La proporción de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares auxiliares en el empleo total era del 81 por ciento en los países menos adelantados en 2008, en comparación con el 59 por ciento en los países en desarrollo <sup>15</sup>. Las estimaciones más recientes respecto de la región de América Latina y el Caribe indican que, del número total de asalariados con empleo informal, el 38,6 por ciento trabajan como asalariados en empresas, el 10,9 por ciento son trabajadores domésticos asalariados, y el 41,4 por ciento son trabajadores independientes <sup>16</sup>.

### 1.1.3. Crecimiento, globalización y economía informal

19. La informalidad es, ante todo, una cuestión de gobernanza. A menudo, el crecimiento de la economía informal puede deberse a: políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces, equivocadas o mal aplicadas, con frecuencia elaboradas sin consultas tripartitas; la falta de marcos jurídicos e institucionales apropiados; la falta de buena gobernanza para la aplicación correcta y eficaz de las políticas y las leyes, y la falta de confianza en las instituciones y los procedimientos administrativos. En los casos en que las políticas macroeconómicas, incluidas las políticas de ajuste estructural, reestructuración económica y privatización, no se han centrado suficientemente en el empleo, éste se ha reducido o no se han creado nuevos puestos de trabajo adecuados en la economía formal.

20. A lo largo del debate sobre el desarrollo, el análisis de la relación entre el crecimiento económico, el empleo y la lucha contra la pobreza ha pasado por diversas etapas. Una premisa importante de los pioneros de los estudios del desarrollo en el decenio de 1950 era que los beneficios del crecimiento económico terminarían beneficiando a los pobres mediante un efecto de derrame. Esta idea seguía siendo un supuesto central del pensamiento predominante que inspiró la elaboración de los programas de ajuste estructural en el decenio de 1980 y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza a comienzos del decenio de 2000. No obstante, las estrategias de

---

más socios, tienen el tipo de empleo definido como «empleo independiente» (...) y no han contratado a ningún «asalariado» (...) de manera continua para que trabaje para ellos durante el período de referencia. Cabe notar que durante el período de referencia, los miembros de este grupo pueden haber contratado «asalariados» siempre y cuando lo hagan de manera no continua. (Los socios no son necesariamente miembros de la misma familia); «*Miembros de cooperativas de productores*: son los trabajadores que tienen un «empleo independiente» (...) en una cooperativa que produce bienes y servicios, en la que cada miembro participa en pie de igualdad con los demás miembros en la determinación de la organización de la producción, ventas y/o otras actividades del establecimiento, en las inversiones y en la distribución de los beneficios del establecimiento entre sus miembros; y «*Trabajadores familiares auxiliares*: son aquellos trabajadores que tienen un «empleo independiente» (...) en un establecimiento con orientación de mercado, dirigido por una persona de su familia que vive en el mismo hogar, pero que no pueden considerarse como socios, debido a que el nivel de dedicación a la operación del establecimiento, en términos de tiempo de trabajo u otros factores que deben determinarse de acuerdo con circunstancias nacionales, no es comparable con aquel del jefe del establecimiento. (Cuando sea costumbre que los jóvenes, en especial, trabajen sin remuneración en una empresa económica dirigida por un pariente que no vive en el mismo hogar, se puede suprimir el criterio «que vive en el mismo hogar».)» Véase: <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/icses.html>.

<sup>14</sup> Véase OIT: *op. cit.*, 2009.

<sup>15</sup> UNCTAD: *Los países menos adelantados: Informe de 2010: Hacia una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA* (Ginebra, 2010).

<sup>16</sup> OIT: *Panorama laboral 2012: América Latina y el Caribe* (Lima, 2012).

desarrollo aplicadas en los países en desarrollo durante los últimos 70 años han permitido comprobar que, sin políticas favorables al empleo, no puede esperarse que el crecimiento por sí mismo se traduzca espontáneamente en mejores ingresos y empleos productivos<sup>17</sup>. El modelo y las fuentes de crecimiento, así como la forma en que sus beneficios se distribuyen, son igualmente importantes para el logro de los objetivos de reducción de la pobreza y de justicia social.

21. En el último decenio, en muchos países en desarrollo se registró una reactivación del crecimiento económico, en algunos casos con tasas excepcionalmente altas. No obstante, los logros en materia de creación de empleo decente han sido muy decepcionantes, y las repercusiones del crecimiento en el desempleo, el subempleo y el empleo informal han sido en muchos casos muy limitadas. Por ejemplo, a pesar de las turbulencias internacionales, la región de América Latina y el Caribe registró un crecimiento anual medio del 3,5 por ciento entre 2000 y 2012. Hay datos que muestran que en algunos países como Brasil<sup>18</sup> y Argentina<sup>19</sup>, esta coyuntura macroeconómica ha aumentado la demanda de empleo formal. Según la publicación de la OIT titulada *Panorama Laboral 2012*, la proporción del empleo informal en América Latina y el Caribe se cifraba en el 47,7 por ciento del empleo total en 2011, lo cual representa una disminución con respecto al 49,9 por ciento registrado en 2009<sup>20</sup>. No obstante, incluso en esos casos es importante señalar que el crecimiento económico registrado no es suficiente para responder al desafío de la formalización. De hecho, la OIT estima que si la región sigue creciendo del mismo modo que en el decenio pasado (un período excepcional), llevará unos 55 años reducir las tasas de informalidad a la mitad.

22. Datos empíricos sólidos basados en la experiencia relativa al crecimiento de muchas economías en desarrollo y en transición muestran que las economías informales de dimensiones considerables pueden mantenerse y coexistir con la expansión de la economía formal y la obtención de buenos resultados en materia de crecimiento. El crecimiento resultante de una integración acelerada en la economía mundial no conduce necesariamente a la transición hacia la formalidad. Asimismo, es importante señalar que la informalidad existe también en el mundo desarrollado, en una proporción estimada en el 18,4 por ciento del PIB en 2013 en la Unión Europea (UE27)<sup>21</sup> y en el 8,6 por ciento en promedio en Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda<sup>22</sup>.

23. El sector informal no es el único motor del empleo informal, ya que la informalidad está ganando terreno en el sector formal en muchos países. A raíz de la globalización, la informalidad ha adquirido una nueva importancia a través de la externalización y las cadenas mundiales de valor; al mismo tiempo, la actual crisis

<sup>17</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, 2013; OIT: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (Ginebra, 2004).

<sup>18</sup> J. Berg: *Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s* (Brasilia, OIT, 2010).

<sup>19</sup> F. Bertranou, L. Casanova y M. Sarabia: *Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2013-2012*, documento presentado en la tercera Conferencia de la OIT sobre la reglamentación para el trabajo decente «Regulating for Equitable and Job-Rich Growth», Ginebra, 3-5 de julio de 2013.

<sup>20</sup> *Panorama Laboral 2012*, *op. cit.* La serie sobre el empleo informal se inició en 2009 a nivel regional. Previamente, en la publicación *Panorama Laboral* se utilizaba un indicador relativo al sector informal, que dejó de usarse en 2005.

<sup>21</sup> «UE-27» es la Unión Europea de 27 Estados miembros.

<sup>22</sup> F. Schneider: *Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2013: Some new facts*.

financiera y económica internacional plantea desafíos adicionales para reducir los déficits de trabajo decente en la economía formal. Como resultado de la integración económica mundial, muchos países y sectores se ven enfrentados a grandes desafíos con respecto a la desigualdad de ingresos, los altos niveles de desempleo y pobreza persistentes, la vulnerabilidad de las economías ante las crisis externas y el aumento tanto del trabajo no protegido como de la economía informal. Estos factores influyen a su vez en la relación de trabajo y la protección que ésta puede ofrecer. Muchas de las personas que se incorporan al mercado de trabajo, y muchas de las que pierden sus puestos de trabajo en la economía formal, se enfrentan con crecientes dificultades para poder acceder al empleo formal. En muchas partes del mundo, esas personas no tienen otra opción que emprender actividades informales, lo cual da lugar a un aumento del empleo informal tanto en el sector informal como en el sector formal.

24. La economía informal se desarrolla en un entorno de complejos vínculos entre la economía formal y la economía informal, en el que los trabajadores y los productores de la economía informal están vinculados a la economía mundial de diversas formas (redes mundiales de producción, migración, ciclos económicos mundiales y variaciones de los precios mundiales de los productos básicos y los alimentos), lo cual repercute en el nivel de vulnerabilidad de las unidades económicas y los trabajadores de la economía informal; la actividad y las capacidades de los actores de la economía informal; las vías de transición a la formalidad y la posibilidad de controlar y hacer cumplir efectivamente la reglamentación relativa a las empresas de ámbito mundial que operan en diferentes jurisdicciones. Las actividades de la economía informal, al igual que otras, se ven sumamente afectadas por los cambios en la demanda interna agregada, las reducciones en el flujo del crédito, la desaceleración del comercio internacional y otros aspectos de la crisis económica. No obstante esto, los trabajadores de la economía informal tienen muy pocos medios para hacer frente a la disminución de los ingresos de los hogares provocada por la crisis, y necesitan apoyo urgente y prestaciones de protección social

#### 1.1.4. Los costos sociales y económicos de la informalidad

25. Por su propia naturaleza, las características de la economía informal son en gran medida negativas, ya que puede atrapar a las personas y las empresas en una espiral de baja productividad y pobreza. Una estrategia nacional coherente para facilitar la transición a la formalidad tiene que reconocer que los costos de la informalidad laboral son elevados para las empresas, los trabajadores y la comunidad. Desde el punto de vista de los trabajadores que carecen de protección, los aspectos negativos del trabajo en la economía informal superan con creces los aspectos positivos. Los trabajadores de la economía informal no están reconocidos, registrados, reglamentados o protegidos en virtud de la legislación laboral y de protección social y, por consiguiente, no pueden disfrutar de sus derechos fundamentales, ejercerlos o defenderlos. Como generalmente no están organizados, la representación colectiva ante los empleadores o las autoridades públicas es insuficiente o inexistente.

26. Los trabajadores de la economía informal se caracterizan por diversos grados de dependencia y vulnerabilidad. Las mujeres, los jóvenes, los migrantes y los trabajadores de edad son especialmente vulnerables frente a los déficits más graves de trabajo decente en la economía informal. Están expuestos a la violencia, incluido el acoso sexual y otras formas de explotación y abusos, como la corrupción y el soborno. El trabajo infantil y el trabajo en régimen de servidumbre son también rasgos de la economía informal.

27. La mayoría de las unidades económicas de la economía informal no disfrutan de derechos de propiedad seguros, lo que impide su acceso al capital y al crédito. También tienen dificultades para acceder a sistemas jurídicos y judiciales que les permitan hacer

respetar sus contratos y tienen un acceso escaso o nulo a las infraestructuras públicas y los mercados públicos. La informalidad puede también inhibir la inversión en actividades empresariales de mayor envergadura y obstaculizar el comercio porque las empresas informales no tienen a menudo el tamaño necesario para poder explotar plenamente economías de escala. Las grandes empresas no sólo se benefician de economías de escala, sino que además pueden acceder con mayor facilidad a mano de obra más calificada y al crédito bancario (incluidos los créditos comerciales). Tienen por lo general a ser más fiables que las empresas más pequeñas para cumplir a tiempo los contratos, lo cual es una ventaja apreciable para establecer relaciones con los clientes a largo plazo. Las microempresas y las pequeñas empresas de la economía informal carecen de capacidad para generar suficientes beneficios para recompensar la innovación y la asunción de riesgos, dos elementos esenciales para el éxito económico a largo plazo. Los estudios sobre el tema muestran que las altas tasas de informalidad llevan a los países hacia el extremo inferior y más vulnerable de las cadenas mundiales de producción y atraen flujos de capital relacionados con la existencia de una gran oferta de mano de obra con salarios bajos<sup>23</sup>.

28. Las empresas que no están registradas ni reglamentadas con frecuencia no pagan impuestos y tampoco otorgan prestaciones u otros derechos a los trabajadores, lo cual no sólo les priva de protección sino que además supone una competencia desleal con otras empresas. La falta de cumplimiento en cuanto al pago de impuestos y contribuciones, que a veces puede representar un monto muy considerable, supone una carga injusta para las empresas registradas. Además, si se priva a los gobiernos de ingresos públicos, se limita su margen fiscal y su capacidad para ampliar los regímenes de protección social y otros sistemas que son vitales para el desarrollo nacional, como los sistemas de educación y salud y la infraestructura.

29. La informalidad se asocia también a menudo con mecanismos institucionales débiles y estructuras de gobierno inadecuadas y, por consiguiente, con la exposición a prácticas corruptas. Sin embargo, la falta de leyes no implica la falta de normas ni de mecanismos para hacerlas cumplir. Los medios privados desplegados para imponer orden en la economía informal son a menudo muy costosos para las empresas y los trabajadores, y a veces se basan en amenazas de violencia y corrupción. Si se logra reducir el costo de la transición hacia la formalidad, es probable que muchas empresas decidan voluntariamente pagar sus impuestos, respetar las leyes laborales y beneficiarse de la seguridad que el acceso al sistema judicial puede brindar con respecto a la propiedad y los contratos.

#### 1.1.5. La transición a la formalidad: una preocupación política creciente

30. Habida cuenta de los déficits de trabajo decente en la economía informal, se considera cada vez más que superar la informalidad es el principal desafío en materia de desarrollo en todas las regiones y es asimismo esencial para la consecución del trabajo decente como objetivo mundial de desarrollo y una globalización equitativa. El debate sobre la economía informal y las posibles estrategias para la formalización está cobrando por consiguiente un nuevo impulso en todos los niveles y en diversos círculos. En los últimos años, muchos países han prestado considerable atención al empleo informal, y se han hecho intentos por comprender los mecanismos mediante los cuales los beneficios del crecimiento pueden o no transmitirse a los pobres. Ha surgido un nuevo consenso en torno a la idea de que si el crecimiento económico no va acompañado de creación de empleo formal, un cambio de tendencia hacia mejores oportunidades de empleo en la

---

<sup>23</sup> Bacchetta y otros, *op. cit.*



economía formal y la mejora de las condiciones de empleo en las actividades informales, seguirá generando desigualdad, pobreza y vulnerabilidad.

31. Desde la discusión de la CIT de 2002, esta cuestión ha adquirido considerable importancia en los debates internacionales sobre políticas y en las discusiones a nivel regional. El Coloquio tripartito de la OIT celebrado en 2007 examinó una serie de buenas prácticas y enfoques innovadores desarrollados por los gobiernos, los interlocutores sociales y otros actores. La economía informal fue objeto de particular atención en la undécima Reunión Regional Africana de la OIT en 2007, y fue el tema principal del taller sobre la economía informal organizado conjuntamente por la Unión Africana y la OIT en 2008. El Foro Árabe sobre el Empleo, que tuvo lugar en 2009, hizo hincapié en que la expansión de la economía informal y la falta de mecanismos de control constituían una amenaza para el logro del trabajo decente. Esta fue también una de las principales cuestiones examinadas en la discusión recurrente sobre el empleo que celebró la CIT en 2010. Por último, el trabajo decente es un aspecto central de los debates mundiales sobre la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015, que se propone contribuir a definir el marco para el futuro desarrollo mundial. Esas reuniones pusieron de relieve la necesidad de aplicar una serie de políticas integradas y coherentes encaminadas a incorporar las unidades económicas en la economía formal, incluidas políticas para la generación de empleo, la ampliación de la protección social, el establecimiento de un entorno normativo favorable, la promoción de los derechos laborales, el apoyo a la iniciativa empresarial y las competencias profesionales, el desarrollo local y el fortalecimiento del diálogo social.

32. La «primavera árabe» puso de manifiesto el problema de la falta de vinculación entre el crecimiento económico y la inversión y políticas laborales y sociales apropiadas a fin de garantizar una redistribución justa de los beneficios del crecimiento. Ante las insistentes demandas de justicia social, y en particular de trabajo decente, principalmente por parte de los jóvenes, se considera ahora cada vez más la facilitación de la transición a la formalidad como un componente fundamental de las estrategias nacionales de desarrollo, y también como una cuestión esencial para la cohesión social y el logro de la paz. En la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana celebrada en 2011, se reafirmó el compromiso para acelerar los esfuerzos encaminados a reducir el desempleo y el subempleo entre los jóvenes y las mujeres del continente africano, y elaborar un pacto para el empleo de los jóvenes.

33. La nueva generación de estrategias de lucha contra la pobreza se basa cada vez más en marcos integrados de políticas, en los que se articula mejor el crecimiento con la creación de empleos productivos, la mejora de las condiciones de trabajo y de vida, la ampliación de los derechos de los trabajadores, una distribución más justa de los ingresos y el establecimiento de pisos de protección social. El empleo productivo se considera ahora como un objetivo transversal de las estrategias de crecimiento y los planes nacionales de desarrollo. La crisis mundial de 2008 creó una oportunidad para centrar la atención en la importancia fundamental de los objetivos relativos al empleo en las estrategias económicas, los instrumentos de política macroeconómica para la recuperación y el fomento del empleo, la gestión del reequilibrio de la demanda (y el aumento de la demanda interna) y la elaboración de políticas sectoriales favorables al empleo<sup>24</sup>. Más recientemente, se considera también cada vez más que el desarrollo de las competencias profesionales en la economía informal es un elemento estratégico para aumentar la empleabilidad de los trabajadores y la productividad de las empresas, aliviar

---

<sup>24</sup> OIT: *Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo* (Ginebra, 2012).

la pobreza y utilizar las nuevas competencias para ayudar a los trabajadores a incorporarse a trabajos decentes en la economía formal.

## 1.2. La OIT y la transición a la economía formal

### 1.2.1. La labor pionera de la OIT para abordar la informalidad

34. Hace ya cuatro décadas desde que la OIT introdujo en el debate sobre las políticas de desarrollo el concepto de «sector informal» en un informe publicado en 1972 tras una misión multidisciplinaria relativa al empleo llevada a cabo en Kenya<sup>25</sup>. Ese informe constituyó un aporte esencial al análisis de la situación del empleo y los desafíos para el desarrollo en los países en desarrollo. Desde entonces, la OIT ha desempeñado un papel primordial en el análisis de los aspectos conceptuales, así como de los problemas sociales y económicos subyacentes en relación con la economía informal.

35. En 1991, la CIT puso de relieve la necesidad de abordar el «dilema del sector no estructurado» e hizo hincapié en que para ello había que «atacar a las raíces del mal y no sólo a los síntomas» mediante «una estrategia global y diversificada»<sup>26</sup>. En 2001, el Director General hizo referencia nuevamente al tema de la economía informal en la Memoria que presentó a la Conferencia sobre la reducción del déficit de trabajo decente y señaló al respecto que aunque la mayoría de los trabajadores del mundo trabajaban en la economía informal, casi todos ellos carecían de una protección de seguridad social adecuada, de organización y de voz en el trabajo. Considerando que los principios del trabajo decente eran tan importantes en la economía informal como en la formal, instó a que se encontrara la forma de ampliar los derechos a todas las personas<sup>27</sup>.

36. Se reconoce ahora ampliamente que la discusión de la CIT de 2002 sobre el trabajo decente y la economía informal representó un avance decisivo en el análisis del tema al profundizar la comprensión del mismo y proporcionar un marco general para abordar la informalidad en el contexto del Programa de Trabajo Decente. Los mandantes tripartitos de la OIT, al mismo tiempo que reconocieron la resiliencia y el dinamismo de los trabajadores y los empresarios de la economía informal, llegaron a un amplio consenso sobre la necesidad de abordar sus vulnerabilidades.

37. Las Conclusiones de 2002 marcaron un hito en el enfoque de la OIT relativo a la informalidad, ya que en ellas se reconoce la escala, la magnitud y la heterogeneidad del fenómeno, lo cual constituyó un cambio importante con respecto a la terminología más limitada del «sector informal», y se acuña el nuevo término «economía informal». Habida cuenta de la enorme diversidad de actores, actividades y sectores económicos, y las formas específicas según los países en que se manifiesta la informalidad, los mandantes tripartitos tuvieron cuidado en evitar establecer una definición única, y esbozaron en cambio parámetros amplios para comprender las distintas situaciones y los desafíos que plantea. Quizá lo más importante es el hecho de que las Conclusiones de 2002 fueron el resultado de un consenso tripartito histórico sobre el objetivo de la transición para superar la informalidad, pues mientras persista, la economía informal seguirá siendo el más grave obstáculo para el logro del objetivo del trabajo decente para

---

<sup>25</sup> OIT: *Employment, incomes and equity: A strategy for increasing productive employment in Kenya* (Ginebra, 1972).

<sup>26</sup> OIT: *El dilema del sector no estructurado*, Memoria del Director General (Parte 1), Conferencia Internacional del Trabajo, 78.ª reunión, Ginebra, 1991.

<sup>27</sup> OIT: *Reducir el déficit de trabajo decente: Un desafío global*, Memoria del Director General, Informe 1 (A), Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001.

todos. En las Conclusiones se insta a adoptar un enfoque de amplio alcance que comprenda todos los elementos del Programa de Trabajo Decente para abordar sus aspectos negativos mediante la protección y la incorporación en la economía formal, preservando al mismo tiempo su potencial de creación de empleo y generación de ingresos.

38. Como resultado de las Conclusiones de 2002, la OIT ha desempeñado un papel central en los esfuerzos mundiales relativos a la economía informal. En las Conclusiones de 2002 se insta a la OIT a «colaborar con otras organizaciones internacionales, por ejemplo las Naciones Unidas y las Instituciones de Bretton Woods, para establecer un diálogo que permita evitar repeticiones innecesarias y determinar y compartir las competencias, mientras la propia OIT desempeña una función de liderazgo» (párrafo 37, *q*) y *r*). Hoy, la OIT sigue en la vanguardia de las organizaciones internacionales al proporcionar un marco integrado de políticas y herramientas eficaces para facilitar la transición a la economía formal.

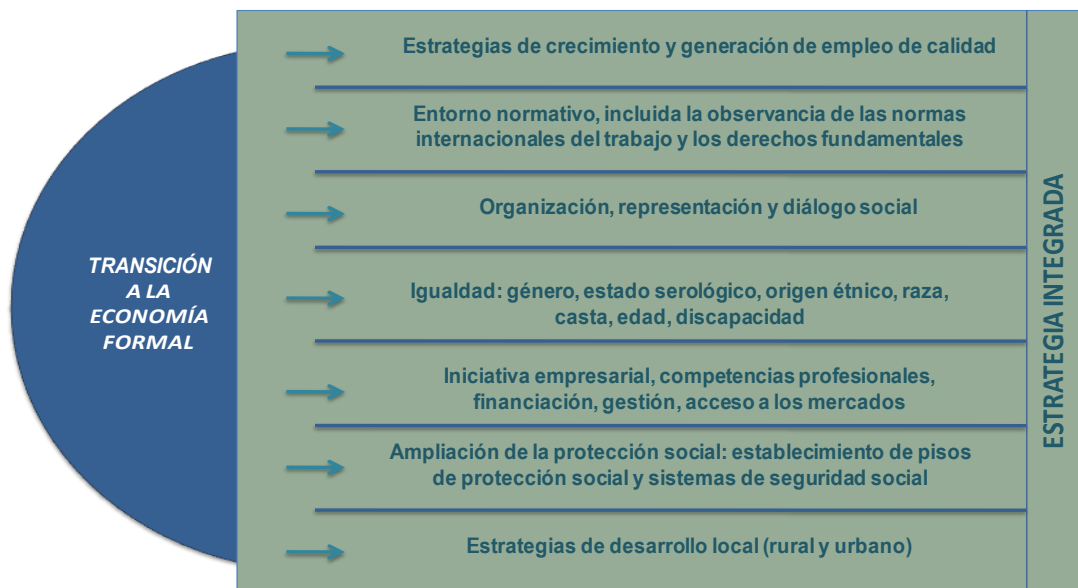
### 1.2.2. La estrategia y las herramientas de apoyo de la OIT: un enfoque multidimensional

39. La transición de la economía informal a la economía formal es sin duda una meta importante para el Programa de Trabajo Decente, ya que los cuatro objetivos estratégicos de la OIT son válidos para todos los trabajadores, mujeres y hombres, tanto en la economía formal como en la informal. El Programa de Trabajo Decente contribuye por lo tanto a forjar un marco común a nivel nacional para abordar la diversidad de la economía informal.

40. La cuestión de la economía informal se ha vuelto aún más urgente en el contexto actual de crisis económica mundial, que ha dado lugar a un renovado interés por parte de los responsables de la formulación de políticas, los interlocutores sociales, quienes actúan en el campo del desarrollo y los investigadores por elaborar políticas eficaces para la transición a la formalidad. No obstante, pocos países han desarrollado hasta la fecha un enfoque global e integrado para frenar la expansión de la informalidad. Reconocer que existen múltiples vías para prevenir la informalización y promover la formalización garantizando la coherencia entre las diferentes medidas de política aplicadas sigue siendo un reto en el plano nacional. Las respuestas de política tienden aun a ser descoordinadas, *ad hoc* o limitadas a ciertas categorías de trabajadores. En los casos en que se ha adoptado un enfoque global, se ha registrado una reducción considerable de la informalidad y una mayor creación de empleo formal.

41. Desde 2002, el enfoque global e integrado en el marco del Programa de Trabajo Decente ha seguido desarrollándose y ajustándose en los debates sobre políticas, y se plasma ahora en un marco de políticas y diagnóstico basado en siete vías hacia la formalización (véase el gráfico *infra*). Este marco pone de relieve la importancia de la integración vertical y la coherencia entre todas las políticas para frenar la expansión de la informalidad, mientras que la dimensión horizontal se centra en intensificar la acción en cada esfera de política. Esas esferas de política son las siguientes: generación de empleo de calidad y estrategias de crecimiento; entorno normativo; diálogo social, organización y representación; fomento de la igualdad y lucha contra la discriminación; medidas de apoyo a la iniciativa empresarial, competencias profesionales y financiación; ampliación de la protección social y estrategias de desarrollo local.

## Estrategias de trabajo decente para la economía informal





## Capítulo 2

---

### El entorno normativo relativo a la economía informal

#### 2.1. El entorno normativo a nivel internacional

42. Los instrumentos de la OIT constituyen una de las principales fuentes del marco normativo internacional para la economía informal. Esta sección se centra en las normas internacionales del trabajo y en las observaciones conexas de los órganos de control de la OIT que se refieren a la economía informal.

##### 2.1.1. Las normas de la OIT: reseña por objetivo estratégico

43. En el informe preparado por la Oficina para la discusión general de la CIT de 2002 sobre el trabajo decente y la economía informal se puso de relieve que <sup>1</sup>:

- los convenios de la OIT a menudo incluyen una cláusula en el sentido de que las normas deberían aplicarse adaptándolas a las circunstancias y capacidades nacionales;
- no es cierto que las normas de la OIT sean únicamente para quienes se encuentran en la economía formal, donde existe una relación clara entre empleador y trabajador;
- cuando una norma sólo se aplica inicialmente a los trabajadores de la economía formal, existen a veces cláusulas explícitas para su extensión a otras categorías de trabajadores <sup>2</sup>;
- hay instrumentos que se centran en categorías específicas de trabajadores que a menudo se encuentran en la economía informal; e
- incluso cuando en el texto no se hace una referencia explícita a los trabajadores informales, las indicaciones de aplicabilidad de un determinado instrumento pueden encontrarse dentro del marco del sistema de control de la OIT.

---

<sup>1</sup> CIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2002, págs. 50 a 53.

<sup>2</sup> Por ejemplo, el *Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)* establece que, cuando lo exijan las condiciones nacionales, el sistema de administración del trabajo debe ser ampliado a grupos no tradicionalmente incluidos en tales sistemas, de forma gradual si fuera necesario. El *Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)* limita la exigencia de establecer un sistema de inspección del trabajo destinado a garantizar la aplicación de la legislación laboral a empresas industriales y comerciales. Sin embargo, su Protocolo de 1995 amplía, en principio, la cobertura de la inspección del trabajo a todos los riesgos a los que puedan estar expuestos los trabajadores del sector de servicios no comerciales, y a las actividades en todas las categorías de lugares de trabajo que no estén considerados como industriales o comerciales.

44. Aunque se acepta de forma generalizada que los ocho convenios fundamentales de la OIT se aplican a la economía informal<sup>3</sup>, existen otros instrumentos que se refieren también *explícitamente* a la economía informal. Hay asimismo instrumentos que sólo contienen disposiciones *implícitas*, mientras que otros son particularmente pertinentes ya que se aplican a categorías específicas de trabajadores que suelen estar presentes en la economía informal. Por otro lado, varios instrumentos de la OIT se aplican explícitamente a los «trabajadores» en lugar de a los «empleados», que es un término jurídicamente más restringido, o no contienen expresiones que limiten su aplicación a la economía formal.

i) *Normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo*

Libertad sindical y de asociación y negociación colectiva

45. El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) prevén que *todos* los trabajadores sin ninguna distinción disfrutan de los derechos fundamentales que se derivan de la libertad sindical (artículo 2 del Convenio núm. 87). En la economía informal los trabajadores tienen por lo tanto derecho a sindicarse y a negociar colectivamente (cuando existe un empleador). Pueden constituir libremente los sindicatos que estimen convenientes y afiliarse a ellos para promover sus intereses laborales, y realizar actividades sindicales (elecciones, administración, formulación de programas) sin injerencias de las autoridades públicas. Más importante aún, tienen derecho a representar a sus afiliados en órganos tripartitos y estructuras de diálogo social.

46. El derecho a la libertad sindical y de asociación consagrado en los convenios de la OIT es aplicable tanto a los trabajadores como a los empleadores. Así, quienes trabajan en la economía informal pueden por consiguiente desear constituir organizaciones de su propia elección como empleadores en lugar de como trabajadores.

47. En las Conclusiones de 2002, se pone de relieve la importancia práctica de la libertad sindical y de asociación para mejorar las condiciones de los trabajadores en la economía informal, en especial de las mujeres y los jóvenes, como sigue: «Sin organización ni representación, las personas que se encuentran en la economía informal no suelen tener acceso a otros derechos en el trabajo. No pueden reivindicar sus intereses en materia de empleo mediante la negociación colectiva ni ejercer presión sobre los encargados de la formulación de políticas respecto de cuestiones como el acceso a las infraestructuras, los derechos de propiedad, los impuestos y la seguridad social. Las mujeres y los jóvenes, que representan la mayor parte de los trabajadores de la economía informal, son quienes más [carecen] de representación y voz» (párrafo 17).

48. En su examen de la aplicación de los convenios ratificados, la Comisión de Expertos ha formulado comentarios sobre el alcance de la aplicación de esos instrumentos. Por ejemplo, en su observación general de 2009 sobre el Convenio núm. 87, se refirió a las dificultades particulares a que hacían frente los trabajadores de

---

<sup>3</sup> Los ocho convenios fundamentales de la OIT son: el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

la economía informal en relación con sus derechos sindicales<sup>4</sup>. A raíz de los debates del Consejo de Administración sobre las zonas francas industriales (ZFI) y las Conclusiones de 2002, la Comisión de Expertos ha solicitado periódicamente información sobre la naturaleza y el alcance de la economía informal a nivel nacional, incluido el porcentaje de mujeres y migrantes, y sobre cualquier iniciativa adoptada para garantizar en la legislación o la práctica el ejercicio de sus derechos en virtud de los convenios relativos a la libertad sindical y de asociación. La Comisión de Expertos considera que ciertas categorías de trabajadores a las que se suele privar del derecho a constituir sindicatos están amparadas por los principios de la libertad sindical y de asociación, y ha resaltado la necesidad de garantizar, tanto en la legislación como en la práctica, que esos trabajadores se beneficien de las garantías establecidas en los convenios<sup>5</sup>. Esas categorías incluyen a los trabajadores domésticos<sup>6</sup>, los trabajadores de la economía informal y los que trabajan en las zonas francas industriales, los trabajadores independientes<sup>7</sup>, los trabajadores sin contrato de trabajo<sup>8</sup> y los trabajadores agrícolas<sup>9</sup>.

49. A este respecto, la Comisión de Expertos ha tomado nota con satisfacción de los enfoques innovadores adoptados en algunos países para que los trabajadores de la economía informal puedan sindicarse. Por ejemplo, en Uganda<sup>10</sup> y Mauricio<sup>11</sup>, las enmiendas introducidas en la legislación y los esfuerzos realizados por las autoridades han contribuido a una mejora significativa del ejercicio de los derechos sindicales por todas las categorías de trabajadores, y en Swazilandia se ha reconocido el derecho de sindicación de los trabajadores domésticos<sup>12</sup>. La Comisión de Expertos recordó también que los derechos y las garantías establecidos en el Convenio se aplican a todos los trabajadores con independencia del tipo de contrato laboral que regule su relación de trabajo y de que éste haya sido formalizado por escrito o sea de duración indefinida<sup>13</sup>. Por ejemplo, señaló que, en virtud de los artículos L6 y L29 del Código del Trabajo de Senegal, que se aplican a todos los trabajadores y empleadores del sector privado, los trabajadores autónomos o independientes — en especial los que trabajan en la economía informal y en la agricultura — también disfrutan de los derechos sindicales garantizados

<sup>4</sup> Los comentarios de la Comisión de Expertos y de otros órganos de control están disponibles en el sitio web de NORMLEX.

<sup>5</sup> OIT: *Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008: Dar un rostro humano a la globalización*, Informe III (Parte 1 B) (en adelante el «Estudio General de 2012»), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra, 2012, párrafos 71 a 76.

<sup>6</sup> Véanse, por ejemplo, Convenio núm. 87: Canadá (Ontario) – CEACR, observación, 2010; Convenio núm. 98: Gambia – CEACR, solicitud directa, 2010; Kuwait – CEACR, observación, 2011; México – CEACR, observación, 2004; Swazilandia – CEACR, observación, 2010; Yemen – CEACR, observación, 2011; Convenio núm. 98: Eritrea – CEACR, observación, 2011.

<sup>7</sup> Véanse, por ejemplo, Convenio núm. 87: República Centroafricana – CEACR, solicitud directa, 2010; Turquía – CEACR, observación, 2010.

<sup>8</sup> Convenio núm. 87: Polonia – CEACR, observación, 2011.

<sup>9</sup> Convenio núm. 87, para los trabajadores de las ZFI: Bangladesh – CEACR, observación, 2010; Pakistán – CEACR, observación 2010; y para los trabajadores agrícolas: Canadá (Alberta, Ontario y Nueva Brunswick) – CEACR, observación, 2010; Honduras – CEACR, observación, 2010.

<sup>10</sup> Convenio núm. 98: CEACR, observación, 2009.

<sup>11</sup> Convenio núm. 98: CEACR, observación, 2011.

<sup>12</sup> Convenio núm. 87: CEACR, observación, 2011.

<sup>13</sup> Convenio núm. 98: Belarús, CEACR, observación, 2011; Gambia – CEACR, observación, 2010.



por el Convenio <sup>14</sup>. De igual modo, en los comentarios que formuló en relación con el Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11) señaló el registro de un sindicato constituido en la economía informal en Malawi, en 2004 <sup>15</sup>.

50. El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración ha examinado varias quejas que se refieren a cuestiones relacionadas con la economía informal. Por ejemplo, en un caso relativo a la Argentina, en el que un sindicato de vendedores de diarios y revistas alegaba que su derecho de sindicación se había suprimido como consecuencia de un cambio legislativo en el régimen que regulaba la actividad de sus afiliados, ya que dicha actividad pasó a considerarse una actividad comercial no regulada por la legislación laboral, y la situación de quienes la ejercían cambió al dejar de ser considerados «trabajadores» para ser considerados «comerciantes» <sup>16</sup>. El Comité de Libertad Sindical recordó que: «sobre la base de los principios de la libertad sindical, todos los trabajadores — con la sola excepción de los miembros de las fuerzas armadas y la policía — deberían tener el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como de afiliarse a las mismas. El criterio para determinar las personas cubiertas por este derecho no se funda por tanto en la existencia de un vínculo laboral con el empleador, que a menudo no existe, por ejemplo en el caso de los trabajadores de la agricultura, los trabajadores autónomos en general o los que desempeñan profesiones liberales, y que, sin embargo, deben disfrutar del derecho de organizarse» <sup>17</sup>. En un caso relativo al Perú, en el que se alegaba la denegación de registro a un sindicato de trabajadores de la limpieza del sector público debido a que la solicitud de registro no especificaba el régimen laboral al que pertenecían los trabajadores (público o privado) y a que el personal que integraba el sindicato estaba contratado con arreglo a contratos por servicios no personales, regulados por las normas del Código Civil <sup>18</sup>, el Comité de Libertad Sindical recordó que todos los trabajadores sin distinción alguna, ya sean empleados de forma permanente, por un plazo fijo o con carácter temporal, deberían gozar del derecho a establecer las organizaciones que estimen convenientes y a afiliarse a las mismas.

### Trabajo forzoso

51. En el artículo 2, 1), del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), la expresión «trabajo forzoso» se define como «*todo* trabajo o servicio exigido a un *individuo*» (énfasis añadido). Por lo tanto, esta definición se aplica a todo tipo de trabajo, servicio y empleo, con independencia de la industria o el sector en el que se realice, incluida la economía informal. Los convenios sobre el trabajo forzoso no contienen disposición alguna que limite el alcance de su aplicación a ciertas categorías de trabajadores y están destinadas a proteger a la población en su conjunto.

52. La Comisión de Expertos ha identificado numerosas situaciones como casos de trabajo forzoso en la economía informal. Varias de sus observaciones se refieren a: la trata de personas con fines de explotación sexual o laboral; casos de trabajo forzoso impuesto a categorías vulnerables de trabajadores, como los trabajadores migrantes, los trabajadores domésticos o los trabajadores indígenas; y a la imposición de trabajo

---

<sup>14</sup> Convenio núm. 98: CEACR, solicitud directa, 2012.

<sup>15</sup> Convenio núm. 11: CEACR, observación, 2010.

<sup>16</sup> Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2221, 332.º informe, párrafos 214-227.

<sup>17</sup> OIT: *La libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, quinta edición (revisada), Ginebra, 2006, párrafo 222.

<sup>18</sup> Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2687, 357.º informe, párrafo 891.

forzoso en el marco de una relación de dependencia, como la esclavitud o la servidumbre por deudas, casos que se presentan a menudo en la economía informal<sup>19</sup>. Además de penalizar y perseguir estas prácticas, que constituyen delitos penales, la Comisión de Expertos ha exhortado a que se adopte un enfoque integrado con el fin de combatir y prevenir las. Al subrayar la importancia de la prevención, la Comisión de Expertos ha hecho hincapié en que los planes o estrategias nacionales para combatir el trabajo forzoso deberían incluir actividades de sensibilización para la población en general, y en particular para los grupos vulnerables, así como medidas de lucha contra la pobreza, con miras a garantizar la independencia económica de las víctimas potenciales y mejorar la situación económica de las categorías más vulnerables de la población<sup>20</sup>.

53. Como resultado del ámbito de aplicación y el cumplimiento limitados de las leyes y reglamentos, especialmente en la economía informal, se crea un entorno en el que las prácticas de trabajo forzoso pueden pasar desapercibidas. Por ejemplo, en el caso de los trabajadores domésticos migrantes, la Comisión de Expertos ha solicitado a los gobiernos afectados que adopten disposiciones legislativas especialmente ajustadas a las difíciles circunstancias que afronta esta categoría de trabajadores, y para protegerlos contra prácticas abusivas<sup>21</sup>. La Comisión de Expertos también ha instado a que se brinde protección a los trabajadores migrantes mediante la supervisión de las agencias de contratación privadas, la prohibición de que los empleadores retengan los pasaportes de los trabajadores y la eliminación de toda restricción de los derechos fundamentales de los trabajadores domésticos y otros trabajadores migrantes<sup>22</sup>. Ha señalado, asimismo, que la penalización de la migración ilegal agudiza aún más la vulnerabilidad de los migrantes en situación irregular, y ha solicitado a los gobiernos interesados que adopten las medidas necesarias para proteger a los trabajadores migrantes contra la imposición de trabajo forzoso, con independencia de la condición jurídica de esos trabajadores<sup>23</sup>. Como la aplicación en la práctica de un marco legislativo sólido se ve en ocasiones obstaculizada por la precariedad de los mecanismos para hacer cumplir la ley, la Comisión de Expertos ha solicitado con frecuencia el fortalecimiento de la inspección del trabajo y de los mecanismos de aplicación de la ley<sup>24</sup>, incluida la dotación de recursos humanos y materiales adecuados para que los inspectores de trabajo puedan desplazarse de manera rápida, eficaz y segura en todo el territorio nacional, de manera que puedan acceder a las zonas remotas y constatar las formas ocultas de trabajo, en particular en la economía informal.

54. Una vez identificadas, debería proporcionarse a las víctimas de trabajo forzoso la asistencia necesaria para que puedan hacer valer sus derechos y denunciar cualquier abuso del que puedan ser víctimas<sup>25</sup>. Las medidas complementarias de asistencia

---

<sup>19</sup> OIT: *Extensión del ámbito de aplicación de la legislación laboral a la economía informal. Compendio de comentarios de los órganos de control de la OIT relativos a la economía informal* (en adelante: «Compendio sobre la economía informal») (Ginebra, 2010), pág. 19.

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, Convenio núm. 29: Mauritania – CEACR, observación, 2013.

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, Convenio núm. 29: Arabia Saudita – CEACR, observación, 2009.

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, Convenio núm. 29: Indonesia – CEACR, observación, 2009.

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo, Convenio núm. 29: Italia – CEACR, solicitud directa, 2010.

<sup>24</sup> Véanse, por ejemplo, Convenio núm. 29: Brasil – CEACR, observación, 2012; Perú – CEACR, observación, 2013; España – CEACR, solicitud directa, 2013. Estos países han constituido unidades de inspección del trabajo especializadas en la lucha contra el trabajo forzoso.

<sup>25</sup> Véanse, por ejemplo, Convenio núm. 29: Líbano – CEACR, observación, 2011; Perú – CEACR, observación, 2011 (Estudio General de 2012, párrafo 295).

económica y rehabilitación ayudan también a asegurarse de que las víctimas no vuelvan a caer en una situación de trabajo forzoso, y es muy importante adoptar medidas para integrarlas en la economía formal, incluyendo: servicios relacionados con el empleo, asistencia material (en efectivo o en especie) y educación o formación profesional <sup>26</sup>.

### Trabajo infantil

55. El Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), que fue adoptado con miras a lograr la abolición total del trabajo infantil, se aplica a *todos* los niños empleados en *cualquier* ocupación (artículo 2). De igual modo, el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) se aplica a *toda* persona menor de 18 años (artículo 2), y su definición de las peores formas de trabajo infantil (artículo 3) incluye implícitamente las que se dan en la economía informal.

56. Con respecto al trabajo infantil, la Comisión de Expertos ha subrayado sistemáticamente que la situación de los niños que trabajan en la economía informal merece una atención especial y, en los casos en que la legislación laboral general excluye a los trabajadores de la economía informal de su ámbito de aplicación, ha solicitado su modificación <sup>27</sup>. En consecuencia, ha tomado nota con satisfacción de las medidas legislativas adoptadas por algunos países para remediar esa situación <sup>28</sup>. Con el fin de abordar la cuestión del trabajo infantil en la economía informal mediante mecanismos de supervisión, incluida la inspección del trabajo, la Comisión de Expertos ha pedido que se adopten las medidas necesarias para fortalecer la capacidad y ampliar el alcance de la inspección del trabajo en la economía informal. Algunos países han adaptado y reforzado sus servicios de inspección del trabajo en ese sentido mediante vínculos con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, sobre todo en América Latina <sup>29</sup>. Togo ha elaborado un manual de formación práctica sobre el trabajo infantil para sus inspectores del trabajo en colaboración con OIT/IPEC. La Comisión de Expertos ha tomado nota asimismo del desarrollo de algunos mecanismos de vigilancia no tradicionales, como los sistemas de monitoreo del trabajo infantil puestos en marcha por OIT/IPEC <sup>30</sup>, en los que participan los inspectores del trabajo a través de equipos de monitoreo creados localmente <sup>31</sup>. La Comisión de Expertos también ha reconocido el éxito obtenido en varios países con la aplicación de medidas específicas para luchar contra el trabajo infantil en la economía informal <sup>32</sup>. Además, OIT/IPEC está

---

<sup>26</sup> En el Brasil, se proporciona a los trabajadores liberados de condiciones de trabajo forzoso prestaciones de desempleo durante tres meses, así como acceso a programas de alfabetización. En Nepal, se han organizado programas de formación profesional y otros programas conexos para rehabilitar a las víctimas de trabajo forzoso (*kamaiyas*) liberadas a fin de que puedan establecer microempresas y emprender otras actividades generadoras de ingresos.

<sup>27</sup> Convenio núm. 138: Argelia – CEACR, observación, 2009; Nigeria – CEACR, observación, 2012; Federación de Rusia – CEACR, observación, 2008; Swazilandia – CEACR, observación, 2011; y Convenio núm. 182: Bahrein – CEACR, observación 2011; Nepal – CEACR, solicitud directa, 2010; Nueva Zelandia – CEACR, observación, 2010; Níger – CEACR, observación, 2011.

<sup>28</sup> Convenio núm. 138: Argentina – CEACR, observación, 2009; Kenya – CEACR, observación, 2009; España – CEACR, observación, 2010; y Convenio núm. 182: Costa Rica – CEACR, observación, 2011; Mongolia – CEACR, solicitud directa, 2010; Polonia – CEACR, solicitud directa, 2010.

<sup>29</sup> Argentina, Brasil, Nicaragua, así como Benín y Bosnia y Herzegovina.

<sup>30</sup> En Albania, Kenya, Malawi, Sri Lanka, Turquía y Ucrania.

<sup>31</sup> Estudio General de 2012, párrafo 344.

<sup>32</sup> Por ejemplo, en Viet Nam, las políticas relativas a los niños menores de 15 años que trabajan por cuenta propia consisten, entre otras cosas, en enviarlos a centros sociales y en alentar a sus familias a hacer todo lo posible para que asistan a la escuela o sigan una formación profesional. En Chile se ha

colaborando con varios gobiernos<sup>33</sup> en proyectos destinados a proteger a los niños que trabajan en la economía informal y a lograr que dejen de realizar ese tipo de trabajo.

57. Habida cuenta de que una proporción muy alta de los niños que trabajan en todo el mundo lo hacen en la agricultura, tanto en la economía formal como en la informal, la Comisión de Expertos ha destacado la importancia de la aplicación efectiva de los dos convenios en ese sector. A ese respecto, tomó nota de la enmienda introducida en la legislación de Jordania en 2008 para ampliar su ámbito de aplicación a «todos los trabajadores»<sup>34</sup>. También ha tomado nota del establecimiento en Egipto de una unidad separada dentro del Ministerio de Mano de Obra y Migración que se encarga de realizar investigaciones sobre el trabajo infantil en el sector agrícola, de la incorporación de inspectores del trabajo adicionales para las plantaciones de bananos en Belice, y de las intensas actividades de supervisión e inspección en el sector de la caña de azúcar llevadas a cabo en El Salvador<sup>35</sup>. En el Brasil<sup>36</sup> se ha modificado el Grupo Especial de Inspección Móvil (GEFM) y se ha ampliado el ámbito de actuación de los inspectores del trabajo para reforzar la inspección en las economías formal e informal, con miras a alejar a los niños y a los jóvenes del trabajo ilegal y orientarlos hacia una red de protección social.

58. La Comisión de Expertos ha solicitado también que se enmiende la legislación nacional que da efecto a los convenios que excluyen explícitamente de su ámbito de aplicación el trabajo familiar y el trabajo doméstico. Por ejemplo, tras solicitudes cursadas a tales efectos, ha tomado nota con satisfacción de que se habían enmendado dichas legislaciones en Kenya y Zambia para extender la protección a los niños que trabajaban en empresas familiares y a los que realizan trabajos no remunerados<sup>37</sup>. Del mismo modo, tomó nota con interés de la ordenanza adoptada en Kuwait por la cual se establece la edad mínima para trabajar en el servicio doméstico en 20 años, y de la enmienda a la orden departamental núm. 4, de 1999, en Filipinas para aplicar las disposiciones relativas a la edad mínima a los sectores del servicio doméstico y de los servicios del hogar. En países como Indonesia, Lesotho y Swazilandia se examinan proyectos de ley para aplicar las disposiciones relativas a la edad mínima a los trabajadores domésticos<sup>38</sup>.

59. La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (en adelante, la «Comisión de la Conferencia»), en su examen de casos individuales, ha destacado con frecuencia la necesidad de abordar la cuestión de la falta de la protección de los derechos laborales en la economía informal<sup>39</sup>. Por ejemplo, en 2004, al examinar la aplicación del

---

puesto en marcha el Programa Puente, con el que se atienden las necesidades de los niños que trabajan o corren el riesgo de trabajar en la economía informal; y en Namibia se llevó a cabo el Programa de acción para erradicar el trabajo infantil 2008-2012, en el que se abordaba la cuestión del trabajo infantil en la economía informal, Estudio General de 2012, párrafo 347.

<sup>33</sup> Entre ellos los de Bangladesh, Ghana, Kenya, Senegal, República Unida de Tanzania y Uganda, Estudio General de 2012, párrafo 347.

<sup>34</sup> Estudio General de 2012, párrafo 349.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, párrafo 352.

<sup>36</sup> Convenio núm. 138: Brasil – CEACR, solicitud directa, 2011.

<sup>37</sup> Estudio General de 2012, párrafo 357.

<sup>38</sup> Estudio General de 2012, párrafo 359.

<sup>39</sup> Las actas de las discusiones y las conclusiones de la Comisión de la Conferencia están disponibles en el sitio web de NORMLEX.

Convenio núm. 138 en Ucrania, manifestó la esperanza de que el programa de cooperación técnica puesto en marcha por el Gobierno junto con OIT/IPEC abordara la situación de los niños menores de 16 años que trabajan en la economía informal, entre otras cosas, mediante la mejora de la capacidad de la inspección del trabajo en relación con la economía informal. En 2008, en el caso relativo a Zambia, la Comisión de la Conferencia tomó nota de la ausencia de escolaridad obligatoria para los niños, y de la gran cantidad de niños por debajo de la edad mínima que trabajaban en la economía informal. La Comisión de la Conferencia ha exhortado asimismo a que se reforzara la capacidad y el alcance de la inspección del trabajo a fin de garantizar la protección contra el trabajo infantil para todos los niños, incluidos los que trabajaban por cuenta propia o en la economía informal <sup>40</sup>.

## Discriminación

60. La igualdad y la no discriminación en el empleo y la ocupación es un principio fundamental y un derecho humano de *todas* las mujeres y los hombres <sup>41</sup>. No se prevé exclusión alguna en el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) ni en el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), que se aplican a todos los tipos de actividad de los sectores público y privado, lo que incluye implícitamente tanto la economía formal como la informal. Ninguna disposición de los Convenios núms. 100 ó 111 limita su ámbito de aplicación con respecto a personas o sectores de actividad. No obstante, su aplicación en la legislación y en la práctica sigue constituyendo un desafío en la economía informal.

61. Aunque en relación con la aplicación de los Convenios núms. 100 y 111, la Comisión de Expertos sólo ha hecho referencia explícita a la economía informal en el caso de unos pocos países, ha abordado cuestiones relativas a la economía informal indirectamente en el contexto de las políticas nacionales en materia de igualdad. A ese respecto, ha hecho hincapié en la necesidad de mejorar la situación general del empleo y la situación de la mujer y de ciertas minorías étnicas, especialmente para abordar los estereotipos que conducen a la segregación ocupacional y a la concentración de las mujeres, las minorías étnicas y ciertas categorías de trabajadores vulnerables (en particular, los trabajadores migrantes, los trabajadores domésticos y las personas con discapacidad) en actividades que generan ingresos bajos o en trabajos familiares no remunerados.

62. El Convenio núm. 111 abarca claramente el trabajo no asalariado, incluyendo a las personas que trabajan por cuenta propia, como empleadores o como trabajadores familiares no remunerados (trabajadores familiares auxiliares). El término «ocupación» se refiere al oficio, la profesión o el tipo de trabajo realizado, independientemente de la rama de actividad económica o la situación en el empleo y la ocupación. Las ocupaciones tradicionales, como las que realizan los pueblos indígenas — por ejemplo, la agricultura de subsistencia, la elaboración de artesanías o la caza — también son «ocupaciones» en el sentido del Convenio <sup>42</sup>. La Comisión de Expertos ha observado avances en varios países, en los que se han adoptado medidas, a veces como parte de planes nacionales para la igualdad, con miras a mejorar el acceso que tienen determinados grupos étnicos o sociales, así como las mujeres, al empleo independiente

---

<sup>40</sup> Véanse, por ejemplo, las conclusiones de la Comisión de la Conferencia relativas a: Azerbaiyán (2011, Convenio núm. 138); República Centroafricana (2010, Convenio núm. 138); China (2008, Convenio núm. 182); Ucrania (2004, Convenio núm. 138); Uzbekistán (2010, Convenio núm. 182).

<sup>41</sup> Estudio General de 2012, párrafo 649.

<sup>42</sup> Estudio General de 2012, párrafo 752.

(iniciativa empresarial de las mujeres), al crédito, a la tierra y a otros bienes y servicios <sup>43</sup>. La Comisión de Expertos ha resaltado también la vulnerabilidad de los trabajadores domésticos migrantes a muchas formas de discriminación en razón de la naturaleza de su relación de trabajo, la falta de protección jurídica, los estereotipos respecto de las funciones vinculadas con el género y la infravaloración de este tipo de empleo <sup>44</sup>. En Haití, la adopción de la Ley del Trabajo Doméstico permitió incluir a esos trabajadores en el ámbito de lo dispuesto en el Código del Trabajo, incluidas las disposiciones que prohíben la discriminación <sup>45</sup>.

63. Este enfoque ha sido reforzado por la Comisión de la Conferencia. Por ejemplo, en 2009, al examinar la aplicación del Convenio núm. 100 en Mauritania, instó al Gobierno a que adoptara las medidas necesarias, por ejemplo ofreciendo una gama más amplia de oportunidades de educación y formación, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para reducir la enorme brecha salarial entre hombres y mujeres, inclusive en la economía informal, y para incrementar las oportunidades para que las mujeres pudieran acceder a una gama más amplia de empleos y ocupaciones.

## ii) Empleo

64. En el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), se exhorta a adoptar políticas activas destinadas a fomentar el empleo pleno, productivo y libremente elegido, con el fin de garantizar «que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo» (artículo 1). También se estipula que, al formular y aplicar políticas de empleo, los gobiernos deben consultar a los representantes de los empleadores y de los trabajadores con objeto de tener en cuenta sus experiencias y opiniones (artículo 3).

65. La Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) establece que los Miembros deberían adoptar medidas para permitir el traslado progresivo de los trabajadores «del sector no estructurado» [de la economía informal], donde exista, «al sector estructurado» [a la economía formal] (párrafo 9). También se prevé que la política nacional del empleo debería reconocer la importancia de las fuentes de empleo ofrecidas por la economía informal, es decir, por las actividades económicas realizadas al margen de las estructuras económicas institucionalizadas. Asimismo, 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. Los Miembros deberían también adoptar medidas destinadas a fomentar relaciones de complementariedad entre la economía formal y la economía informal, y ampliar las posibilidades de acceso de las empresas de la economía informal a los recursos, mercados, crédito, infraestructura, medios de formación, conocimientos técnicos y tecnologías más perfeccionadas, con el fin de facilitar su integración progresiva en la economía nacional (párrafos 27 a 29).

66. Otros instrumentos relacionados con el empleo, incluidos el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195) <sup>46</sup>, el Convenio sobre el servicio

<sup>43</sup> Véanse, por ejemplo, Convenio núm. 111: Dominica – CEACR, solicitud directa, 2010; Gambia – CEACR, solicitud directa, 2011; India – CEACR, observación, 2008; Lesotho – CEACR, solicitud directa, 2011; Marruecos – CEACR, observación, 2009; Nicaragua – CEACR, solicitud directa, 2008.

<sup>44</sup> Convenio núm. 100: Líbano – CEACR, solicitud directa, 2001; Convenio núm. 111: República Árabe Siria – CEACR, solicitud directa, 2011. Véase también: Estudio General de 2012, párrafos 756 y 795.

<sup>45</sup> Estudio General de 2012, párrafo 796.

<sup>46</sup> Véanse, en particular, párrafos 3, *d*), 5, *h*) y 11, *l*).

del empleo, 1948 (núm. 88)<sup>47</sup>, el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)<sup>48</sup> y la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198)<sup>49</sup>, también contienen disposiciones particularmente pertinentes para los trabajadores de la economía informal.

67. La Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189) insta a la adopción de políticas que incluyan medidas específicas e incentivos para ayudar y promover a la economía informal («al sector no estructurado») con miras a su integración en la economía formal («el sector estructurado») (párrafo 6, 3)). La Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193) establece que los gobiernos deberían promover el importante papel que las cooperativas desempeñan en la transformación de lo que a menudo son actividades marginales de supervivencia en un trabajo amparado por la legislación y plenamente integrado en la corriente principal de la vida económica (párrafo 9).

68. En su Estudio General de 2010 sobre los instrumentos relativos al empleo, la Comisión de Expertos destacó la importancia de la economía informal. Si bien reconoció que el objetivo último consiste en incorporar gradualmente a los trabajadores en la economía formal, la Comisión de Expertos hizo hincapié en que este objetivo debía alcanzarse mediante un desarrollo económico y social sostenido y que, durante ese proceso, la asistencia prestada a la economía informal, como parte de las políticas encaminadas a lograr el empleo pleno y productivo y la reducción de la pobreza, debería incluir medidas destinadas a extender el acceso a la justicia, los derechos de propiedad, los derechos laborales y los derechos empresariales a los trabajadores y las empresas de la economía informal<sup>50</sup>. Alentó asimismo a los gobiernos a desplegar esfuerzos para integrar a los trabajadores no declarados en la economía formal, y señaló en el caso del Brasil la importante disminución del trabajo informal y el aumento del 6,5 por ciento del número de trabajadores asalariados registrados en los grandes centros urbanos<sup>51</sup>. En el caso de Mongolia, señaló la adopción de un plan de acción para la economía informal para el período 2010-2012, y el establecimiento por parte de varias organizaciones no gubernamentales (ONG) de una organización para los trabajadores informales<sup>52</sup>.

69. En muchos de sus comentarios sobre la aplicación del Convenio núm. 122, la Comisión de Expertos ha pasado revista a las medidas adoptadas respecto de la economía informal, en particular en relación con el empleo productivo y la reducción de la pobreza<sup>53</sup>, el trabajo no declarado<sup>54</sup>, la reducción del trabajo informal<sup>55</sup>, las

---

<sup>47</sup> Artículo 1, 2).

<sup>48</sup> Artículo 2, 3).

<sup>49</sup> Párrafo 5.

<sup>50</sup> OIT: *Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe III (Parte 1 B), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, párrafos 695-697.

<sup>51</sup> Convenio núm. 122: Brasil – CEACR, observación, 2012.

<sup>52</sup> Convenio núm. 122: Mongolia – CEACR, observación, 2011.

<sup>53</sup> Convenio núm. 122: Estado Plurinacional de Bolivia – CEACR, solicitud directa, 2012; Camerún – CEACR, solicitud directa, 2011; China – CEACR, observación, 2008; El Salvador – CEACR, observación, 2012; Mongolia – CEACR, observación, 2011; Nicaragua – CEACR, solicitud directa, 2011; Senegal – CEACR, observación, 2012; Tayikistán – CEACR, solicitud directa, 2012; Tailandia – CEACR, observación, 2012; Uganda – CEACR, observación, 2012.

microempresas y las cooperativas<sup>56</sup>, la recopilación de datos<sup>57</sup>, la participación de los interlocutores sociales<sup>58</sup>, y la asistencia técnica de la OIT (por ejemplo, en Mongolia, Senegal<sup>59</sup>, Zambia). La Comisión de Expertos ha señalado también sistemáticamente que las medidas que se hayan de adoptar en materia de política del empleo deberán tener plenamente en cuenta las experiencias y opiniones de los interlocutores sociales, incluidas las opiniones de quienes trabajan en el sector rural y en la economía informal<sup>60</sup>.

70. Con referencia a la aplicación del Convenio núm. 88 por el Ecuador, la Comisión de Expertos señaló que se estaba contribuyendo a la formalización de trabajadores ofreciendo incentivos de seguridad social y tributación, y que estaba previsto crear un centro de atención para poner a disposición de los trabajadores de la economía informal el servicio público de empleo<sup>61</sup>. También puso de relieve en un comentario sobre la aplicación del Convenio núm. 181 por el Uruguay el nuevo enfoque adoptado en un convenio colectivo, en virtud del cual «las partes han declarado que el suministro de personal a través de las empresas registradas en la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) constituye una herramienta de combate al empleo informal, contribuyendo también al empleo decente»<sup>62</sup>.

71. En 2010, la Comisión de la Conferencia, al examinar la aplicación del Convenio núm. 122 en Tailandia, tras tomar nota de las medidas adoptadas para reactivar la economía tailandesa y proteger a la población más pobre del país, solicitó más informaciones sobre los resultados alcanzados y las medidas tomadas para incluir a las categorías más vulnerables de trabajadores en el mercado de trabajo, como los trabajadores con discapacidades y las mujeres rurales, así como los trabajadores de la economía informal.

---

<sup>54</sup> Convenio núm. 122: Bosnia y Herzegovina – CEACR, solicitud directa, 2011; Bulgaria – CEACR, solicitud directa, 2011; Grecia – CEACR, observación, 2012; Letonia – CEACR, solicitud directa, 2011; Polonia – CEACR, observación, 2012; Turquía – CEACR, solicitud directa, 2012.

<sup>55</sup> Convenio núm. 122: Brasil – CEACR, observación 2012; India – CEACR, observación, 2012; Mongolia – CEACR, observación, 2011.

<sup>56</sup> Convenio núm. 122: Costa Rica – CEACR, observación, 2011; Ecuador – CEACR, observación, 2012; Mozambique – CEACR, solicitud directa, 2011.

<sup>57</sup> Convenio núm. 122: Iraq – CEACR, solicitud directa, 2012; Túnez – CEACR, observación, 2012.

<sup>58</sup> Convenio núm. 122: Argelia – CEACR, observación, 2012; Azerbaiyán – CEACR, solicitud directa, 2012; Barbados – CEACR, observación, 2012; Camerún – CEACR, solicitud directa, 2012; Chile – CEACR, observación, 2012; Costa Rica – CEACR, observación, 2011; Gabón – CEACR, solicitud directa, 2011; Guatemala – CEACR, observación 2012; Honduras – CEACR, observación, 2012; Jordania – CEACR, observación, 2012; Líbano – CEACR, solicitud directa, 2012; Madagascar – CEACR, observación, 2012; Mongolia – CEACR, observación, 2011; Marruecos – CEACR, observación, 2011; Papua Nueva Guinea – CEACR, solicitud directa, 2012; Sudán – CEACR, observación, 2012; Tayikistán – CEACR, solicitud directa, 2012; Túnez – CEACR, observación, 2012; Yemen – CEACR, solicitud directa, 2012; Zambia – CEACR, observación, 2010.

<sup>59</sup> Convenio núm. 122: Senegal – CEACR, observación, 2012.

<sup>60</sup> Compendio sobre la economía informal, *op. cit.*, pág. 14.

<sup>61</sup> Convenio núm. 88: Ecuador – CEACR, solicitud directa, 2010.

<sup>62</sup> Convenio núm. 181: Uruguay – CEACR, observación, 2010.



iii) *Protección social*

Seguridad social

72. El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) tiene por finalidad el logro de un nivel mínimo de protección socialmente aceptable para la cobertura de la población, con miras a cumplir gradualmente el objetivo de cobertura universal, en función del ritmo de desarrollo económico de cada país. La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) ofrece un nuevo instrumento para ayudar a los países a ampliar la protección social a todas las personas que la necesitan, y reconoce que el establecimiento de un sistema de seguridad social sostenible es un importante factor que contribuye a la transición al empleo formal. La Recomendación proporciona orientaciones para establecer y mantener pisos de protección social como un elemento fundamental de los sistemas nacionales de seguridad social, y como parte de estrategias que aborden las dimensiones horizontal y vertical de la ampliación de la seguridad social. Mientras que la dimensión vertical se basa en el modelo previsto en el Convenio núm. 102, y en las normas más estrictas adoptadas posteriormente, y se refiere principalmente a la cobertura de la economía estructurada, la dimensión horizontal tiene como objetivo extender progresivamente el acceso a algunos servicios de salud esenciales y a la seguridad de los ingresos para las personas que lo necesitan. La mayoría de esas personas trabajan en la economía informal, y el objetivo es, en primer lugar, sacarlas de la pobreza extrema y posteriormente facilitar su progresiva incorporación a empleos más productivos. Con objeto de contribuir eficazmente al proceso de transición del empleo informal al empleo formal, es necesario proporcionar garantías de protección social básica en el marco de unas políticas públicas generales, integrales y coherentes, basadas en una coordinación eficaz entre las políticas estatales en los ámbitos de la educación, la salud, la seguridad social, el empleo y las cuestiones laborales, así como las políticas económicas y fiscales.

73. La protección de los derechos de los trabajadores migrantes incluye garantizar la igualdad de trato en cuanto a la cobertura y los derechos relativos a la seguridad social, la conservación y la transferibilidad de los derechos de seguridad social adquiridos o en vías de ser adquiridos por los migrantes, entre los países de acogida y los países de origen, mediante tratados bilaterales o multilaterales. El Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118), y el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157) establecen importantes principios a este respecto <sup>63</sup>.

74. La Comisión de Expertos ha considerado sistemáticamente que, no puede invocarse el carácter informal del empleo para denegar prestaciones de seguridad social a los trabajadores que han sido víctimas de accidentes del trabajo o a sus dependientes, por ejemplo al examinar la aplicación del Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19) <sup>64</sup>. También ha considerado que los países con un alto índice de fraude a la seguridad social y de evasión fiscal, y aquellos en que una gran proporción de su población realiza actividades en el contexto del empleo informal,

---

<sup>63</sup> Algunos países han adoptado medidas unilaterales para subsanar las posibles carencias en la cobertura mediante seguros voluntarios para sus nacionales que trabajan en el extranjero (Jordania, México) u otorgándoles el derecho a incorporarse al programa de seguridad social nacional sobre una base voluntaria (Filipinas).

<sup>64</sup> Convenio núm. 19: España – CEACR, observación, 2007; Tailandia – CEACR, observaciones, 2009 y 2010.

tienen que formular una estrategia integrada de seguridad social para extender la protección a estas categorías de la población <sup>65</sup>.

75. Al examinar la aplicación del Convenio núm. 102, la Comisión de Expertos consideró que el objetivo de velar por que el mayor número posible de trabajadores reciba las prestaciones contempladas en el Convenio para cada una de las contingencias reconocidas requiere la puesta en marcha de programas más eficaces destinados a la economía informal y a las categorías más vulnerables de la población <sup>66</sup>. También consideró que la aplicación del Convenio núm. 102 y de la Recomendación núm. 202 debería realizarse en paralelo, identificando y aprovechando las posibles sinergias y complementariedades, y que los gobiernos deberían, por consiguiente, proporcionar información precisa sobre la forma en que se armonizan los nuevos mecanismos de protección social con el sistema de seguridad social existente.

76. Al examinar la situación de Haití en el marco de una serie de convenios sobre accidentes del trabajo <sup>67</sup>, la Comisión de Expertos instó al Gobierno a que contemplara, con carácter prioritario, el establecimiento de mecanismos para proporcionar a la población, incluidos los trabajadores informales y sus familias, acceso a la atención básica de la salud y a una seguridad mínima de ingresos.

### Seguridad y salud en el trabajo

77. El Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) se aplica a *todas* las ramas de actividad económica y a *todos* los trabajadores de esas ramas. Aunque contiene algunas cláusulas de flexibilidad que permiten excluir total o parcialmente de su aplicación determinadas ramas de actividad económica (tales como el transporte marítimo o la pesca), en las que tal aplicación presente problemas especiales de cierta importancia (artículos 1, párrafo 2) y 2, párrafo 2)), esas exclusiones no se han concebido para ser permanentes, sino que se espera que se ha de avanzar hacia una aplicación plena de todas las disposiciones del Convenio. Así pues, se prevé que los Estados Miembros amplíen el ámbito de aplicación del Convenio, de modo que se abarquen las categorías de trabajadores excluidas. Del mismo modo, el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), prevé que el sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo deberá abarcar a las microempresas, las pequeñas y medianas empresas, y la economía informal (artículo 4, 3), *h*)).

78. Aunque el Convenio núm. 155 permite, excluir a determinadas categorías de trabajadores del ámbito de aplicación de sus disposiciones, la Comisión de Expertos opina que los Estados Miembros y los interlocutores sociales deberían reconsiderar la conveniencia de tales exclusiones <sup>68</sup>. Por ejemplo, en el Brasil se están realizando esfuerzos para ampliar el ámbito de aplicación de la legislación en materia de seguridad

<sup>65</sup> Convenio núm. 102: Estado Plurinacional de Bolivia – CEACR, observación, 2009; Perú – CEACR, observación, 2009.

<sup>66</sup> Convenio núm. 102: Níger – CEACR, observación, 2012.

<sup>67</sup> Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), 1921 (núm. 12); Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1925 (núm. 17); Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19).

<sup>68</sup> Seguridad y salud en el trabajo, OIT: *Estudio general relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), a la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) y al Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores*, Informe III (Parte 1 B), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.<sup>a</sup> reunión, 2009, párrafo 46.

y salud en el trabajo (SST) a la economía informal; Chipre está enmendando su Ley de Seguridad y Salud para ampliar su ámbito de aplicación a los trabajadores domésticos; en Singapur se ha adoptado una nueva legislación en materia de SST aplicable a todas las ramas de actividad económica y a todos los lugares de trabajo; y en Turquía, un proyecto legislativo sobre SST que abarca todas las actividades y lugares de trabajo está en proceso de aprobación<sup>69</sup>. Mientras que algunos países, como Austria, la República Checa y Suecia, han promulgado leyes para regular las condiciones de trabajo de los trabajadores domésticos y los trabajadores a domicilio que incluyen algunas disposiciones en materia de protección de la SST, en otros países, como Alemania, Colombia, Hungría, Italia, Reino Unido y Singapur, los trabajadores independientes están cubiertos por las disposiciones nacionales en materia de SST<sup>70</sup>.

79. La Comisión de Expertos procura lograr que las disposiciones relativas a la SST se apliquen en la práctica en la economía informal. Por ejemplo, en relación con el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161), ha tomado nota de que en Burkina Faso, el plan de acción que acompañará la política nacional relativa a los servicios de salud en el trabajo cubrirá también la economía informal y el sector agrícola<sup>71</sup>. Con referencia al Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167), la Comisión de Expertos solicitó información al Gobierno de la República Dominicana sobre la forma en que se garantizará que el Convenio se aplique a todas las actividades de construcción y a todos los trabajadores del sector, ya sean trabajadores registrados, no registrados o independientes, incluida información específica sobre los trabajadores de la construcción que no están registrados o que trabajan en la economía informal<sup>72</sup>. También en relación con el Convenio núm. 167, la Comisión de Expertos tomó nota con interés de la creación en el Brasil, en 2011, de un indicador denominado «tasa de desempleo real», que permitirá tener en cuenta a los trabajadores de la economía informal en las estadísticas sobre el mercado de trabajo y debería contribuir a determinar con más precisión el número de trabajadores no registrados en el sector de la construcción y la aplicación de las disposiciones del Convenio a dichos trabajadores<sup>73</sup>.

iv) *Diálogo social*

Administración del trabajo e inspección del trabajo

80. El Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150) prevé la posible ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo a fin de incluir las actividades de determinadas categorías de trabajadores que, a efectos jurídicos, no se pueden considerar personas en situación de empleo, tales como: «los pequeños agricultores que no contratan mano de obra exterior, los aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas [y] 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» (artículo 7). El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) se aplica a los establecimientos de la industria y el comercio y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) a las empresas agrícolas comerciales y no comerciales. El Convenio núm. 129 contiene importantes principios de gobernanza que son esenciales en los esfuerzos encaminados a abordar los problemas

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, párrafos 43 y 44.

<sup>70</sup> *Ibid.*, párrafo 41.

<sup>71</sup> Convenio núm. 167: Burkina Faso – CEACR, observación, 2010.

<sup>72</sup> Convenio núm. 167: República Dominicana – CEACR, observación, 2011.

<sup>73</sup> Convenio núm. 167: Brasil – CEACR, observación, 2012.

relacionados con la economía informal y la pobreza a través del establecimiento y funcionamiento de un sistema de inspección del trabajo para los trabajadores agrícolas y sus familias. Además, el Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184), amplía el alcance y la necesidad de la inspección del trabajo en la agricultura.

81. En la mayoría de los países, el alcance de la inspección del trabajo se define en la legislación laboral general. El factor determinante en la legislación es a menudo la existencia de una relación de empleo o de aprendizaje <sup>74</sup>. La Comisión de Expertos ha señalado a este respecto que en Turquía, para extender el alcance de la inspección a los establecimientos de la economía informal, los funcionarios de inspección tienen que determinar si los trabajadores están asegurados o no, y someter a la institución de seguridad social información sobre aquellos que están empleados sin estar asegurados. La Comisión de Expertos ha tomado nota también de la adopción de un plan de acción para luchar contra la economía informal mediante la concienciación acerca de las desventajas de la economía informal, la promoción del registro del empleo, la simplificación de la legislación y los procedimientos, el desarrollo de un sistema de control efectivo y un mecanismo de sanciones, y el refuerzo del intercambio de datos y la coordinación efectiva entre las organizaciones interesadas <sup>75</sup>.

82. Muy pocos países han realizado la declaración oficial prevista en el artículo 5, 1) del Convenio núm. 129 relativa a la extensión del sistema de inspección del trabajo a los miembros de cooperativas <sup>76</sup>. En algunos países europeos, los inspectores del trabajo proporcionan formación en materia de SST a los trabajadores agrícolas independientes, los agricultores, los aparceros y los familiares que trabajan en una explotación agrícola. En Noruega, se ha ampliado el ámbito de aplicación de la Ley sobre el Medio Ambiente de Trabajo para abarcar a las numerosas empresas agrícolas que no emplean a trabajadores <sup>77</sup>.

83. La Comisión de Expertos ha pedido a los gobiernos que estudien la posibilidad de ampliar gradualmente el sistema de administración del trabajo para incluir a los trabajadores que, a efectos jurídicos, no pueden ser considerados como personas en situación de empleo. A este respecto, ha tomado nota con interés de que en la República de Moldova, las empresas y los trabajadores que operan en la economía informal están incluidos en el ámbito de la legislación sobre la inspección del trabajo y el empleo y la protección social de las personas que buscan empleo. En este marco, la inspección del trabajo ha detectado el empleo informal en empresas que operan en el sector formal y ha contribuido a su legalización <sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> *Inspección del trabajo*, OIT: *Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)*, y al *Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82)*, al *Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)*, y a la *Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133)*, Informe III (Parte 1 B), Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006, párrafos 21 y 22.

<sup>75</sup> Convenio núm. 81: Turquía – CEACR, observación, 2010.

<sup>76</sup> Albania, República Checa, Eslovaquia, Letonia.

<sup>77</sup> Estudio General de 2006, párrafo 32.

<sup>78</sup> Convenio núm. 150: República de Moldova – CEACR, solicitud directa, 2010.

v) *Instrumentos que abarcan varios objetivos estratégicos y categorías específicas de trabajadores*

84. Hay otras normas que abarcan los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, como por ejemplo la Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200). Otras se aplican a categorías de trabajadores que predominan en la economía informal, como el Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110), el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141), el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188), y el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189).

85. Otros instrumentos son implícitamente pertinentes para la economía informal, entre ellos el Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 78), el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), y el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), que se aplica a *todas* las ramas de actividad económica y a *todas* las categorías de trabajadores. El Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117), exige que los Estados Miembros que lo hayan ratificado tomen medidas específicas para ayudar a los productores independientes y a los asalariados (artículo 5). El Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 160) abarca, entre otras cosas, a la población económicamente activa (artículo 1), y el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) se aplica a *todas* las mujeres empleadas, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente (artículo 2).

## 2.2. El entorno reglamentario a nivel nacional

### 2.2.1. El marco jurídico

86. Los trabajadores de la economía informal no están reconocidos, registrados, reglamentados o protegidos en virtud de la legislación laboral y la protección social<sup>79</sup>. Otros trabajadores pueden estar cubiertos en teoría, pero en la práctica no tienen acceso a la protección social y laboral disponible. Hacer extensiva la protección de la ley a los millones de trabajadores y empresas de la economía informal de modo que puedan salir de la informalidad sería un paso muy importante hacia el trabajo decente para todos.

87. Se han adoptado diferentes enfoques para canalizar a estos trabajadores hacia el empleo formal y proporcionarles una mejor protección social y laboral, en función de las principales dificultades que afronta cada país en ese sentido. En los países desarrollados el principal objetivo a nivel legislativo es la eliminación de la economía informal mediante sanciones contra el empleo ilegal (y en particular el empleo irregular de trabajadores migrantes) y el trabajo no declarado, combinada con incentivos para alentar a los empleadores a declarar a esos trabajadores. En los países donde la economía informal absorbe una mayor proporción del empleo total la atención se centra en ampliar el marco legislativo para cubrir a los trabajadores de la economía informal, y en la adopción de medidas para facilitar su integración en la economía formal. Aunque en la mayoría de los países la legislación laboral se aplica a *los trabajadores en general*, en

---

<sup>79</sup> Conclusiones de 2002, párrafo 9.

otros se excluyen ciertas categorías de trabajadores que típicamente se encuentran en la economía informal <sup>80</sup>.

88. Si bien se han hecho progresos en algunos países en cuanto a la extensión de la protección jurídica a los trabajadores de la economía informal, aún queda mucho por hacer. Por ejemplo, se estima que sólo el 10 por ciento de todos los trabajadores domésticos (o 5,3 millones de ellos aproximadamente) están cubiertos por la legislación laboral general en la misma medida que los demás trabajadores. En cambio, casi el 30 por ciento, o unos 15,7 millones de trabajadores domésticos, están completamente excluidos del ámbito de aplicación de la legislación laboral nacional. Existen grandes disparidades en los niveles de protección laboral y social entre los trabajadores domésticos y otras categorías de trabajadores. Para más de la mitad de todos los trabajadores domésticos, las horas semanales normales de trabajo no están sujetas a límites en virtud de la legislación, y aproximadamente el 45 por ciento no tienen derecho a períodos de descanso semanal. Sólo poco más de la mitad de todos los trabajadores domésticos se benefician de un régimen de salario mínimo en igualdad de condiciones con respecto a los demás trabajadores, y alrededor del 5,9 por ciento reciben salarios mínimos inferiores <sup>81</sup>.

#### i) *Protección laboral y social*

##### Protección laboral

89. En algunos países, la legislación laboral tiene un ámbito de aplicación muy amplio y, al menos en teoría, se aplica a *todos* los trabajadores, incluidos aquellos que trabajan en la economía informal. En algunos casos se han adoptado leyes laborales específicas para proteger a ciertas categorías de trabajadores, como los trabajadores domésticos <sup>82</sup>, los trabajadores a domicilio <sup>83</sup> y los trabajadores independientes o por cuenta propia <sup>84</sup>. Sin embargo, incluso cuando la economía informal está cubierta por la legislación, su aplicación en la economía informal puede verse entorpecida por la falta general de capacidad para supervisar o controlar adecuadamente su cumplimiento <sup>85</sup>. Además, la mayoría de los trabajadores de la economía informal pueden no ser conscientes de que

<sup>80</sup> Por ejemplo: los trabajadores rurales en el Estado Plurinacional de Bolivia y en Honduras, los trabajadores domésticos y los trabajadores a domicilio en Luxemburgo y los trabajadores domésticos en el Líbano.

<sup>81</sup> OIT: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Ginebra, 2013).

<sup>82</sup> Por ejemplo, Argentina, ley núm. 26844 por la que se crea el Régimen de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, de 13 de marzo de 2013; Burkina Faso, decreto núm. 2010-807/PRES/PM/MTSS, de 31 de diciembre de 2010, por el que se fijan las condiciones de trabajo en el servicio doméstico; Estado Plurinacional de Bolivia, Ley núm. 2450 de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar, de 9 de abril de 2003; Brasil, enmienda Constitucional núm. 72, de 2 de abril de 2013, que establece la igualdad de derechos laborales entre los trabajadores domésticos y los demás trabajadores urbanos y rurales; Nicaragua, ley núm. 666, de 4 de septiembre de 2008, por la que se modifica el Código del Trabajo para incluir a los trabajadores domésticos; y Suiza, orden de 20 de octubre de 2010 sobre el contrato normalizado de trabajo para los trabajadores domésticos.

<sup>83</sup> Argelia, decreto ejecutivo núm. 97-474, de 8 de diciembre de 1997, por el que se establece el régimen específico de las relaciones de trabajo de los trabajadores domésticos.

<sup>84</sup> España: Ley núm. 20/2007, de 11 de julio de 2007, del Estatuto del Trabajo Autónomo.

<sup>85</sup> Convenio núm. 182: Angola – CEACR, observación, 2010; Convenio núm. 138: Angola – CEACR, solicitud directa, 2010; Senegal – CEACR, observación, 2010; Convenio núm. 150: República de Moldova – CEACR, solicitud directa, 2010.

en teoría tienen derecho a protección en virtud de la legislación laboral general. Por ello, en algunos países existe la obligación legal de informar a categorías específicas de trabajadores (como los trabajadores migrantes y los trabajadores domésticos) acerca de sus derechos laborales en un idioma que comprendan <sup>86</sup>.

90. En determinados países, los trabajadores de la economía informal están excluidos en parte <sup>87</sup> o totalmente del ámbito de aplicación de la legislación laboral. En otros, las leyes laborales se aplican sólo a las relaciones de trabajo formales, por lo que pueden excluir explícitamente a ciertas categorías de trabajadores vulnerables como los trabajadores agrícolas, los trabajadores domésticos, los trabajadores independientes o los propietarios de microempresas o pequeñas empresas <sup>88</sup>. Las leyes relativas al trabajo infantil pueden ser aplicables tanto a la economía formal como a la informal <sup>89</sup>. Algunos países, como es el caso de España, han adoptado reglamentaciones específicas para regular el empleo de niños en la economía informal. En algunos casos, se han hecho esfuerzos para ampliar las facultades de los inspectores del trabajo con el fin de cubrir la economía informal <sup>90</sup>.

### Protección social

91. En algunos países, los trabajadores de la economía informal están excluidos de la cobertura de las prestaciones sociales <sup>91</sup>. En cambio, en otros países gozan de un alto nivel de cobertura. Aunque se podría considerar que esto depende de la capacidad nacional, algunos países en desarrollo garantizan la cobertura de todos los residentes, en particular respecto de las pensiones. En algunos casos, las leyes relativas a las pensiones prevén sistemas de pensiones no contributivas universales <sup>92</sup> o con sujeción a los

---

<sup>86</sup> Por ejemplo, Francia, orden de 30 de noviembre de 2011 por la que se aplica el decreto núm. 2011-1693 sobre la protección de los derechos sociales y pecuniarios de los migrantes irregulares y la supresión del empleo ilegal.

<sup>87</sup> Por ejemplo, en Rwanda, el Código del Trabajo excluye específicamente a los trabajadores de la economía informal de su ámbito de aplicación, excepto en lo que respecta a las disposiciones relativas a la seguridad social, la sindicación y la seguridad y la salud, que se aplican también a los trabajadores de la economía informal. Convenio núm. 62: Rwanda – CEACR, observación, 2010.

<sup>88</sup> Véanse, por ejemplo, Convenio núm. 138: Albania – CEACR, observación, 2010; Bahamas – solicitud directa, 2010; Burundi – CEACR, observación, 2010; Comoras – CEACR, solicitud directa, 2010; Kazajstán – CEACR, solicitud directa, 2010; República Bolivariana de Venezuela – CEACR, observación, 2010; y Convenio núm. 182: Camboya – CEACR, solicitud directa, 2010; Rwanda – CEACR, observación, 2010; Santo Tomé y Príncipe – CEACR, solicitud directa, 2010; ex República Yugoslava de Macedonia – CEACR, solicitud directa, 2010.

<sup>89</sup> Por ejemplo, en la Argentina, la ley núm. 26390 prohíbe el trabajo de los niños menores de 16 años en todas sus formas, independientemente de que exista o no una relación de empleo contractual o de que el trabajo esté o no remunerado. En otros países, el ámbito de aplicación de la legislación laboral se amplió para garantizar la prohibición de todas las formas de trabajo infantil, tanto en la economía formal como en la informal. En Kenya, aunque la Ley de Empleo de 2007 limita su aplicación a los trabajadores empleados con arreglo a un contrato de servicio y, por lo tanto, al sector formal, el artículo 56 de dicha ley establece que nadie puede emplear a un niño que no haya cumplido 13 años, independientemente de que el trabajo sea o no remunerado y del tipo de empresa, disposición que se aplica de forma efectiva a todos los niños, incluidos los que trabajan en la economía informal.

<sup>90</sup> Por ejemplo, en Argentina, Benín, Bosnia y Herzegovina, Brasil y Nicaragua.

<sup>91</sup> OIT: *World Social Security Report 2010-11, Providing coverage in times of crisis and beyond* (Ginebra, 2010).

<sup>92</sup> Por ejemplo, Estado Plurinacional de Bolivia, Botswana, Lesotho, Mauricio, Namibia y Nepal.

ingresos<sup>93</sup> que garantizan a los trabajadores tanto de la economía formal como de la economía informal el derecho a percibir prestaciones de vejez. Otros países han promulgado leyes específicas que amplían la cobertura de las prestaciones de jubilación y otras prestaciones para incluir en ella a los trabajadores de la economía informal<sup>94</sup>.

ii) *Iniciativa empresarial*

92. Al evaluar las razones que explican el tamaño de la economía informal en ciertas regiones y países, es necesario examinar el entorno jurídico y normativo en el que se desarrolla la actividad empresarial. El marco normativo debería propiciar la transición a la economía formal y tener en cuenta las cuestiones de género. Al diseñar un entorno propicio para las empresas sostenibles de la economía formal, es importante que se adopten o hagan cumplir leyes que establezcan normas laborales mínimas y reconozcan los derechos laborales básicos. Varios países han simplificado su legislación laboral y sus procedimientos mediante, por ejemplo: la reducción o eliminación de los costos relacionados con el registro de empresas ante las administraciones del trabajo y las autoridades de seguridad social; la simplificación de los requisitos, formularios y procedimientos para contratar a trabajadores a través de las oficinas públicas de empleo; y el reconocimiento de los contratos de trabajo, independientemente de su forma y aceptándose cualquier medio de prueba.

93. En muchos países en desarrollo en los que la economía informal representa una gran parte de la economía, sobre todo en América Latina, se han diseñado soluciones creativas en relación con las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (MIPYME). El principal desafío a este respecto consiste en incluir a la enorme proporción de personas que trabajan en la economía informal en algún tipo de sistema de protección social. Se han adoptado dos enfoques para abordar estas cuestiones, que se centran en reducir el costo de la formalización de las empresas, y/o aumentar su productividad. Por ejemplo, en Colombia, la ley núm. 1429 prevé incentivos para las MIPYME con el fin de formalizar sus estructuras (por ejemplo, mediante reducciones fiscales), así como incentivos para que creen nuevos empleos, especialmente para los grupos vulnerables, como los trabajadores jóvenes menores de 28 años. Las medidas para aumentar la productividad incluyen, entre otras, la modernización del marco

---

<sup>93</sup> Por ejemplo, Chile, Costa Rica y Sudáfrica.

<sup>94</sup> Por ejemplo, en 2008, la India aprobó la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores no Organizados, que prevé que el Gobierno debe establecer sistemas de seguridad social (por ejemplo, fondos de previsión, prestaciones por accidentes laborales, vivienda, planes educativos para los niños, cursos de perfeccionamiento de las competencias profesionales para los trabajadores, ayudas para gastos de sepelio y residencias para personas de edad avanzada) para los trabajadores no organizados. La ley está vigente en toda la India, y la definición de «trabajador no organizado» es amplia e incluye a los trabajadores a domicilio, los asalariados y los trabajadores independientes del sector no organizado, lo que garantiza una amplia cobertura de la economía informal. En Benin, el Código de la Seguridad Social de 2003 prevé la adopción de una ley específica para determinar la organización y el funcionamiento de un régimen especial para los trabajadores independientes, los trabajadores agrícolas y los trabajadores de la economía informal. La Mutua de Seguridad Social de Benin prevé un plan de seguridad social de cotización voluntaria para los trabajadores de la economía informal que ofrece prestaciones por enfermedad y vejez. En la Argentina, en virtud del decreto núm. 1602/2009 se ha ampliado el alcance de las prestaciones familiares a los niños cuyos padres están desempleados o trabajan en el sector informal o en el servicio doméstico. En Jordania se aprobó una nueva Ley de Seguridad Social para ampliar la cobertura de seguridad social a los empleadores y los trabajadores por cuenta propia, y se prevé la futura inclusión de los trabajadores agrícolas y de todas las empresas, independientemente de su tamaño. Jordania es también el primer país árabe que ha acordado introducir una iniciativa del piso de protección social.



institucional para las MIPYME, la mejora del acceso a los mercados financieros y la prestación de asistencia para el desarrollo tecnológico <sup>95</sup>.

94. En 2010, la Ley General de las PYME promulgada en el Brasil estableció el concepto legal de «microempresario individual» y simplificó el proceso de registro formal, con el pago de una contribución única que da acceso a la seguridad social, a la asistencia médica y, en el caso de las mujeres, a la licencia por maternidad. A los microempresarios individuales formales se les proporciona un certificado para facilitar su acceso a los mercados y al crédito. Se calcula que unos 3 millones de trabajadores han formalizado su situación gracias a este mecanismo. En Chile, la Ley sobre las PYME de 2006 introdujo una serie de cambios en el marco normativo y en los servicios de apoyo a las PYME, lo que representa un importante paso hacia la creación de un entorno más propicio para la formalización de las microempresas y las pequeñas empresas.

iii) *Trabajadores no declarados y economía informal*

95. La mayoría de los países desarrollados tratan de abordar el problema del empleo ilegal mediante la lucha contra el empleo de inmigrantes en situación irregular y de trabajadores no declarados. Varios países han adoptado leyes represivas para sancionar la no declaración de trabajadores y el empleo ilegal, especialmente en lo que respecta al fraude a la seguridad social y fraude fiscal <sup>96</sup>. En algunos casos, los trabajadores que infringen estas leyes pueden ser castigados con sanciones civiles y, cuando proceda, penales.

96. El problema de los trabajadores no declarados puede deberse en parte a que los empleadores quieren eludir las complicadas y costosas medidas administrativas que son necesarias a veces para declarar a un empleado. El Parlamento Europeo, en su Resolución de 9 de octubre de 2008 sobre la intensificación de la lucha contra el trabajo no declarado, invitó a los Estados miembros a actuar a nivel comunitario para luchar contra el trabajo no declarado y la economía sumergida, en particular estudiando una mejora de los incentivos para el trabajo declarado, que puede incluir el aumento de la base de los ingresos exentos de impuestos y, para los empleadores, la reducción de los costes no salariales asociados al empleo legal. Algunos países han respondido con la adopción de leyes que ofrecen incentivos a los empleadores que regularizan a sus empleados no declarados. Varios países, entre ellos Alemania, Bulgaria, Francia y los Países Bajos, también han suscrito acuerdos bilaterales de cooperación administrativa con otros países para luchar contra el empleo ilegal.

97. Algunos países, en particular de la Unión Europea, entre ellos, España e Italia, han promulgado leyes para regularizar a los trabajadores migrantes irregulares y posibilitar su acceso a la economía formal. Uno de los principales requisitos exigidos es la presentación de un justificante de empleo, ya sea una confirmación por parte del empleador, un documento que demuestre el empleo continuado durante un período

---

<sup>95</sup> República Dominicana, ley núm. 488-08. En el mismo sentido, la ley núm. 645 de Nicaragua y la ley núm. 28015 del Perú tienen como objetivo crear un entorno empresarial propicio, favorable y competitivo para estas empresas mediante medidas que incluyen la creación de incentivos para la creación de empleo para las mujeres, los trabajadores de edad, las personas con discapacidad y los jóvenes. En el Brasil, las leyes complementarias núms. 123 y 128 sobre las microempresas y las pequeñas empresas no sólo contienen disposiciones generales a favor de este tipo de empresas, sino que también establecen condiciones especiales para que los trabajadores informales puedan convertirse en empresarios individuales legales (MEI), que están exentos del pago de impuestos, a excepción de una contribución fija a la seguridad social que les permite beneficiarse de la protección de seguridad social.

<sup>96</sup> Por ejemplo, Alemania, Bélgica, Bulgaria, Eslovaquia, Francia, Italia y Suiza.

determinado de tiempo o una promesa de empleo futuro. En la Argentina, el elevado nivel de formalización experimentado desde 2003 se reforzó mediante la ley núm. 26476, de 2008, por la que se promueve y protege el empleo registrado. Se ha adoptado una estrategia visible para formalizar el empleo, que incluye reducciones en las cotizaciones a la seguridad social para las nuevas contrataciones (una reducción del 50 por ciento en las cotizaciones de las empresas durante el primer año y del 25 por ciento durante el segundo año), y mejoras en los procedimientos de inspección, incluida la coordinación entre los diversos organismos y niveles de gobierno.

iv) *Categorías específicas de trabajadores*

98. Es importante también ampliar la protección legal existente para cubrir a las categorías vulnerables de trabajadores, como los trabajadores domésticos, los trabajadores a domicilio y los trabajadores agrícolas. Por ejemplo, en Sudáfrica, se enmendó la Ley de Condiciones Básicas de Empleo de 1997 para establecer condiciones de empleo y salarios mínimos para los trabajadores domésticos. En Asia y el Pacífico, la extensión y aplicación de las leyes vigentes a categorías vulnerables de trabajadores ha contribuido a garantizar el acceso de esos trabajadores a la atención de salud, la seguridad en el trabajo y la seguridad financiera. Varios países han ampliado el alcance de las disposiciones, las disposiciones en materia de protección social a los trabajadores independientes<sup>97</sup> y a los grupos de trabajadores particularmente vulnerables de la economía informal, como las personas que trabajan en mercados (Argelia) y los pequeños empresarios y los artesanos (Mauricio y Perú).

99. Algunos países han promulgado leyes específicas que amparan a categorías específicas de trabajadores de la economía informal. Por ejemplo, en Filipinas, la Ley de Trabajadores Domésticos de 2013 define expresiones como «trabajo doméstico» y «trabajador doméstico», y establece derechos y protecciones para esos trabajadores. En Tailandia, la Ley de Protección de los Trabajadores Domésticos, de 2010, exige la celebración de contratos por escrito entre los contratantes y los trabajadores domésticos que contengan cierta información mínima y fija una multa de 10 000 baht para los contratantes que no cumplan dichos requisitos. Los trabajadores domésticos que presten servicios de la misma índole, calidad y cantidad no pueden percibir un sueldo inferior al salario mínimo. En virtud de dicha ley se estableció una Comisión de Protección del Trabajo Doméstico para prestar asesoramiento en materia de remuneración, seguridad y otras políticas relacionadas con el trabajo doméstico, y se permite a los inspectores del trabajo entrar en el lugar de trabajo de los trabajadores domésticos.

---

<sup>97</sup> Por ejemplo, Austria, Bahrein, Croacia, Bélgica y Singapur. En Austria, los trabajadores independientes están cubiertos por las disposiciones relativas a la seguridad social previstas en dos leyes que se aplican a grupos específicos de trabajadores (profesionales independientes y trabajadores agrícolas), así como por una ley general sobre los empresarios por cuenta propia e independientes que cubre a todas las demás categorías de trabajadores independientes. En Bélgica, se enmendó la Ley de Relaciones Laborales en 2012 para introducir la presunción refutable de que los trabajadores independientes que desarrollan su labor en determinadas industrias son en realidad empleados si se cumplen al menos cinco de nueve criterios socioeconómicos. Se prevé que esta nueva ley tenga un impacto significativo en las relaciones de empleo independiente existentes y futuras en las industrias a las que se refiere.

## Capítulo 3

---

### Transición a la economía formal: el papel de los marcos integrados de políticas

100. Aunque la transición a la economía formal y al trabajo decente es un objetivo deseado en general, existen diferentes perspectivas sobre lo que significa esta formalización y cómo puede lograrse. Según algunas opiniones, se trata ante todo de ampliar las capacidades y el alcance de las instituciones concebidas primordial e históricamente para abordar la situación del empleo asalariado en el sector formal. Desde una concepción reduccionista, puede considerarse a veces la formalización sólo en términos de registro e imposición de sanciones para castigar el incumplimiento de la ley. Este enfoque es probablemente contraproducente, ya que no tiene en cuenta las numerosas vías hacia la formalización, las opciones limitadas de las que disponen la mayor parte de los actores de la economía informal ni los diversos incentivos que pueden impulsar una verdadera salida de la informalidad. Según otras opiniones, la reforma debería llegar mucho más lejos, replanteándose y reinventándose los marcos de políticas, los instrumentos y la cultura de la ampliación antes mencionada para adaptarse a las condiciones específicas de la economía informal <sup>1</sup>.

101. Las iniciativas políticas actuales en el mundo muestran que no hay un marco universal de políticas, sino más bien una serie de enfoques multidimensionales que pueden combinarse en marcos integrados de políticas y adaptados al contexto específico de cada país. Las limitaciones de las políticas únicas y válidas para todos indican que hay una rica y variada gama de respuestas que pueden aplicarse <sup>2</sup>. Las políticas que se adoptan más a menudo persiguen simultáneamente los objetivos siguientes:

- la promoción del empleo formal mediante políticas macroeconómicas y sectoriales favorables al empleo, centrándose especialmente en el desarrollo de microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYME) sostenibles;
- la reducción de empleo informal mediante la reducción del costo de las transiciones a la formalización con la creación de una normativa propicia y un entorno reglamentario que reduzca las trabas a la formalización, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los trabajadores y aumentando las ventajas del empleo formal con la promoción de una mayor conciencia de las ventajas y la protección que éste ofrece (servicios de desarrollo empresarial para las MIPYME, acceso al mercado, recursos productivos, programas de crédito, así como programas de formación y promoción encaminados a modernizar unidades de la economía informal), y

---

<sup>1</sup> OIT: *op. cit.*, 2009.

<sup>2</sup> OIT: *op. cit.*, 2008.

- aumentar el trabajo decente en la economía informal mediante el establecimiento de un piso nacional de protección social para todos, la aplicación de un salario mínimo y de incentivos a la salud y la seguridad, la organización de los trabajadores y el fomento de agrupaciones de empresas de la economía informal en conglomerados o cooperativas de producción, así como el apoyo a la creación de empresas y organizaciones de economía social <sup>3</sup>.

102. Teniendo en cuenta la contribución económica que representa este sector, son muchos los que opinan que deberían definirse modelos de políticas que reconozcan la importancia de la economía informal, restringiéndola y regulándola cuando sea necesario, pero sobre todo tratando de incrementar su productividad y de mejorar las condiciones de trabajo de quienes trabajan en ella para facilitar la transición a la economía formal. El objetivo es lograr que las actividades informales se incorporen a una creciente economía formal, que ofrezca empleos decentes y propicie el aumento de la productividad y el crecimiento económico.

103. El reto que se les plantea a los responsables de la formulación de políticas es encontrar el equilibrio adecuado entre los incentivos a la formalización y los desincentivos a la permanencia en la economía informal. Las experiencias de los países muestran que mediante la aplicación de enfoques basados en el diálogo social, la capacitación y la apertura del acceso a una gama completa de recursos, así como la adaptación de la tributación, la financiación y los sistemas de seguridad social teniendo en cuenta los problemas específicos que afrontan los actores de la economía informal, se puede lograr que la formalización resulte una opción mucho más atractiva y con una influencia más duradera.

104. En la economía informal, las condiciones de trabajo y de vida suelen estar entrelazadas. Por tanto, la mejora de las condiciones de trabajo se traducen en mejoras de las condiciones físicas y psicosociales y la seguridad de los ingresos de los trabajadores, así como de la interrelación entre su trabajo y su vida personal, familiar y comunitaria. Tradicionalmente se ha considerado que cuestiones tales como la regulación salarial, los horarios de trabajo, la protección a la maternidad y la conciliación entre el trabajo y la vida familiar no son aplicables en gran medida a la economía informal. Por consiguiente, un ámbito prioritario de acción consiste en demostrar que esto no es así, y cuáles son las medidas que pueden adoptarse al respecto.

105. Los gobiernos han de desempeñar una función primordial en la facilitación de la transición a la economía formal. Para ello, es esencial contar con la voluntad política y el compromiso, así como con las estructuras y los mecanismos de una auténtica gobernanza. Los gobiernos son los principales responsables de proporcionar un entorno propicio para la sostenibilidad de las empresas formales y de ampliar la cobertura de la seguridad social, en particular para los grupos de la economía informal que están actualmente excluidos de ella.

106. Las estrategias que han resultado eficaces a efectos de la transición a la economía formal conllevan la creación de marcos macroeconómicos, sociales, jurídicos y de políticas propicios. No son proyectos independientes, sino que se integran en estrategias nacionales de desarrollo. Estas estrategias requieren instituciones fuertes de diálogo social, con la participación de organizaciones de trabajadores y de empleadores, junto con organizaciones representativas de la economía informal. Esta nueva interpretación conduce a cambios en el marco normativo y reglamentario relativo a las MIPYME y las condiciones de trabajo y de empleo. Entre los ejemplos pueden citarse la política relativa

---

<sup>3</sup> OIT: *op. cit.*, 2011.

al empleo informal adoptada por Mongolia en 2006, en particular, en lo que se refiere al trabajo decente y a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, con la que trató de promover la formalización mediante una gama de medidas de desarrollo económico y social que abarcaban las siete vías definidas por la OIT (véase capítulo 1). Brasil, que ha adoptado un marco integrado de políticas para luchar contra la pobreza, representa un ejemplo de país que avanza rápidamente hacia la formalización. A lo largo de la década anterior, la creación de puestos de trabajo en la economía formal ha sido tres veces más rápida que en la economía informal. Los programas de protección social no contributivos, como *Bolsa Família*, la simplificación de las normas impositivas para las pequeñas empresas, el aumento de los incentivos ofrecidos a las compañías para que regularizaran la situación de sus trabajadores y una aplicación más rigurosa de las normas impositivas y laborales han hecho posible este éxito<sup>4</sup>.

107. Para que la transición a la economía formal tenga éxito se requiere «un nuevo pacto» entre las personas, las empresas y los gobiernos, basado en la capacitación, el aumento de la productividad, un entorno propicio a la actividad empresarial, el empoderamiento y el acceso a derechos económicos y sociales.

### 3.1. Generación de empleo de calidad: políticas macroeconómicas y sectoriales para la promoción del empleo

108. La causa esencial de la economía informal es la incapacidad para crear suficientes puestos de trabajo en la economía formal para absorber a quienes se incorporan por primera vez al mercado de trabajo y proporcionar oportunidades de empleo a quienes se encuentran atrapados en la economía informal. Así pues, frenar la expansión de la economía informal requiere, antes que nada, lograr que el empleo sea un aspecto fundamental de la política económica y social mediante la promoción de marcos macroeconómicos favorables al empleo y el apoyo a los sectores productivos de la economía que influyen significativamente en el empleo y en el trabajo decente. En 2010, la CIT subrayó la necesidad de elaborar y aplicar marcos de políticas macroeconómicas favorables al empleo que promuevan el crecimiento, la inversión, las empresas sostenibles, el trabajo decente, la empleabilidad y el desarrollo de las calificaciones, así como la distribución equitativa de los ingresos para «situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales»<sup>5</sup>.

109. Los objetivos explícitos de un marco macroeconómico productivo orientado al empleo son incrementar la productividad, facilitar la transformación económica y aumentar la disponibilidad de empleos decentes, mejorando al mismo tiempo las capacidades de los trabajadores para desempeñarlos. Los gestores de esta política macroeconómica deben actuar como agentes de desarrollo, dentro de un marco de estabilidad de los precios y de viabilidad fiscal.

110. La política sectorial es un aspecto clave en ese sentido. La nueva generación de estrategias para el desarrollo aboga por una expansión de los sectores que generan niveles elevados de valor añadido y empleo y que producen amplios efectos multiplicadores y vínculos con la economía nacional. Reestructurar el modelo de crecimiento para garantizar que éste sea incluyente y generador de empleo requiere

<sup>4</sup> Banco Mundial: *op. cit.*, 2013, pág. 31.

<sup>5</sup> OIT: *Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, párrafo 25.

políticas que engloben a todos los sectores con el máximo potencial de creación de empleo, directa o indirectamente, así como leyes específicamente dirigidas a cadenas de valor prioritarias. Una dimensión clave de este proceso de formalización es el apoyo destinado específicamente a aquellos sectores con el potencial de generar niveles elevados de empleo de calidad (como el ecoturismo) o con un nivel muy elevado de informalidad (como la agricultura). Es el caso, por ejemplo, del enfoque multidimensional para la creación de puestos de trabajo propuesto por Sri Lanka en su Política Nacional sobre Recursos Humanos y Empleo, de 2012, en la que se prevén medidas generales para la creación de empleo junto con políticas para promover el crecimiento en nueve sectores específicos, incluyendo los empleos respetuosos del medio ambiente (o empleos verdes). En este último sector, el apoyo prestado incluye la formación profesional, la búsqueda de empleos verdes en el mercado laboral, así como el respaldo técnico y financiero para el establecimiento o expansión de empresas y/o prácticas comerciales ecológicas. Se ha contado también con la asistencia proporcionada por la OIT mediante un proyecto para transformar el reciclaje de residuos en empleos verdes.

111. Las obras públicas se cuentan entre las políticas sectoriales que se han aplicado de forma generalizada en países en desarrollo y en transición para reducir el desempleo y el subempleo y para mejorar las perspectivas de los trabajadores desfavorecidos, entre los que figuran los pobres, los no calificados y los desempleados de larga duración. Al mismo tiempo, la infraestructura, los activos y los servicios resultantes promueven el desarrollo económico y social mediante el uso de los recursos locales. La electrificación, las carreteras rurales, los centros sanitarios y educativos o los mercados locales tienen un impacto considerable en la productividad de la empresa privada, los ingresos de los pequeños productores y la seguridad de los medios de subsistencia de los actores de la economía informal. Las inversiones con alto coeficiente de empleo y bien orientadas contribuyen a facilitar la transición a la formalidad.

112. Como ejemplo, pueden citarse los programas de empleo emprendidos en Sudáfrica durante la reciente crisis financiera mundial, que han resultado muy eficaces. En Europa central y oriental, los planes de empleo han dado frutos cuando se han combinado con la formación necesaria para garantizar una mejor transición al empleo formal, en lugar de utilizarse únicamente como medidas de lucha contra la pobreza. En la India, el Programa Nacional Mahatma Ghandi de Garantía del Empleo Rural (MGNREGP) ha adoptado un enfoque innovador que asegura 100 días de trabajo al año para hogares del medio rural y ha proporcionado empleo a 49,9 millones de hogares durante el ejercicio económico 2011-2012. Éstos y otros programas públicos de empleo (PEP, por sus siglas en inglés)<sup>6</sup> podrían utilizarse no sólo para reducir el desempleo y contribuir a los pisos de protección social, sino también para establecer el derecho al trabajo, crear infraestructuras básicas y promover el empleo formal en la economía rural.

113. Este nuevo enfoque de las políticas macroeconómicas y sectoriales se basa en la obtención de resultados y en el rendimiento, y considera el empleo y el trabajo decente como variables fundamentales que pueden ser objeto de seguimiento y presentación de informes. No obstante, para ello es necesario fijar objetivos explícitos y cuantitativos en materia de empleo en las estrategias nacionales de desarrollo y en las políticas nacionales de empleo, con un compromiso firme y cuantificable de alcanzarlos<sup>7</sup>. Esto va

---

<sup>6</sup> Un PEP consiste en una creación directa de empleo por parte de un gobierno mediante programas de empleo en vez de mediante la ampliación de los servicios públicos.

<sup>7</sup> OIT: *Experiences and potential directions: A reflection on employment and decent work in poverty reduction strategies* (Ginebra, 2009).

acompañado por el fortalecimiento de los sistemas de información sobre el mercado del trabajo con el fin de observar la evolución de la creación de empleo y evaluar el impacto en el empleo de las políticas sectoriales aplicadas.

### 3.2. Gobernanza, empresas sostenibles y productividad

114. En un contexto jurídico, la informalidad suele entenderse como aquellas actividades que quedan, *de facto* o *de jure*, fuera del alcance de la ley. Pero también es una cuestión de gobernanza o, en otras palabras, de capacidad para aplicar la legislación existente. Por lo tanto, el contexto institucional y la capacidad de las instituciones revisten una importancia capital: de nada sirven normas y reglamentos adecuados sin instituciones fuertes y eficaces para aplicarlos. Es esencial, por consiguiente, aclarar el actual marco institucional y determinar por qué algunas actividades económicas o categorías de trabajadores no están cubiertas por sistemas formales, así como las reformas o los cambios que podrían revertir esta situación.

115. Todos los países cuentan con instituciones del mercado de trabajo, aun cuando estas difieran ampliamente de un país a otro. Estas instituciones comprenden un conjunto de leyes y reglamentos aplicables, así como los mecanismos y procedimientos para la gobernanza del mercado de trabajo y el establecimiento de parámetros de políticas, como la negociación colectiva y los consejos salariales. Comprenden asimismo otros reglamentos y mecanismos que influyen en los resultados del mercado laboral, incluidos los regímenes de protección social y de pensiones.

116. Las empresas de la economía formal tienen que hacer frente a una serie de costos derivados de la reglamentación laboral. La legislación sobre la protección del empleo, en particular, genera costos cuando las empresas tienen que ajustar su fuerza de trabajo. Estos costos están previstos para absorber los costos sociales que los despidos de trabajadores imponen a la sociedad, por ejemplo, en lo que se refiere a las medidas de protección social para los trabajadores despedidos y a su formación por medio de servicios públicos. Una legislación laboral adecuada procura equilibrar los bajos costos a ese respecto con estímulos al cumplimiento de las normas. El objetivo es mejorar el cumplimiento de la normativa (fiscal, registral o laboral), mediante la creación o mejora de incentivos para promover el registro, tanto por parte de las empresas (acceso al crédito, a los mercados públicos y a programas de desarrollo) como por parte de los trabajadores (prestaciones de seguro de salud), y la mejora de la capacidad de las autoridades públicas para hacer cumplir la normativa, en particular, mediante sistemas de inspección.

117. Los enfoques normativos innovadores más eficaces han tenido éxito precisamente porque no se han limitado al planteamiento meramente prescriptivo vinculado, por lo general, a las formas de reglamentación de «imposición y control», sino que han sido incluyentes y participativos en su concepción y aplicación. Han surgido una serie de enfoques de amplio alcance para la creación de un entorno propicio para las pequeñas empresas y las microempresas sobre la base del reconocimiento y la aplicación de los derechos y las normas laborales adaptados a sus necesidades.

118. La relación entre la economía informal y la legislación no debería interpretarse en el sentido de que la formalización tiene tan sólo, o incluso principalmente, una dimensión jurídica. Las causas de la informalidad son múltiples y, en su mayoría, no guardan relación con la legalidad. Por ello, sería ineficaz proceder a la formalización únicamente mediante una reforma legislativa. Los datos indican que la legislación de protección del empleo tiene una repercusión relativa en el empleo formal agregado, pero tiene efectos redistributivos e influye en la composición de la mano de obra de la

economía formal. Por lo tanto, es improbable que el incumplimiento de la legislación de protección del empleo sea una de las principales causas del empleo informal. Además, los sistemas formales no están regulados únicamente por la legislación laboral, sino también por una serie de disposiciones de carácter civil, mercantil, administrativo, fiscal y de seguridad social.

119. Cada vez hay más indicios que sugieren que la reglamentación del mercado de trabajo no es, por lo general, uno de los obstáculos fundamentales que impiden a las empresas del sector formal crear puestos de trabajo y a las empresas del sector informal incorporarse a la economía formal. Entre los principales desincentivos que frenan la transición a la economía formal cabe citar la fiscalidad, la corrupción y la falta de capacitación y de acceso a los mercados, las infraestructuras y la financiación<sup>8</sup>. Por ejemplo, en Camerún, el Documento sobre Estrategia de Crecimiento y Empleo prevé la promoción de la transición hacia el sector formal mediante el apoyo a la organización de actividades informales en empresas muy pequeñas a través de los mecanismos siguientes: una reglamentación tributaria flexible; la simplificación de los mecanismos administrativos de registro, incluyendo los relativos a la seguridad social; la formación para ayudar a los actores sociales a supervisar mejor sus actividades por medio de una contabilidad básica, y la asistencia para crear y acceder a fuentes de financiación.

120. Otro obstáculo considerable a la transición a la economía formal es la falta de un marco jurídico, judicial y financiero coherente que permita garantizar los derechos de propiedad para que los activos puedan convertirse en capital productivo por medio de su venta, arrendamiento o utilización como aval para créditos bancarios. Los derechos de propiedad son instrumentos para el empoderamiento y desempeñan un papel clave para ayudar a los emprendedores a desarrollar empresas de pleno derecho y prósperas, en particular, en lo que se refiere a garantías crediticias. Asimismo, en lo que atañe a la reforma de la legislación sobre derechos de propiedad, se debería prestar especial atención a las desigualdades de género en relación con los derechos de propiedad y control de bienes.

### 3.2.1. Las condiciones de trabajo y la inspección del trabajo

121. En vista del escaso porcentaje de empleo en la economía formal en muchos países, la reglamentación y la legislación del trabajo en algunas áreas como los salarios mínimos, la protección social, la salud y la seguridad y la protección del empleo son aplicables tan sólo a una minoría de trabajadores. Debido a una escasa aplicación de la ley, como consecuencia de una gobernanza y una capacidad institucional deficientes (incluida una inspección del trabajo inadecuada), los trabajadores de la economía informal no se benefician de la protección de este tipo de legislación.

122. Sin embargo, son los trabajadores de la economía informal, especialmente las mujeres, quienes suelen realizar los trabajos más peligrosos, en las peores condiciones y circunstancias. La tasa de accidentes relacionados con el trabajo y de enfermedades profesionales es mucho más elevada en la industria en pequeña que en gran escala y, aun sin contar con datos precisos, el hecho de que las pequeñas empresas sean preponderantes, indica en sí mismo mayores riesgos en el sector informal. Por ello, la prevención de los accidentes laborales y las enfermedades profesionales es un aspecto esencial de los esfuerzos encaminados a abordar el problema de las condiciones de trabajo en la economía informal. Entre las medidas que es necesario adoptar a ese respecto se incluyen las campañas de sensibilización sobre los riesgos entre los

---

<sup>8</sup> Banco Mundial: *op. cit.*, 2009.



trabajadores y los empresarios de la economía informal, así como la divulgación de conocimientos sobre la correlación positiva entre la seguridad y salud en el trabajo (y otras condiciones laborales adecuadas), la producción de calidad, la productividad y la competitividad, con miras a promover una interpretación de la situación en virtud de la cual se comprenda que las medidas requeridas no son inalcanzables, ya sea desde el punto de vista financiero o técnico.

123. Una estrategia destinada a reducir el costo de la transición a la economía formal y aumentar las ventajas de ésta conlleva un aumento de los costos de la informalidad. Los derechos y normas fundamentales del trabajo son mínimos no negociables, y su incumplimiento debería llevar aparejada una responsabilidad penal no discrecional. No obstante, cabe adoptar un enfoque pragmático, ya que es más probable que la reglamentación sea eficaz cuando se dispone de varias alternativas para su aplicación, como pueden ser las innovaciones en la inspección del lugar de trabajo, combinadas con el asesoramiento, la solución de conflictos, la promoción de la organización y la acción colectivas, y los programas de formación destinados a empresas del sector informal.

124. Una causa importante de las deficiencias en la aplicación de la legislación laboral en muchos países es la debilidad de las administraciones del trabajo y, en particular, de la inspección del trabajo. A pesar de la creciente complejidad de las empresas, los sistemas de producción y las relaciones de trabajo, los recursos asignados a la inspección del trabajo suelen ser insuficientes incluso para una inspección adecuada y periódica de las empresas de tamaño mediano y grande. Los países están respondiendo a esos desafíos de diversas maneras. Algunos países, como Chile, han establecido sanciones variables, con multas que aumentan en función del número de trabajadores afectados. Otros han incrementado el número de inspectores del trabajo, duplicando su número, como es el caso de Guatemala y El Salvador, o triplicándolo, como en la República Dominicana y Honduras. Con objeto de llegar a los trabajadores de la economía informal, algunos países han desarrollado relaciones de colaboración, por ejemplo, con los ministerios de salud y agricultura, han movilizado a las comunidades como colaboradoras en las tareas de supervisión, y han elaborado códigos de conducta voluntarios y establecido alianzas tripartitas.

125. En lugar de limitarse únicamente a las sanciones, los enfoques que son educativos, persuasivos, transparentes y participativos han cosechado éxitos notables en lo que respecta a llegar a los actores de la economía informal. En Finlandia, Francia y los Países Bajos, por ejemplo, las campañas de la inspección del trabajo incluyen actividades educativas y de sensibilización para los agricultores, sus empleados y sus familias, centradas en los riesgos profesionales graves<sup>9</sup>. En Chile, en las empresas con menos de nueve trabajadores, se pueden sustituir las multas por actividades de formación. En China, con arreglo al sistema de gestión administrativa por tareas, los inspectores del trabajo y los asistentes se ajustan a una planificación clara y fácil de seguir para fomentar la concienciación sobre la normativa aplicable, supervisar su cumplimiento y encargarse de hacerla cumplir en determinadas áreas.

### 3.2.2. Promoción de un entorno propicio para las empresas sostenibles

126. Aunque la mayor parte del empleo lo proporcionan las empresas del sector privado, en la mayoría de los países en desarrollo muchas de estas empresas se encuentran en la economía informal, donde la falta de cumplimiento de los marcos jurídicos y normativos suele traducirse en la imposibilidad de que accedan al apoyo y los servicios que

<sup>9</sup> Para más información, véase OIT: *The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality* (Ginebra, 2013), Brief 4C2.

necesitan. Esto afecta a la rentabilidad, la sostenibilidad y la calidad del empleo que ofrecen. Además, la economía informal se asocia generalmente con una productividad más baja. Por consiguiente, las políticas destinadas a establecer un entorno propicio para las empresas sostenibles deben incluir, como prioridad, algunas medidas para mejorar la productividad mediante el acceso a financiación, capacitación, infraestructuras, mercados y transferencias de tecnología.

127. Si se suprimieran ciertos obstáculos, muchas de las personas que trabajan en la economía informal con verdadera perspicacia empresarial, creatividad, dinamismo y espíritu de innovación podrían desplegar todo su potencial. Hay muchos casos de mejora efectiva de la capacidad de microempresas y pequeñas empresas en la economía informal mediante el suministro de formación, servicios de información y apoyo a las empresas, y la ampliación de la infraestructura material e inmaterial, desde refugios hasta alcantarillado, así como seguros, créditos a un precio asequible y otros servicios financieros <sup>10</sup>.

128. Sobre la base de la discusión celebrada por la CIT en 2007 sobre las empresas sostenibles, la OIT elaboró el documento Entorno propicio para las empresas sostenibles, como instrumento para facilitar orientación sobre la mejora del entorno empresarial, que se ha aplicado en la mayoría de las regiones. La OIT ha elaborado también una serie de herramientas encaminadas a fomentar la capacidad de las empresas más pequeñas, entre otras, Inicie y mejore su negocio (IMESUN), el Programa sobre las mejoras del trabajo en las pequeñas empresas (WISE), Mejore su lugar de trabajo y su empresa (I-WEB) y Mejoras laborales para hogares seguros (WISH), destinado a trabajadores a domicilio y medianas y pequeñas empresas (MYPE). En Camboya, estas herramientas, que comprenden medidas prácticas poco costosas y participativas, han ayudado a las MYPE a incrementar su productividad mediante lugares de trabajo más saludables y seguros <sup>11</sup>.

129. La iniciativa empresarial puede respaldarse mediante una política y un marco jurídico propicios que rebajen los costos de establecimiento y explotación de las empresas, incluyendo procedimientos simplificados de registro y expedición de licencias, normas y reglamentos pertinentes y gravámenes moderados y justos. Con ello se refuerzan también las ventajas de la inscripción legal en el registro, lo que facilita el acceso a los clientes y garantiza condiciones crediticias más favorables, protección jurídica, el cumplimiento de los contratos, y el acceso a tecnología, subvenciones, divisas extranjeras y mercados locales e internacionales. Además, estas políticas disuaden a las empresas de la economía formal de pasar a la economía informal.

### 3.2.3. El acceso a la financiación

130. El acceso limitado a la financiación de los operadores de la economía informal se traduce en un menor número de oportunidades para ampliar las empresas y mejorar su productividad. A menudo, la falta de avales bancarios les excluye de las instituciones oficiales de crédito y tienen que recurrir a prestamistas o tontinas. Ello se explica por muchos motivos. Los proveedores oficiales de financiación no pueden tratar directamente con productores a domicilio ni microempresas debido a la escasa magnitud de sus operaciones, el hecho de que carecen de personalidad jurídica, el elevado costo de las transacciones, la escasa información que poseen sobre sus clientes, la falta de antecedentes de solvencia y la pequeña escala de los servicios financieros requeridos. En

---

<sup>10</sup> UNCTAD: *Adressing key economic issues to advance sustainable development: Ideas for actions*, Segundo Informe del Panel de Personalidades, 2013, pág. 17 [sólo disponible en inglés].

<sup>11</sup> OIT (2013), *op. cit.*, Brief 7.1.

respuesta a este problema, los responsables de la formulación de políticas de algunos países han adoptado normativas financieras incluyentes que favorecen o exigen a los bancos y aseguradoras la prestación de sus servicios a la economía informal. En la India, por ejemplo, se exige a las instituciones financieras que tengan una proporción de sus carteras de préstamos en los sectores rurales y sociales. El enfoque voluntario adoptado en Sudáfrica, en virtud del cual las instituciones financieras participan en la definición de objetivos con arreglo a las disposiciones de la Carta del Sector Financiero, ha dado resultados bastante asombrosos.

131. Uno de los principales mensajes de la OIT en este sentido es promover un enfoque equilibrado que tenga en cuenta tanto las necesidades en materia de producción como de protección de los operadores de la economía informal. Las necesidades en materia de producción consisten primordialmente en préstamos a las microempresas para incrementar sus ingresos y crear puestos de trabajo, mientras que las necesidades en materia de protección se refieren a los ahorros, los préstamos de emergencia y los seguros para que los trabajadores del sector informal estén cubiertos contra los siniestros y las contingencias. A este respecto, el Servicio de Innovación en Microseguros de la OIT fomenta la oferta de primas de seguros con mejores condiciones para los hogares de bajos ingresos <sup>12</sup>.

132. Las instituciones de microfinanzas constituyen un medio innovador para promover la formalización. Los préstamos de microfinanciación, los depósitos y otros contratos de servicios contienen elementos de la economía formal sin ser tan complejos como los servicios bancarios convencionales. Además, las instituciones de microfinanzas con afán de crecimiento alientan a sus clientes a que amplíen sus actividades desde la mera subsistencia hasta la creación de verdaderas microempresas y, posteriormente, de pequeñas y medianas empresas. En colaboración con las instituciones de microfinanzas de Burkina Faso y la India, la OIT ha promovido iniciativas de carácter experimental para poner a prueba el impacto de la formalización sobre el bienestar de los clientes, así como el papel que desempeñan las instituciones de microfinanzas al respecto <sup>13</sup>.

#### 3.2.4. Desarrollo de las competencias profesionales

133. En la economía informal es donde hay una mayor insuficiencia de competencias profesionales. El empleo informal decrece a medida que se asciende en la pirámide educativa, alcanzando su nivel mínimo en el caso de los trabajadores muy especializados, que gozan de una mayor seguridad laboral y mejores prestaciones en la economía formal. En muchos países en desarrollo, el escaso nivel de formación y competencia profesional de los trabajadores de la economía informal se traduce en un círculo vicioso de bajos niveles de productividad ingresos e inversión en capacitación laboral. Así pues, mejorar las competencias profesionales de los trabajadores de la economía informal es fundamental para que puedan acceder a un empleo remunerado y productivo <sup>14</sup>.

134. La mejora de las competencias profesionales se traduce de inmediato en ventajas para los empresarios y trabajadores de la economía informal al mejorar su productividad, sus ingresos y la calidad de los productos, reducir el despilfarro, promover la innovación,

---

<sup>12</sup> El Servicio de Innovación en Microseguros está presente en unos 30 países mediante iniciativas de innovación, becas de investigación y proyectos de capacitación. Véase: <http://www.microinsurancefacility.org/>.

<sup>13</sup> Véase: [www.ilo.org/socialfinance](http://www.ilo.org/socialfinance).

<sup>14</sup> OIT: *Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, Informe V, Conferencia internacional del Trabajo, 97.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2008.

mejorar las condiciones de trabajo desarrollar los conocimientos básicos de lectura, escritura y cálculo aritmético, las técnicas de negociación y comunicación y reforzar la capacidad de negociación. Además, en el ámbito nacional, elevar el nivel de las competencias puede reducir la escasez de mano de obra en sectores prioritarios o en auge, fomentar las inversiones extranjeras directas, mejorar la competitividad, estimular la innovación y el crecimiento económico y facilitar la transformación productiva <sup>15</sup>.

135. Los programas de desarrollo de las competencias profesionales deben ser accesibles, flexibles, prácticos y adaptados a la variedad de características y niveles educativos de las personas a quienes van dirigidos, que suelen constituir un grupo heterogéneo sobre el que se han acumulado los factores de desventaja. La formación debe basarse también en la demanda para ayudar a que los trabajadores pobres, cuyo nivel de vida se encuentra a menudo en la subsistencia, puedan acceder a oportunidades de empleo independiente o puestos de trabajo más productivos. La metodología integrada de la OIT, aplicada en el Programa de formación para fomentar la autonomía económica rural (TREE), ha mostrado cómo pueden ampliarse las limitadas oportunidades de desarrollo de competencias en las zonas rurales pobres y vincularse a la creación de empleo mediante la identificación de las posibles oportunidades económicas y los obstáculos a la adquisición de competencias, planificando y realizando actividades de formación basadas en la comunidad (o mejorándolas cuando existan) y brindando servicios posteriores a la formación.

136. Otro motor de la informalidad es el desfase entre la preparación que brindan las instituciones de enseñanza y de formación profesional y los tipos de competencias profesionales requeridas en el mercado de trabajo, lo que puede conducir a un alto nivel de desempleo juvenil, empleo informal y emigración, provocado por el hecho de no encontrar un trabajo decente en la economía formal. En muchos casos, los mecanismos de formación carecen de la flexibilidad y la accesibilidad necesarias para atender a las diversas necesidades de los trabajadores de la economía informal. En la India, con objeto de satisfacer la demanda de calificaciones técnicas, se están creando medidas de certificación y estableciendo vínculos entre los sistemas de formación y la industria, los servicios y la agricultura. En muchos países en desarrollo, y en particular en África, los sistemas informales de aprendizaje laboral han demostrado tener un potencial notable para capacitar a los trabajadores de la economía informal. Algunos países como Benin, Camerún, Ghana, Kenya y Zimbabwe están adoptando medidas para elevar el nivel de capacitación tanto de los formadores como de los aprendices, así como para la homologación y reconocimiento de sus calificaciones a nivel nacional <sup>16</sup>.

137. A efectos de la transición a la economía formal, es importante también la cuestión de la transferibilidad de las competencias profesionales, con objeto de mejorar la empleabilidad de los trabajadores y facilitar su acceso a puestos de trabajo más productivos en la economía formal. La capacitación adquirida mediante la experiencia, la formación en el empleo y el aprendizaje en la economía informal no suele ser reconocida ni por los mercados de trabajo formal ni por las instituciones oficiales de formación. Por lo tanto, es necesario crear instituciones y mecanismos para evaluar las calificaciones y las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores, de modo que éstas puedan ser homologadas y reconocidas mediante la correspondiente certificación. Benin, Ghana, Sudáfrica y la República Unida de Tanzania ofrecen ejemplos interesantes de sistemas de reconocimiento del aprendizaje previo. En Bangladesh, se está promoviendo

---

<sup>15</sup> OIT (2013), *op. cit.*, Brief 7.2.

<sup>16</sup> OIT (2013), *op. cit.*

el reconocimiento de las competencias adquiridas por diversos cauces, incluyendo el trabajo en la economía informal, mediante la creación de un Marco nacional de calificaciones profesionales y técnicas, que proporciona criterios de referencia para su adquisición, armonización y reconocimiento.

### 3.3. Organización, representación y diálogo social

138. La organización de trabajadores y empresarios en la economía informal es el primer paso hacia el diálogo social y la creación de soluciones tripartitas que tengan en cuenta los factores contextuales y la diversidad dentro de la economía informal. Sin embargo, las organizaciones democráticas e independientes de trabajadores asalariados, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores independientes y los empleadores de la economía informal no están a veces autorizados a organizarse en virtud de la legislación local o nacional, y a menudo se les excluye o están insuficientemente representados en las instituciones de diálogo social y en los procesos de formulación de políticas. Sin organización ni representación, quienes trabajan en la economía informal no pueden defender sus intereses laborales mediante la negociación colectiva ni influir en los responsables de las políticas en asuntos tales como el acceso a las infraestructuras, los derechos de propiedad, la tributación y la seguridad social.

139. Los interlocutores sociales pueden desempeñar un papel fundamental, entre otras áreas, en la búsqueda de mecanismos para extender la cobertura de la legislación a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal. En los últimos años, las organizaciones de empleadores y de trabajadores han emprendido iniciativas para incorporar trabajadores y operadores de la economía informal, bien mediante las estructuras organizativas existentes, bien mediante la formación de asociaciones de la economía informal. Tanto las organizaciones de empleadores como de trabajadores pueden desempeñar una importante función en lo que respecta a llamar la atención sobre las causas subyacentes de la informalidad e incitar a los interlocutores tripartitos a tomar medidas para abordarlas y suprimir los obstáculos que impiden la incorporación a las actividades económicas y sociales generales. A fin de facilitar la transición a la economía formal, deberían darse a conocer y compartirse ampliamente las prácticas innovadoras y eficaces que han utilizado las organizaciones de empleadores y los sindicatos de varios países del mundo para llegar a los trabajadores y las empresas de la economía informal, organizarlos y ayudarlos.

140. Las organizaciones de empleadores, en colaboración con otras organizaciones e instituciones pertinentes, prestan asistencia a los operadores de la economía informal en varios aspectos importantes, incluyendo el acceso a la información, por ejemplo, sobre la reglamentación o las oportunidades del mercado, así como el acceso a la financiación, los seguros, la tecnología y otros recursos. Pueden ampliar también el alcance de sus servicios de apoyo a las empresas, por ejemplo, con miras a la mejora de la productividad, el desarrollo de la capacidad empresarial, la gestión del personal, la seguridad y la salud en el trabajo y la contabilidad; y actuar como intermediarias para el establecimiento de vínculos entre las empresas de la economía informal y de la economía formal.

141. Los sindicatos sensibilizan a los trabajadores de la economía informal acerca de la importancia de la representación colectiva y, en este sentido, están redoblando sus esfuerzos para incluirlos en los convenios colectivos. También centran su atención en fomentar la participación y representación de las mujeres, particularmente numerosas en la economía informal, y en dar cabida a las necesidades específicas de éstas. En muchos países, entre los servicios especiales que los sindicatos suministran a los trabajadores de

la economía informal se incluyen la información sobre los derechos que les asisten, los proyectos educativos y promocionales, la asistencia jurídica, los seguros médicos, los planes de créditos y préstamos, y el establecimiento de cooperativas. Es preciso también concebir estrategias positivas para luchar contra todas las formas de discriminación, a cuyos efectos son particularmente vulnerables los trabajadores de la economía informal.

142. En el Perú, hay comités técnicos conjuntos, compuestos por trabajadores y representantes gubernamentales que examinan cuestiones decisivas para los trabajadores de la economía informal, y que actualmente están elaborando una iniciativa legislativa para garantizar los derechos de los trabajadores de la economía informal y los trabajadores independientes y para promover el desarrollo de la capacidad y la formalización. El programa SYNDICOOP, resultado de la iniciativa conjunta de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la OIT en África (y, en particular, en Kenya, Rwanda, Sudáfrica, República Unida de Tanzania y Uganda), ha mostrado la influencia positiva que pueden ejercer los sindicatos y las cooperativas en la economía informal cuando suman sus fuerzas. Se ha comprobado que los sindicatos y las cooperativas son socios naturales cuando se trata de facilitar los servicios y el apoyo que necesitan los trabajadores de la economía informal que se encuentran en situación de desprotección <sup>17</sup>.

143. En la India, la Asociación de Trabajadoras Independientes (SEWA) es uno de los ejemplos más conocidos de acierto en lo que respecta a iniciativas de organizar y empoderar a las mujeres pobres de la economía informal. Mediante un enfoque pluridimensional, SEWA, en calidad de sindicato, cooperativa y movimiento de mujeres, presta una amplia gama de servicios en materia de formación y asistencia en la constitución de cooperativas, así como de financiación, seguros y seguridad social. El modelo de SEWA ha inspirado otras iniciativas, no solamente en Asia sino también en Sudáfrica y Turquía <sup>18</sup>. Varias redes internacionales han desempeñado también una función importante en la mejora de las condiciones de vida y la promoción de los derechos de los trabajadores de la economía informal. Las más destacadas son Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO), HomeNet, StreetNet, la Alianza Global de Recicladores y la Red Internacional de Trabajadoras Domésticas (IDWN).

### 3.4. Estrategias de desarrollo local, cooperativas y economía social

144. Aunque el ámbito local es evidentemente esencial desde una perspectiva política, la cuestión consiste en cómo fortalecer las capacidades de desarrollo local y cómo ampliar y trasladar las enseñanzas recibidas. La valorización de los actores de la economía local o informal en las dinámicas de desarrollo obliga al Estado a redefinir sus funciones antes que a abstenerse de ejercerlas. Puede que las medidas adoptadas tengan que ir más allá del nivel local, pero también tendrán que ofrecer a los actores locales los medios y las competencias necesarios para afrontar los desafíos que se les plantean, entre los que pueden incluirse las grandes amenazas mundiales.

145. A nivel local, la capacidad de adaptarse puede verse afectada por toda una serie de factores, entre estos, la infraestructura, el entorno institucional en el cual tienen lugar esas adaptaciones (en particular, el alcance de la descentralización), la influencia política,

---

<sup>17</sup> S. Smith: *Let's organize!* (Ginebra, OIT, ACI y CIOSL, 2006).

<sup>18</sup> *Ibíd.*

las redes de familia y las competencias profesionales. Las medidas que las autoridades locales pueden adoptar para apoyar la transición incluyen, entre otras, las siguientes: respaldar las iniciativas de gestión basadas en la comunidad, fortalecer los mecanismos de diálogo social, facilitar el acceso al mercado, incrementar las inversiones internas y la contratación pública local, mejorar las cadenas de valor, promover las metodologías con alto coeficiente de empleo para el desarrollo de infraestructuras, racionalizar el registro y la reglamentación de las empresas, prestar servicios de apoyo a las empresas y estrechar los lazos de colaboración entre los sectores público y privado <sup>19</sup>.

146. La aplicación de una estrategia de desarrollo local fue crucial para mitigar algunas de las repercusiones de la crisis económica de 2001 en Argentina. Con el apoyo de la OIT, los actores locales concibieron estrategias de desarrollo económico local que reforzaron los servicios públicos de empleo, establecieron un observatorio del mercado de trabajo, identificaron sectores de crecimiento y mejoraron el acceso a la formación y la capacitación para los ministerios y las autoridades locales. En Uganda, la gestión de los mercados públicos ha sido transferida de los municipios a una coalición de gestión conjunta integrada por varios interlocutores sociales. Varias ciudades de Asia, como Bangkok, Chiang Mai y Singapur, han utilizado el potencial productivo de sus infraestructuras, distribución del espacio y servicios en provecho de los empresarios locales, lo que ha propiciado el florecimiento de sus mercados locales y una reducción de las actividades informales <sup>20</sup>.

147. El desarrollo de la economía social y solidaria es una vía prometedora para facilitar las transiciones al empleo formal a nivel local. Diversos tipos de cooperativas y organizaciones de la economía social y solidaria desempeñan un papel importante en el desarrollo local, especialmente en las áreas rurales. En este sentido, la Oficina ha observado que «[c]uando los operadores o trabajadores informales se encuentran con impedimentos importantes para unirse a las organizaciones de empleadores o los sindicatos existentes o para crear las suyas propias, la estructura organizativa de afiliación más eficaz puede ser la cooperativa. (...) Organizarse en cooperativas podría considerarse también como un paso hacia la formalización» <sup>21</sup>.

148. La estrategia cooperativa ofrece un mecanismo útil para vincular las necesidades y las trayectorias de desarrollo de los ámbitos local y nacional. Las cooperativas, desde las microorganizaciones a las empresas multimillonarias a escala global, representan una baza considerable para una política de desarrollo económico local (LED). Pueden llenar el vacío de la sociedad civil que tiende a manifestarse a nivel local mediante propuestas de soluciones concretas a los problemas que surgen durante el proceso de aplicación de una LED. Por ejemplo, las cooperativas de financiación ocupan un lugar estratégico para facilitar el acceso a la financiación y valorar el potencial de las empresas locales <sup>22</sup>. Han demostrado constituir un paso decisivo en la andadura hacia el empleo formal. Sus miembros pueden empezar como unidades informales y crecer hasta convertirse en empresas comerciales. Una vez constituidas, las cooperativas ofrecen un procedimiento accesible para obtener reconocimiento jurídico, tanto más cuanto que los requisitos en materia de capital social que deben cumplir para inscribirse en el registro son mínimos.

<sup>19</sup> OIT (2013), *op. cit.*, Brief 9.1.

<sup>20</sup> *Ibíd.*

<sup>21</sup> OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, pág. 103.

<sup>22</sup> OIT: *Enhancing the role of business membership organisations in local economic development* (Ginebra, 2008).

Además, al mejorar la eficiencia y la seguridad económicas, representan una base para arriesgarse y acceder a créditos y otros servicios.

149. En Perú, en la región de Ayacucho, el programa de la OIT para la creación de industrias participativas promueve la constitución formal de cooperativas mediante, en particular, la realización de actividades de formación y asistencia para la constitución y administración de cooperativas, campañas de sensibilización y el desarrollo de un único procedimiento de formalización.

150. A largo plazo, la economía social y solidaria puede ofrecer vías complementarias para el desarrollo mediante la adopción de un enfoque coherente respecto a las diversas preocupaciones de sostenibilidad económica, justicia social, equilibrio ecológico, estabilidad política, solución de conflictos e igualdad de género.

### 3.5. Promover la igualdad y combatir la discriminación

151. Los mismos problemas de discriminación que afectan a las trabajadoras de la economía formal se reproducen y, a menudo, se recrudecen en la economía informal. La tendencia en este sector es que las mujeres tengan ingresos más bajos, menos rentas de capital y menos competencias profesionales que los hombres. Además, suelen agruparse en determinadas actividades vulnerables, incluyendo el trabajo a domicilio, la venta ambulante y el trabajo doméstico <sup>23</sup>.

152. La preponderancia de las mujeres en la economía informal se explica en parte por el reparto desigual del peso de las responsabilidades familiares no remuneradas. En todas las sociedades, el hecho de que las mujeres tiendan a emplear muchas más horas en actividades no remuneradas que los hombres reduce las oportunidades de que disponen respecto de la participación en el mercado del trabajo, el horario laboral y el lugar de trabajo. Habida cuenta de la falta de apoyo público y privado para las responsabilidades familiares, la economía informal puede ofrecer a las mujeres el único tipo de trabajo remunerado con suficiente flexibilidad, autonomía y proximidad geográfica como para compaginarlo con sus responsabilidades familiares. Además, debido a las dimensiones de la economía informal en los países en desarrollo, aumentar la disponibilidad, la asequibilidad y la calidad de los servicios de asistencia puede redundar en importantes ventajas en cuanto a oportunidades de obtener un empleo mejor remunerado y en el sector formal. Por ejemplo, en Chile, sobre la base de alianzas entre el gobierno local y los actores del sector público y privado, se han establecido guarderías infantiles para los hijos de los trabajadores agrícolas estacionales. En la India, se han creado servicios preescolares itinerantes y cooperativas de atención infantil y social, incluyendo cooperativas familiares, con objeto de cubrir las necesidades de los padres que trabajan en el sector informal <sup>24</sup>.

153. Muchos países han establecido también programas para ayudar a las mujeres empresarias a pasar de la generación marginal de ingresos a la creación de empresas rentables. A nivel microeconómico, esto supone formación en desarrollo empresarial básico y otras aptitudes sociales elementales, con frecuencia la alfabetización entre otras, además de servicios de apoyo tales como la divulgación de conocimientos jurídicos, la financiación de responsabilidades familiares no remuneradas y el acceso a la información, por ejemplo, en materia de oportunidades de mercado y microfinanciación. A nivel intermedio, hay que garantizar que los servicios de desarrollo empresarial y los

---

<sup>23</sup> UNIFEM: *Progreso de las mujeres en el mundo* (Nueva York, 2005).

<sup>24</sup> OIT (2013), *op. cit.*, Brief 8.4.



proveedores financieros no excluyan a las mujeres y, de ser necesario, elaboren métodos a su medida. Otro aspecto esencial es el acceso a los mercados, que engloba una serie de estrategias que van desde el fomento de la participación de las mujeres en ferias a programas de comercio electrónico, iniciativas de comercio justo y la prestación de ayuda a la producción en el ámbito del diseño, el control de calidad y la comercialización. En este contexto, los proyectos de desarrollo de la iniciativa empresarial de la mujer (WED) y el destinado a promover el desarrollo de la iniciativa empresarial de la mujer y la igualdad de género (WEDGE), ambos de la OIT, que adoptan un enfoque tripartito para apoyar la participación de las mujeres en la creación y el crecimiento de empresas, se han aplicado en el sudeste de Asia, inclusive en la República Democrática Popular Lao, donde más de 10 000 mujeres empresarias se han beneficiado de un módulo de formación empresarial básica con una perspectiva de género.

154. A nivel macroeconómico, las normativas y políticas que favorecen el acceso de las mujeres a los recursos productivos, incluyendo la tierra, la propiedad, el patrimonio, la tecnología, el desarrollo de las competencias profesionales y el crédito, constituyen un factor fundamental de las estrategias de crecimiento en beneficio de los pobres. Es importante también que las políticas fiscales y comerciales se conciban de manera que se eviten las distorsiones que redundan en favor de los productores masculinos y las grandes empresas de propiedad extranjera. Las inversiones en infraestructuras, carreteras, servicios públicos, saneamientos, servicios de salud, guarderías y tecnologías que facilitan el trabajo en el hogar, pueden incrementar considerablemente la cantidad de tiempo que las mujeres pueden dedicar a actividades que generan ingresos.

155. Otro grupo vulnerable a la discriminación es el de los trabajadores migrantes internos e internacionales, que representa un importante segmento de la economía informal en todas las regiones. Aunque resulta difícil obtener datos precisos, no hay duda de que los trabajadores migrantes se concentran desproporcionadamente en empleos poco calificados de la economía informal, en particular, en la agricultura, la construcción, la pequeña manufactura, el trabajo doméstico y otros servicios. Estas actividades se caracterizan a menudo por un trabajo temporal, estacional y ocasional y por la subcontratación, y no suelen estar suficientemente protegidas por la reglamentación laboral ni por la inspección del trabajo. Con frecuencia, los migrantes en situación irregular se ven sometidos a prácticas abusivas de contratación y despido, condiciones de trabajo y salarios deficientes, retención de sus documentos de identidad, empleos por debajo de sus calificaciones o competencias profesionales, falta de convenios colectivos y subempleo<sup>25</sup>. Los trabajadores migrantes regulares pueden ser contratados por un número inferior de horas de las que cumplen en realidad o remunerados con salarios inferiores a los convenidos inicialmente.

156. Algunos países están procurando reglamentar mejor la migración y, por consiguiente, reducir el riesgo de empleo informal mediante acuerdos bilaterales y multilaterales. Por ejemplo, Nueva Zelanda ha elaborado, junto con los Estados insulares vecinos del Pacífico, un plan destinado a los trabajadores de temporada para responder a la demanda de trabajadores poco calificados en la horticultura y proteger sus derechos. Este plan está supervisado por un grupo consultivo integrado por representantes de los gobiernos interesados, interlocutores sociales y organizaciones de migrantes. Varios Estados miembros de la Unión Europea han introducido medidas recientemente para simplificar los procedimientos de inscripción en el registro de los trabajadores migrantes, por ejemplo, mediante la utilización de cheques de servicios para

<sup>25</sup> OIT (2013), *op. cit.*, Brief 6.2.

los proveedores de servicios domésticos. Estos planes simplifican los procedimientos para calcular las cotizaciones obligatorias y declarar legalmente a trabajadores que ofrecen sus servicios de forma ocasional y periódica a varios empleadores distintos en áreas tales como la limpieza, la jardinería y la puericultura <sup>26</sup>.

### 3.6. Extensión de la protección social: la función de la seguridad social en la transición a la economía formal y la importancia de las estrategias integradas

157. La falta de acceso a la seguridad social suele ser a menudo una consecuencia directa del empleo informal, y las estrategias para ampliar la cobertura social pueden desempeñar una función decisiva en la transición a la economía formal, en particular, en el caso de las mujeres <sup>27</sup>. A largo plazo, mediante la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores más vulnerables, y de la población en su conjunto, la ampliación de la cobertura de la seguridad social no sólo ayuda a hacer realidad dicha transición, sino también a generar ingresos y aumentar la productividad y la prosperidad.

158. Cada vez es más evidente que la ampliación de la cobertura de la seguridad social, mediante el fomento del acceso a la atención médica y la educación, contribuye a mejorar las condiciones de nutrición y de salud y desempeña un papel crucial en la promoción del empleo productivo, así como en el desarrollo económico y social <sup>28</sup>. Al mismo tiempo, las formalidades exigidas para la cobertura de la seguridad social, tales como el registro público de los hogares y el empadronamiento de los individuos ante las autoridades competentes puede constituir un primer paso hacia la formalización y el ejercicio de los derechos civiles, económicos y sociales de éstos (incluyendo el derecho a votar, a la propiedad y a la educación).

159. La informalidad es un obstáculo a un crecimiento económico sostenible y equitativo, y una fuente importante de deficiencias en la seguridad social. En este sentido, la CIT observó en 2011 que «[l]a formalización de la economía es uno de los requisitos previos fundamentales de un crecimiento a largo plazo y contribuirá a aumentar la base de ingresos del Estado necesaria para financiar niveles más elevados de seguridad social para los cotizantes y los contribuyentes, así como prestaciones no contributivas para las personas sin capacidad para cotizar» <sup>29</sup>. La CIT añadió que las estrategias adoptadas en este sentido deberían promover las dimensiones horizontal y vertical de la ampliación de

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> La noción de seguridad social a la que se refiere el presente informe abarca todas las medidas relacionadas con las prestaciones, en efectivo o en especie, de carácter contributivo o no contributivo, destinadas a garantizar una protección en determinados casos, como por ejemplo: falta de ingresos laborales (o ingresos laborales insuficientes) debido a enfermedad, discapacidad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, vejez o fallecimiento de un miembro de la familia; falta o imposibilidad de acceso a la atención de salud; apoyo familiar insuficiente (por ejemplo, para los hijos y los adultos a cargo), y pobreza generalizada y exclusión social.

<sup>28</sup> Véase también OIT: *Extending social security to all: A guide through challenges and options* (Ginebra, 2010) [en español, véase OIT: *Extensión de la seguridad social a todos: Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas*, documento TMESSC/2009 (Ginebra, 2009)]; OIT: *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2011.

<sup>29</sup> OIT: *Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social* (seguridad social), Conferencia Internacional del Trabajo, 100.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2011, párrafo 14.

la seguridad social, esto es, establecer pisos de protección social como elemento fundamental de unos sistemas de seguridad social integrales y adecuados

160. Las estrategias de extensión sirven para incluir grupos más amplios de trabajadores en regímenes de seguridad social contributivos, como el de los trabajadores independientes, los trabajadores domésticos, los trabajadores agrícolas y los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas. No obstante, es necesario tener en cuenta la naturaleza heterogénea de las circunstancias de estos grupos para garantizar que los métodos adoptados sean indicados para su contexto. Resulta esencial también crear incentivos para que los trabajadores interesados se afilien a los regímenes formales mediante normas y procedimientos flexibles, así como mecanismos adecuados de financiación. Además, hay que poner freno al trabajo no declarado y la evasión en el pago de las cotizaciones con objeto de garantizar que todos los trabajadores interesados contribuyan y perciban las prestaciones correspondientes.

161. En caso de desempleo, se puede proteger a los trabajadores y sus familias de caer en la economía informal mediante la concesión de una amplia gama de prestaciones, incluyendo la prestación por desempleo, por discapacidad y por hijos a cargo, el apoyo a los ingresos y otras transferencias en efectivo, así como la atención médica. Contar con un acceso asegurado a la protección social de la salud garantiza que una pérdida de los ingresos percibidos no vaya en detrimento del acceso a la atención médica.

162. La ampliación de la cobertura a los regímenes contributivos debe ir acompañada por el establecimiento de regímenes no contributivos, que cumplen una función crucial en el establecimiento de las garantías básicas de los pisos de protección social, de conformidad con la Recomendación sobre los pisos de protección social (núm. 202). Estas garantías básicas deberían abarcar, al menos, la atención de salud esencial y la seguridad básica del ingreso, y debería facilitarse el acceso a la alimentación, la educación y el saneamiento. Los pisos nacionales de protección social son esenciales para contribuir a la creación de una mano de obra bien formada, saludable y, por tanto, productiva, con más posibilidades de incorporarse al empleo formal. Además, los datos de diversos países revelan que las transferencias de efectivo a los hogares más pobres facilitan la búsqueda de empleo, lo que se traduce en una mayor participación en la fuerza de trabajo.

163. Los regímenes y programas de transferencias monetarias no contributivos, financiados principalmente con impuestos comprenden: las pensiones sociales universales o supeditadas a la verificación de recursos para las personas de edad avanzada; las transferencias de efectivo a las familias con hijos a cargo supeditadas al cumplimiento de condiciones en materia de educación o salud; las prestaciones para determinados grupos, como las personas con discapacidades y los huérfanos; y los programas de asistencia social específicos. En los últimos años, más de 30 países con renta media y baja han introducido o ampliado estos regímenes. Los programas de transferencias monetarias condicionadas o no condicionadas destinados a familias pobres con hijos a cargo, por ejemplo, en Argentina, Brasil, México y Sudáfrica, desempeñan un papel fundamental en la mejora de la seguridad de los ingresos para las familias vulnerables y facilitan el acceso de éstas a la atención médica y la educación. Por consiguiente, contribuyen de manera decisiva a promover la formalización tanto a corto como a largo plazo.

164. Los regímenes de pensiones son esenciales para establecer al menos un nivel mínimo de seguridad de los ingresos para las personas mayores y sus familias en un número cada vez mayor de países en desarrollo, entre otros, el Estado Plurinacional de Bolivia, Cabo Verde, Lesotho, Namibia, Nepal y Sudáfrica. Los regímenes de garantía

del empleo y otros programas públicos de empleo, por ejemplo, en Etiopía, la India y Sudáfrica, pueden desempeñar también un papel clave proporcionando cierto número de días garantizados de empleo a hogares pobres de zonas rurales.

165. La extensión de la protección social de la salud a los trabajadores de la economía informal mejora el estado de salud de la población y su capacidad para generar ingresos. Mediante el establecimiento de mecanismos de protección económica contra el empobrecimiento por motivos de salud, se promueve la transición a la economía formal y se impide que las personas se vean abocadas a la pobreza en caso de enfermedad. Abundan los mecanismos que combinan sistemas de financiación, entre otros, los sistemas nacionales de salud financiados con impuestos, el seguro social de salud y el seguro nacional de salud financiados mediante cotizaciones y/o primas, los sistemas de seguro de salud de base comunitaria y los seguros de salud privados. La protección social de la salud puede ampliarse a los trabajadores del sector informal mediante diversos mecanismos de financiación, incluyendo la atención de salud financiada mediante impuestos (como en el caso de Tailandia) o los subsidios a las cotizaciones al sistema nacional de seguro de salud para las personas pobres (como en el caso de Colombia, Ghana, Filipinas y Rwanda)<sup>30</sup>.

166. Pese a que coexisten diversos regímenes y mecanismos de financiación para la protección social de la salud, los principales desafíos consisten en aumentar la cobertura y mejorar el acceso equitativo a la atención de salud mediante sistemas de salud plurales y bien reglamentados. En Rwanda, por ejemplo, donde se ha adoptado un sistema de seguro de salud obligatorio para la totalidad de la población, la tasa de afiliación a organizaciones mutuales de salud ha aumentado abruptamente desde el 7 por ciento en 2003 hasta el 85 por ciento en 2008<sup>31</sup>. En particular, la extensión del acceso de las mujeres a la atención médica, durante y después del embarazo, así como la reducción de los riesgos económicos derivados de la maternidad, redundan en beneficio no sólo de las mujeres interesadas y sus familias, sino también del conjunto de la sociedad y de la economía nacional. Además de la atención médica, incluida la maternidad, las prestaciones monetarias por maternidad influyen decisivamente en el hecho de garantizar la seguridad de los ingresos durante los períodos de licencia por maternidad y en la sustitución progresiva de la financiación de sus costos por parte de los empleadores, lo que se traduce en la supresión de los desincentivos para el empleo de mujeres jóvenes<sup>32</sup>.

167. Son muchas las pruebas que muestran que la extensión de la seguridad social a la economía informal se encuentra al alcance de todos los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo, incluyendo los países de ingresos bajos. Incluso en los casos en que no es viable la aplicación inmediata de todos los componentes del piso de protección social, un enfoque secuenciado puede generar ventajas inmediatas en lo que se refiere a la reducción de la pobreza y la transición a la economía formal. En este sentido, la CIT ha hecho hincapié en que las estrategias para extender la seguridad social deberían coordinarse con políticas fiscales, económicas y de empleo a fin de promover dicha

---

<sup>30</sup> Véase PNUD: Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur y OIT, 2011: *Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences* (Nueva York y Ginebra: PNUD, Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur y OIT), <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?resourceId=20840>; Brief 8.1 «Extending social security coverage to the informal economy», en OIT: *The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide Supporting Transitions to Formality* (Ginebra, 2013).

<sup>31</sup> OIT (2009), *op. cit.*

<sup>32</sup> OIT (2013), *op. cit.*, Brief 8.3.

transición. En este contexto, debería prestarse una atención particular al «establecimiento de un marco económico y social que propicie la creación de empresas sostenibles y el crecimiento del empleo decente y productivo»<sup>33</sup>. Es esencial asimismo integrar las dos dimensiones de la prevención y la protección, incluyendo la prevención de riesgos profesionales, la mejora de las condiciones de trabajo, la seguridad de los ingresos y el acceso a la atención médica. Los enfoques adoptados deberían destinarse a vincular y combinar las medidas en materia de seguridad social con la creación de empleo, la organización de trabajadores y de empleadores y la promoción de los derechos en el trabajo.

---

<sup>33</sup> OIT: *Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social)*, *op.cit.*, párrafo 13.

# Conclusión

---

## Hacia un enfoque integrado

168. Este análisis ha mostrado que, desde la adopción de las Conclusiones de 2002 y el Coloquio tripartito de 2007, se han introducido enfoques innovadores en diversos países de todas las regiones a fin de formalizar progresivamente la situación del «gran número de trabajadores y empresas que a menudo no están reconocidos ni protegidos por los marcos jurídicos y reglamentarios y que se caracterizan por un alto grado de vulnerabilidad y pobreza, así como de remediar esos déficits de trabajo decente»<sup>1</sup>. De los datos disponibles se desprende que unas políticas bien concebidas pueden facilitar la transición a la economía formal y promover eficazmente el empleo productivo en la economía formal de manera que se proporcionen nuevas oportunidades para todos los trabajadores y unidades económicas, incluidas oportunidades para incorporarse a la economía formal.

169. Sin embargo, pocos de estos enfoques se han formulado como parte de un marco integrado de políticas coherente y de amplio alcance. Como se señala en las Conclusiones de 2002, «[l]a promoción del trabajo decente para todos los trabajadores, mujeres y hombres, con independencia de dónde trabajen, requiere una estrategia general: hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, crear mayores y mejores oportunidades de empleo e ingresos, ampliar la protección social y fomentar el diálogo social. Estas dimensiones del trabajo decente se refuerzan entre sí y constituyen una estrategia integrada de lucha contra la pobreza»<sup>2</sup>.

170. Mediante la puesta en común de las principales enseñanzas extraídas de la experiencia que se ha adquirido, se pueden proporcionar importantes orientaciones sobre la amplia gama de políticas que pueden resultar eficaces para facilitar la transición a la economía formal en ámbitos tales como las estrategias de crecimiento incluyente e intensivo en empleo que crean oportunidades de empleo productivo en la economía formal, los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la seguridad social, las condiciones de trabajo, la seguridad y salud en el trabajo, las oportunidades de obtener ingresos, la educación y el desarrollo de las competencias profesionales, el acceso a la financiación y los mercados, el cumplimiento de la ley, la política industrial, las infraestructuras, el registro de empresas, la promoción de cooperativas y otras empresas de la economía social, la administración del trabajo y la inspección del trabajo, una gobernanza transparente y democrática y el diálogo social.

171. El valor añadido de la recomendación propuesta consistiría en proporcionar orientaciones a los mandantes tripartitos de la OIT para la formulación de políticas nacionales de amplio alcance que sean sencillas, coadyuvantes y eficaces, con el fin de

---

<sup>1</sup> Conclusiones de 2002, párrafo 1.

<sup>2</sup> *Ibid.*, párrafo 2.

facilitar la transición de unidades económicas y trabajadores a la economía formal. Estas políticas han de tener en cuenta la diversidad de los contextos nacionales y de las categorías de trabajadores y empresas que hay generalmente en la economía informal, y garantizar al mismo tiempo que no se destruyan oportunidades de subsistencia y capacidad empresarial, ya que la economía informal absorbe a trabajadores y unidades económicas que, de otro modo, carecerían de trabajo o de ingresos, sobre todo en los países en desarrollo. Un nuevo instrumento ayudaría a mejorar la coherencia de las políticas en el ámbito nacional en torno a los cuatro objetivos estratégicos del empleo, la protección social, el diálogo social y los principios y derechos fundamentales en el trabajo, con las cuestiones de género como tema transversal. También contribuiría a garantizar que se tenga en cuenta la amplia gama de modalidades de trabajo informal y sus dimensiones sectoriales y de género, y a reorientar las políticas mundiales para que se centren en la calidad del empleo como motor del desarrollo económico. La transición a las actividades formales mejora la eficiencia económica y el bienestar, contribuyendo de ese modo a la productividad, el crecimiento sostenible y el desarrollo.

172. Mediante sus respuestas al cuestionario adjunto, se espera que los mandantes de la OIT, de conformidad con el artículo 39 del Reglamento de la Conferencia, proporcionen orientaciones a la Oficina para la preparación de un nuevo informe sobre la base de las respuestas recibidas, así como un proyecto de conclusiones para la discusión que se celebrará en la 103.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia en junio de 2014.

173. Por último, cabe recordar que, en su 317.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2013), el Consejo de Administración decidió aprobar un programa de plazos reducidos para la preparación por parte de la Oficina del presente informe sobre la legislación y la práctica, así como para las respuestas de los mandantes al cuestionario adjunto. El Consejo de Administración decidió también convocar una Reunión tripartita de expertos sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal, que tendrá lugar en Ginebra del 16 al 20 de septiembre de 2013. La Reunión de expertos contribuirá a la labor preparatoria para la discusión de este punto normativo y ayudará a aclarar las cuestiones que han de abordarse y los aspectos esenciales del instrumento propuesto. Sobre la base del resultado de la Reunión de expertos, se reunirá información sobre las soluciones innovadoras y las experiencias recientes (en los ámbitos jurídico, institucional, de políticas y de gobernanza, entre otros) que han resultado eficaces para apoyar la transición de los trabajadores y las empresas de la economía informal a la economía formal, evitar que otras personas tengan que incorporarse a la economía informal y promover los derechos y las oportunidades. Se llevará a cabo asimismo un amplio proceso de consulta con los mandantes, con inclusión de las organizaciones que representan a las personas que se desempeñan en la economía informal.

# Cuestionario

---

## **Cuestionario relativo a la transición gradual de la economía informal a la economía formal**

En su 317.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2013), el Consejo de Administración decidió inscribir un punto sobre la cuestión de «facilitar la transición de la economía informal a la economía formal» en el orden del día de la 103.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo como punto normativo (procedimiento de doble discusión) con vistas a la adopción de una recomendación. Las preguntas que figuran a continuación han sido elaboradas, por consiguiente, sobre la base de dicha decisión.

La finalidad de este cuestionario es recabar las opiniones de los Estados Miembros acerca del ámbito de aplicación y del contenido del instrumento propuesto, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas.



## I. Preguntas preliminares

1. *Sírvase indicar todo texto legislativo, medidas o práctica de su país, incluidas las normas de derecho consuetudinario, que sean pertinentes para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal.*

*Comentarios:*

---

---

---

2. *Sírvase indicar los programas y políticas de su país que sean pertinentes en relación con el tema de la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal.*

*Comentarios:*

---

---

---

## II. Preámbulo

3. *¿Se debería hacer referencia en el preámbulo del instrumento propuesto a las normas internacionales del trabajo y los instrumentos de las Naciones Unidas que son pertinentes en relación con la economía informal?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

4. *¿Se debería recordar en el preámbulo del instrumento propuesto que:*  
a) *la mayoría de las personas que se incorporan a la economía informal no lo hacen por elección sino como consecuencia de la falta de oportunidades en la economía formal y por no contar con otros medios de subsistencia?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

b) *los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal pueden tener un gran potencial empresarial y su creatividad, dinamismo, competencias y espíritu de innovación podrían prosperar si los obstáculos a la transición a la economía formal pudieran eliminarse?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

c) *los déficits de trabajo decente son más acusados en la economía informal?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

d) *la informalidad es, ante todo, una cuestión de gobernanza?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

5. *¿Se debería reconocer en el preámbulo del instrumento propuesto la alta incidencia de la informalidad y la urgencia de las medidas para propiciar la transición gradual de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal a la economía formal?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

6. ¿Se debería reconocer en el preámbulo del instrumento propuesto la incidencia del empleo informal en los establecimientos de la economía formal y la necesidad de hacer frente a ese problema?

Sí                       No

Comentarios:

---

---

---

### III. Ámbito de aplicación

7. ¿Se debería describir en el instrumento propuesto la economía informal según los términos de la resolución sobre el trabajo decente y la economía informal adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90.ª reunión en 2002, en la cual se estipula 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. 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<sup>1</sup>.*

Sí                       No

Comentarios:

---

---

---

### IV. Objetivos y principios

8. ¿Se debería prever en el instrumento propuesto que los Miembros deberían promover la creación de empleos decentes en la economía formal y reforzar la coherencia de las políticas macroeconómicas, de empleo, de protección social y otras políticas sociales?

Sí                       No

Comentarios:

---

---

---

---

<sup>1</sup> OIT: *Resolución sobre el trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002, párrafo 3.

9. *¿Se debería prever en el instrumento propuesto que es necesario promover la transición de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal a la economía formal y velar al mismo tiempo por que no se destruyan oportunidades de subsistencia y capacidad empresarial?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

10. *¿Se debería prever en el instrumento propuesto que las intervenciones para facilitar la transición a la economía formal deberían reconocer la diversidad de circunstancias de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal y la necesidad de abordar esa diversidad mediante enfoques específicos?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

11. *¿Se debería prever en el instrumento propuesto que hay múltiples vías para la transición de la economía informal a la economía formal en función del contexto específico y las preferencias de cada país?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

## V. Marcos jurídicos y de políticas

### Marco legislativo

12. *¿Se debería prever en el instrumento propuesto que la legislación nacional u otras medidas garantizan una cobertura apropiada de todas las categorías de trabajadores y unidades económicas?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

*Si la respuesta es afirmativa, sírvase indicar qué forma deberían revestir esas disposiciones legislativas u otras medidas.*

*Comentarios:*

---

---

---

*Si la respuesta es negativa, sírvase indicar de qué manera están cubiertos esos trabajadores y esas unidades económicas?*

*Comentarios:*

---

---

---

### Marco de políticas

13. *¿Se debería prever en el instrumento propuesto que las estrategias nacionales de desarrollo comprendan, cuando proceda, un marco integrado de políticas para la formalización de la economía informal?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

14. *¿Se deberían proporcionar orientaciones en el instrumento propuesto para formular y poner en práctica marcos integrados de políticas mediante una acción nacional tripartita con el fin de:*

a) *reducir los costos de la transición a la economía formal, incluidos los relativos al registro, la tributación, y el cumplimiento de la legislación?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

- b) *aumentar los beneficios de la transición a la economía formal, inclusive por lo que respecta al acceso a servicios para las empresas, financiación, infraestructura, mercados, tecnología, programas de capacitación y derechos de propiedad?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

- c) *abordar el problema del empleo informal en los establecimientos de la economía formal?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

## VI. Derechos en el trabajo

15. *¿Se debería prever en el instrumento propuesto que los Estados Miembros deberían:*

- a) *extender a todos los trabajadores de la economía informal el beneficio de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en particular los relativos a la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil, y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

b) *extender progresivamente a todos los trabajadores de la economía informal la seguridad social, la seguridad y salud en el trabajo, los horarios de trabajo decentes y un salario mínimo, en los casos en que exista esa protección?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

c) *prestar especial atención a las mujeres y las categorías de trabajadores vulnerables, en particular los niños, los jóvenes, los trabajadores migrantes y los trabajadores de edad?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

## VII. Empleo

16. *¿Se debería recordar en el instrumento propuesto que el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) y la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) contienen disposiciones relativas a la formulación y aplicación de una política nacional de empleo con objeto de incrementar la creación de empleo productivo en la economía formal mediante políticas macroeconómicas y sectoriales que fomenten el empleo, las empresas sostenibles, el desarrollo de las cooperativas, la empleabilidad y el desarrollo de las competencias tanto en las zonas rurales como en las urbanas?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

---

## VIII. Condiciones de trabajo y protección social

17. *¿Se debería reconocer en el instrumento propuesto la necesidad de adoptar progresivamente medidas preventivas para abordar el problema de las condiciones de trabajo inseguras e insalubres que a menudo caracterizan el trabajo en la economía informal?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

18. *¿Se debería reconocer en el instrumento propuesto la necesidad de proporcionar servicios de guardería y otros servicios de asistencia de calidad que sean asequibles a fin de ampliar las oportunidades de empleo de las mujeres y de permitirles pasar del trabajo informal al trabajo formal?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

19. *¿Se debería prever en el instrumento propuesto que, al establecer y mantener sus pisos nacionales de protección social en el marco de sus sistemas nacionales de seguridad social, los Miembros deberían prestar particular atención a las necesidades y circunstancias de los trabajadores de la economía informal y de sus familias con miras a garantizar una cobertura adecuada de seguridad social y propiciar la transición a la economía formal?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---



20. *¿Se debería prever en el instrumento propuesto que los Estados Miembros deberían extender progresivamente la cobertura del seguro social a categorías adicionales de trabajadores (como los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores domésticos, los trabajadores de las zonas rurales y los trabajadores de las pequeñas empresas y las microempresas) y, de ser necesario, adaptar los procedimientos administrativos, el alcance de las prestaciones y las cotizaciones teniendo en cuenta su capacidad contributiva?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

21. *¿Se debería alentar en el instrumento propuesto a los Miembros a que examinen periódicamente sus sistemas de seguridad social con miras a asegurarse de que funcionen de manera eficiente y eficaz, teniendo en cuenta la importancia de promover la formalización de la economía informal?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

## IX. Cumplimiento y control de la aplicación

22. *¿Se debería prever en el instrumento propuesto que:*

a) *cada Miembro debería establecer y desarrollar mecanismos apropiados para el cumplimiento de la legislación relativa a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal con miras a asegurar la transición a la economía formal?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

b) *los mecanismos deberían incluir un sistema de inspección adecuado y apropiado?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

c) *los mecanismos deberían incluir información, orientación, fortalecimiento de las capacidades de los actores pertinentes y asistencia para el cumplimiento?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

23. *¿Se debería prever en el instrumento propuesto que cada Miembro debería asegurarse de que las sanciones (administrativas, civiles o penales) impuestas por la ley sean adecuadas y se apliquen de manera estricta?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

## X. Papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

24. *¿Se debería prever en el instrumento propuesto que los trabajadores y los empresarios de la economía informal deberían poder afiliarse a organizaciones existentes de trabajadores y de empleadores o crear sus propias organizaciones?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

25. *¿Se debería prever en el instrumento propuesto que se debería consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, incluidas las organizaciones de trabajadores y de empresarios de la economía informal, al elaborar, aplicar y evaluar políticas y programas pertinentes con respecto a la economía informal, incluida su formalización?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

26. *¿Se debería prever en el instrumento propuesto que las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían desempeñar un papel esencial para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, ampliando la afiliación y los servicios a las unidades económicas y los trabajadores de la economía informal, y alentando y respaldando la creación y el desarrollo de organizaciones representativas?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

27. *¿Se debería prever en el instrumento propuesto que es necesario fortalecer la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de las organizaciones representativas de la economía informal para organizar y prestar asistencia a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal con miras a facilitar la transición a la economía formal?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

---

## XI. Recopilación de datos y seguimiento

28. *¿Se debería prever en el instrumento propuesto que los Estados Miembros deberían:*

a) *recopilar, analizar y divulgar estadísticas coherentes y desglosadas por sexo sobre la magnitud y la composición de la economía informal y medir su contribución a la economía nacional?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

b) *examinar periódicamente los progresos alcanzados con miras a la formalización de la economía?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

## XII. Aplicación y seguimiento

29. *¿Se debería prever en el instrumento propuesto que todo Miembro debería aplicar las disposiciones del instrumento, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, por medio de la legislación, convenios colectivos u otras medidas adicionales acordes con la práctica nacional?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

30. *¿Se debería prever en el instrumento propuesto el seguimiento y examen periódicos, a nivel nacional, de las políticas encaminadas a facilitar la transición gradual a la economía formal?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

### XIII. Otras cuestiones

31. *¿Se debería incluir en el instrumento propuesto un anexo que contenga una lista de las normas internacionales del trabajo pertinentes en relación con la economía informal?*

Sí                       No

*Comentarios:*

---

---

---

# Anexo I

---

## Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 90.<sup>a</sup> reunión, 2002,

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

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

## Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal

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

contempladas en el derecho penal, y no pueden ser reglamentadas o amparadas por la legislación laboral o comercial. Asimismo, puede haber zonas grises en las que la actividad económica tenga características de la economía formal y de la informal, por ejemplo, cuando los trabajadores formales perciben remuneraciones no declaradas, o cuando existen en el interior de las empresas formales grupos de trabajadores con condiciones salariales y laborales propias de la informalidad.

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



11. Aunque algunas personas de la economía informal tienen ingresos superiores a los de los trabajadores de la economía formal, los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal suelen caracterizarse por la pobreza, que da lugar a exclusión, vulnerabilidad y sentimiento de impotencia. La mayoría de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal no disfrutan de derechos de propiedad seguros, lo que impide su acceso al capital y los créditos. También tienen dificultades para acceder a sistemas jurídicos y judiciales que les permitan hacer respetar sus contratos y tienen un acceso escaso o nulo a las infraestructuras públicas y los beneficios. Son susceptibles de acoso, incluso sexual, y otras formas de explotación y abusos, como la corrupción y el soborno. Las mujeres, los jóvenes, los migrantes y los trabajadores de cierta edad son especialmente vulnerables a los déficits más graves de trabajo decente en la economía informal. El trabajo infantil y el trabajo en régimen de servidumbre son elementos característicos de la economía informal.
12. Las empresas que no están registradas ni reguladas a menudo no pagan impuestos ni conceden prestaciones o derechos a los trabajadores, lo que constituye competencia desleal para otras empresas. Por su parte, los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal no siempre contribuyen al sistema tributario, aunque muchas veces ello se deba a su pobreza. Esas situaciones pueden privar al gobierno de ingresos públicos, con lo que sus posibilidades de ampliar los servicios sociales se ven limitadas.
13. A fin de promover el trabajo decente, es necesario eliminar los aspectos negativos de la informalidad al tiempo que se vela porque las oportunidades de subsistencia y capacidad empresarial no se destruyan y se fomenta la protección e incorporación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en la formal. Sólo se podrá avanzar de manera sostenible hacia el trabajo decente, reconocido y protegido si se determinan y abordan las causas subyacentes de la informalidad y las barreras que existen a la incorporación en la economía formal.
14. La informalidad es, ante todo, una cuestión de gobernanza. Muchas veces, el crecimiento de la economía informal puede deberse a políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces, encubiertas o mal aplicadas, a menudo desarrolladas sin consultas tripartitas, así como a la falta de marcos jurídicos e institucionales favorables y de buena gobernanza para la aplicación correcta y eficaz de las políticas y leyes. En aquellos casos en que las políticas macroeconómicas, incluidas las políticas de ajuste estructural, reestructuración económica y privatización, no se han centrado suficientemente en el empleo, éste se ha reducido o no se han creado nuevos puestos de trabajo adecuados en la economía formal. La ausencia de un crecimiento económico elevado y sostenido limita la capacidad de los gobiernos de facilitar la transición de la economía informal a la formal por medio de la creación de más empleos en la economía formal. Muchos países carecen de políticas de creación de empleo y desarrollo empresarial concretas, y consideran que la cantidad y calidad del empleo es un elemento residual y no un factor necesario para el desarrollo económico.
15. En condiciones adecuadas, el comercio, las inversiones y la tecnología pueden ofrecer a los países en desarrollo y en transición oportunidades para reducir las diferencias que los separan de los países industrializados adelantados y crear puestos de trabajo de calidad. Sin embargo, el problema radica en que los procesos de globalización actuales no son suficientemente incluyentes o justos; los beneficios no llegan a demasiadas personas, especialmente a las que más lo necesitan. La globalización deja al descubierto la mala gobernanza. El comercio, sin subsidios a las exportaciones que distorsionan el mercado, sin prácticas desleales ni aplicación de medidas unilaterales, contribuirá a elevar los niveles de vida, mejorar las condiciones laborales en los países en vías de desarrollo y reducir el déficit de trabajo decente en la economía informal.
16. Dado que una característica definitoria de los trabajadores y las empresas de la economía informal es que, a menudo, no están reconocidos, regulados ni protegidos por la ley, los marcos jurídicos e institucionales nacionales resultan primordiales. La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas

fundamentales del trabajo son pertinentes tanto en la economía informal como en la formal. No obstante, algunos trabajadores se encuentran en la economía informal porque la legislación laboral nacional no los contempla adecuadamente o no se aplica de manera eficaz, en parte debido a las dificultades prácticas de la inspección del trabajo. Muchas veces, la legislación laboral no tiene en cuenta la situación real en lo que respecta a la organización moderna del trabajo. Las definiciones inadecuadas de empleado y trabajador pueden tener el efecto contrario de considerar independiente y ajeno a la protección de la legislación laboral al trabajador.

17. Los marcos jurídicos y administrativos inadecuados que no garantizan ni protegen la libertad sindical hacen que los trabajadores y los empleadores tengan dificultades para organizarse. Las organizaciones democráticas, independientes y basadas en la afiliación de trabajadores asalariados, trabajadores por cuenta propia, personas independientes o empleadores de la economía informal a veces no pueden actuar en el marco de la legislación local o nacional y a menudo no están reconocidas, suficientemente representadas o quedan excluidas de las instituciones y los procesos de diálogo social. Sin organización ni representación, las personas que se encuentran en la economía informal no suelen tener acceso a otros derechos en el trabajo. No pueden reivindicar sus intereses en materia de empleo mediante la negociación colectiva ni ejercer presión sobre los responsables de la formulación de políticas respecto de cuestiones como el acceso a las infraestructuras, los derechos de propiedad, los impuestos y la seguridad social. Las mujeres y los jóvenes, que representan la mayor parte de los trabajadores de la economía informal, son quienes más adolecen de representación y voz.
18. Las unidades económicas realizan actividades en la economía informal porque la reglamentación inadecuada y las políticas tributarias excesivamente altas hacen que los costos de la formalización sean excesivos y porque las barreras de entrada a los mercados y la falta de acceso a información sobre el mercado, los servicios públicos, los seguros, la tecnología y la formación los excluyen de los beneficios de la formalización. Las legislaciones imponen a las unidades económicas elevados costos de transacción y observancia, que son demasiado onerosos o implican tener que enfrentarse a burocracias corruptas o ineficientes. La ausencia de un sistema adecuado de derechos de propiedad y titularidad de los bienes de los pobres impide generar el capital productivo necesario para el desarrollo empresarial.
19. La informalidad también puede deberse a otros factores socioeconómicos. La pobreza elimina toda oportunidad y posibilidad real de trabajo decente y protegido. Los ingresos bajos e irregulares y, a menudo la falta de políticas públicas, impiden a las personas invertir en la educación y las calificaciones necesarias para incrementar su propia empleabilidad y productividad, así como cotizar de manera continuada a los sistemas de seguridad social. La falta de educación (primaria y secundaria) para desenvolverse eficazmente en la economía formal, sumada a la falta de reconocimiento de las capacidades obtenidas en la economía informal, supone otra barrera de entrada a la economía formal. La escasez de oportunidades de subsistencia en las zonas rurales induce a los migrantes a ejercer actividades informales en zonas urbanas o en otros países. La pandemia del VIH y el sida — ya sea por enfermedad, discriminación o pérdida de los adultos de los que depende el sustento familiar — empuja a las familias y las comunidades a la pobreza y la supervivencia por medio del trabajo informal.
20. La feminización de la pobreza y la discriminación por motivos de género, edad, origen étnico o discapacidad también significan que los grupos más vulnerables y marginados suelen acabar en la economía informal. Normalmente, las mujeres tienen que conciliar la triple responsabilidad de ganarse el sustento, ocuparse de las tareas del hogar y cuidar a los ancianos y los niños. También se las discrimina en relación con el acceso al desarrollo de los recursos humanos y a otros recursos económicos. Así pues, las mujeres tienen más posibilidades que los hombres de encontrarse en la economía informal.
21. Dado que, a menudo, los déficits de trabajo decente pueden atribuirse a los déficits de buena gobernanza, el gobierno debe desempeñar una función primordial al respecto. La

voluntad y el compromiso políticos, así como las estructuras y los mecanismos necesarios para una buena gobernanza, son fundamentales. Las leyes, las políticas y los programas concretos que se ocupan de los factores responsables de la informalidad con el fin de extender la protección a todos los trabajadores y eliminar las barreras de entrada a la economía formal variarán en función de los países y las circunstancias. En su formulación y aplicación deberían participar los interlocutores sociales y las personas de la economía informal que previsiblemente se beneficiarán de ello. Especialmente en los países que luchan contra altos niveles de miseria y tienen una mano de obra numerosa y en rápido crecimiento, las medidas que se adopten no deberían restringir las oportunidades de los que no disponen de otros medios de subsistencia. No obstante, no debería tratarse de un trabajo que se ejerza a cualquier precio o en cualquier circunstancia.

22. La legislación es un instrumento básico para abordar la importante cuestión del reconocimiento y la protección de los trabajadores y los empleadores de la economía informal. Todos los trabajadores, con independencia de su situación profesional y su lugar de trabajo, deberían poder disfrutar de sus derechos, así como ejercerlos y defenderlos, de acuerdo con lo dispuesto en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas fundamentales del trabajo. Al objeto de garantizar que la legislación laboral brinde una protección adecuada a todos los trabajadores, se debería alentar a los gobiernos a analizar la forma en que han evolucionado las relaciones de empleo, así como a identificar y proteger adecuadamente a todos los trabajadores. La erradicación del trabajo infantil y el trabajo en régimen de servidumbre debería ser un objetivo prioritario.
23. La economía informal proporciona un entorno que permite el desarrollo del trabajo infantil. El trabajo infantil es un componente clave de la economía informal, que mina las estrategias de creación de empleo y de lucha contra la pobreza, los programas de educación y formación, y las perspectivas de desarrollo de los países. El trabajo infantil también existe en los países industrializados. La erradicación del trabajo infantil requiere una lucha contra la pobreza, una buena gobernanza, un cumplimiento efectivo y un mayor acceso a la educación y la protección social universales. Asimismo, exige un compromiso y una colaboración entre los interlocutores sociales como parte de la promoción de los derechos fundamentales y del programa encaminado a transferir empleos de la economía informal a la formal. La clave del éxito para erradicar el trabajo infantil reside en la creación de empleos de mejor calidad para adultos.
24. Incumbe a los gobiernos ofrecer un marco habilitante a escala nacional y local que respalde los derechos de representación. La legislación nacional debe garantizar y defender la libertad de todos los trabajadores y empleadores, con independencia de dónde y cómo trabajen, de crear las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas sin temor a represalias o intimidaciones. Deben eliminarse los obstáculos al reconocimiento de las organizaciones legítimas, democráticas, accesibles, transparentes, responsables y basadas en la afiliación de trabajadores y empleadores de la economía informal, a fin de que puedan participar en las estructuras y los procesos de diálogo social. Las autoridades públicas deberían incluir esas organizaciones en los debates sobre políticas públicas, así como permitirles acceder a los servicios e infraestructuras que necesitan para actuar de manera eficaz y eficiente y protegerlas de todo acoso o expulsión injustificada o discriminatoria.
25. Las políticas y los programas deberían centrarse en incorporar las unidades económicas y los trabajadores marginados a la economía formal, reduciendo así su vulnerabilidad y grado de exclusión. Ello significa que deberían concebirse y aplicarse programas que aborden el tema de la economía informal, como los que ofrecen educación, formación, microfinanciación, etc., con el objetivo principal de integrar a los trabajadores o las unidades económicas de la economía informal en la economía formal, de manera que queden contemplados en el marco jurídico e institucional. Se deberían llevar a cabo estadísticas y otras investigaciones específicamente dirigidas a prestar apoyo eficaz a esas políticas y programas.

26. Los gobiernos deben proporcionar marcos macroeconómicos, sociales, jurídicos y políticos propicios a la creación de trabajos decentes y oportunidades empresariales sostenibles a gran escala. Los gobiernos deberían adoptar un enfoque dinámico que sitúe el empleo decente en el centro de las políticas de desarrollo económico y social y promueva también los mercados de trabajo y las instituciones del mercado de trabajo eficaces, incluidos los sistemas de información sobre el mercado laboral y las instituciones de crédito. A fin de aumentar la cantidad y la calidad del empleo, sería importante invertir en las personas, sobre todo en las más vulnerables, — en su educación, capacitación, aprendizaje permanente, salud y seguridad — y fomentar su iniciativa empresarial. Las estrategias de lucha contra la pobreza, en particular los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), deberían abordar de forma específica los problemas de la economía informal. La creación de empleos decentes debería ser un indicador del éxito de esas estrategias. Deben promoverse y reforzarse las políticas agrícolas y de desarrollo rural, incluidos los marcos jurídicos de apoyo a las cooperativas, en muchos países en desarrollo. Se debería conceder especial atención a las responsabilidades que asumen las mujeres en relación con el cuidado de personas, para facilitar su transición del empleo informal al formal.
27. Las políticas y marcos jurídicos adecuados reducen los costos de establecimiento y explotación de las empresas, incluidos los procedimientos de registro y de concesión de licencias simplificados, las disposiciones reglamentarias adecuadas y la tributación moderada y justa. También aumentan las ventajas del registro legal, facilitando el acceso a la clientela comercial, las condiciones de crédito más favorables, la protección jurídica, el cumplimiento de los contratos, el acceso a la tecnología, las subvenciones, las divisas extranjeras y los mercados locales e internacionales. Además, esas políticas disuaden a las empresas de la economía formal de pasar a la economía informal. Estos factores contribuyen a crear nuevas empresas, a incorporar las empresas más pequeñas en la economía formal y a generar nuevos empleos, sin debilitar las normas del trabajo. Ello también redundaría en un aumento de la base impositiva estatal.
28. Otra prioridad fundamental es la de contar con un marco jurídico, judicial y financiero coherente que vele por los derechos de propiedad para que los activos puedan convertirse en capital productivo por medio de su venta, arrendamiento o utilización como garantía. La reforma de la legislación relativa a los derechos de propiedad debería hacer especial hincapié en las desigualdades de género en relación con los derechos de posesión y control de bienes.
29. Con el fin de atender las necesidades de las personas pobres y vulnerables de la economía informal, deberían apoyarse y aplicarse las conclusiones en materia de seguridad social adoptadas en la 89.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001. Es responsabilidad principal de los gobiernos ampliar la cobertura de la seguridad social, en particular a los grupos de la economía informal que hoy en día están excluidos. Los microseguros y otros sistemas basados en la comunidad son importantes, pero deberían desarrollarse de manera que sean coherentes con la ampliación de la cobertura de los sistemas nacionales de seguridad social. Las políticas e iniciativas relativas a la ampliación de la cobertura deberían concebirse en el contexto de una estrategia nacional integrada en materia de seguridad social.
30. La aplicación y el cumplimiento de los derechos y la protección deberían estar respaldados por sistemas más adecuados de inspección del trabajo y por un acceso fácil y rápido a la asistencia jurídica y al sistema judicial. Asimismo, deberían existir disposiciones que permitan solucionar las diferencias y cumplir con los contratos de forma poco costosa. Los gobiernos nacionales y las autoridades locales deberían promover una burocracia eficiente, en la que no haya corrupción ni acoso, que sea transparente y coherente para aplicar las disposiciones reglamentarias, y que proteja y cumpla las obligaciones contractuales y respete los derechos de los trabajadores y los empleadores.
31. Un objetivo importante de las organizaciones de empleadores y de trabajadores es ampliar su representación en la economía informal. Cabe la posibilidad de que los trabajadores y

los empleadores que ejercen actividades informales deseen afiliarse a los sindicatos y las organizaciones de empleadores existentes, o quieran constituir los suyos propios. La función de las organizaciones de empleadores y de trabajadores es fundamental en ambos casos, a saber, extender la afiliación y los servicios a los empleadores y los trabajadores de la economía informal, y alentar y apoyar la creación y el desarrollo de nuevas organizaciones representativas, accesibles, transparentes, responsables, basadas en la afiliación de nuevos miembros y gestionadas democráticamente, e incluirlas en los procesos de diálogo social.

32. Tanto las organizaciones de empleadores como las de trabajadores pueden desempeñar una importante función de promoción que consiga llamar la atención de los interlocutores tripartitos sobre las causas subyacentes de la informalidad y les incite a tomar medidas destinadas a abordarlas y a eliminar las barreras de entrada a las actividades económicas y sociales generales. Asimismo, pueden ejercer presión sobre las autoridades públicas para que se creen instituciones transparentes y se establezcan mecanismos que suministren servicios y sirvan de nexo a la economía informal. Las estrategias innovadoras y eficaces y las prácticas óptimas que han utilizado las organizaciones de empleadores y los sindicatos de distintas partes del mundo para llegar a los trabajadores y empresas de la economía informal, reclutarlos, organizarlos o ayudarlos deberían difundirse y compartirse de forma más generalizada.
33. Las organizaciones de empleadores, en colaboración con otras organizaciones o instituciones pertinentes o mediante ellas, podrían ayudar a las unidades económicas que ejercen actividades económicas en la economía informal de muy diversas formas, por ejemplo proporcionándoles acceso a cierta información que, de lo contrario, les sería difícil conseguir, como la relativa a los reglamentos gubernamentales o las oportunidades del mercado, o el acceso a la financiación, los seguros, la tecnología y otros recursos. Asimismo, podrían ampliar la ayuda empresarial y los servicios básicos con miras a la mejora de la productividad, el desarrollo de la capacidad empresarial, la gestión del personal, la contabilidad y otros aspectos. Podrían contribuir a desarrollar un programa de promoción especialmente orientado a las necesidades de las microempresas y las pequeñas empresas. Otro aspecto importante de las organizaciones de empleadores es que podrían actuar como intermediarias en el establecimiento de vínculos entre las empresas informales y las empresas formales, una posibilidad cada vez más frecuente como consecuencia de la globalización. También podrían emprender actividades adaptadas a las necesidades de la economía informal que puedan dar lugar a importantes resultados, como la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo, la mayor colaboración laboral o el aumento de la productividad.
34. A través de programas de difusión y educación, los sindicatos pueden sensibilizar a los trabajadores de la economía informal sobre la importancia de tener representación colectiva. Asimismo, pueden hacer todo lo posible por incluir a los trabajadores de la economía informal en los convenios colectivos. Puesto que las mujeres son mayoría en la economía informal, los sindicatos deberían crear o adaptar estructuras internas que promuevan la participación y la representación de las mujeres y tengan en cuenta sus necesidades específicas. Los sindicatos pueden proporcionar servicios especiales a los trabajadores de la economía informal, como información sobre sus derechos legales, los proyectos de promoción y educación, la asistencia jurídica, los seguros médicos, los sistemas de créditos y préstamos y el establecimiento de cooperativas. No obstante, estos servicios no deberían considerarse ni un sustituto de la negociación colectiva ni una forma de eximir a los gobiernos de sus responsabilidades. Asimismo, es necesario desarrollar y promover estrategias positivas para luchar contra toda forma de discriminación, aspecto al que los trabajadores de la economía informal son particularmente vulnerables.
35. La OIT debería valerse de su mandato, estructura tripartita y competencias para abordar los problemas que plantea la economía informal. El enfoque basado en los déficits de trabajo es particularmente encomiable, y debería seguir adoptándose. El enfoque de la OIT tendría que reflejar la gran variedad de situaciones que se dan en la economía informal y sus

causas subyacentes. También debería ser global y abarcar la promoción de los derechos, el empleo decente, la protección social y el diálogo social. Asimismo, debería centrarse en ayudar a los Estados Miembros a abordar cuestiones relacionadas con la gobernanza, la creación de empleo y la lucha contra la pobreza. La OIT debería tomar en consideración las dificultades conceptuales que se derivan de la gran diversidad de la economía informal.

36. Los esfuerzos de la Oficina deberían:
- a) atender mejor las necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en toda la Organización, en particular en el marco de las políticas y los programas existentes;
  - b) consolidar su enfoque tripartito en todas las actividades relativas a ese ámbito y, en especial, garantizar una estrecha colaboración con las Oficinas de Actividades para los Trabajadores y los Empleadores y la participación activa de éstas en todos los aspectos del programa de trabajo, en particular en lo que se refiere a su concepción;
  - c) incluir un programa de trabajo bien definido y de gran notoriedad, que disponga de recursos y capaz de reunir personal especializado, en particular expertos en materia de actividades de los trabajadores y los empleadores;
  - d) estar vinculados, de forma lógica e integrada, a las principales estrategias y los programas InFocus de la OIT como el Programa de Trabajo Decente, la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, el Programa Global de Empleo o la defensa de los objetivos generales de la igualdad de género y la lucha contra la pobreza; posibilitar el uso de las competencias y la experiencia multidisciplinarias de los cuatro sectores técnicos e intervenir de forma eficaz en todos los sectores y estructuras exteriores. Asimismo, habría que establecer vínculos con las principales iniciativas internacionales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio o la Red de Empleo de los Jóvenes;
  - e) estar organizados de forma innovadora y eficaz a fin de centrarse en las competencias particulares y/o conjuntas de los expertos en derecho laboral, erradicación de las peores formas de trabajo infantil, igualdad de oportunidades, aspectos sociales de la globalización, inspección del trabajo, diálogo social, protección social, desarrollo de microempresas y pequeñas empresas y políticas de empleo, así como en las de los especialistas en actividades de los trabajadores y los empleadores, con miras a desarrollar estrategias especialmente concebidas para abordar las causas y las repercusiones que se hayan determinado respecto de los déficits de trabajo decente, contribuyendo así a la lucha contra la pobreza;
  - f) velar por que las actividades en materia de asistencia técnica integren a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en la economía formal y estén concebidas a tal fin;
  - g) quedar reflejados en el programa y presupuesto ordinario y en las prioridades de asistencia técnica y financiarse mediante recursos del presupuesto ordinario o extrapresupuestarios adecuados.
37. Los ámbitos prioritarios concretos del programa de trabajo y la asistencia técnica de la OIT deberían ser los siguientes:
- a) cooperar con los Estados Miembros a fin de elaborar y ejecutar, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, una política nacional tendiente a incorporar a los trabajadores y las actividades informales en la economía formal;
  - b) hacer especial hincapié en eliminar las barreras que impiden hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en particular las de los marcos jurídicos e institucionales;

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

- p)* reunir y difundir información sobre las distintas transiciones a la economía formal, la manera en que se fomentaron y los factores que propiciaron su éxito;
- q)* tomar la iniciativa y colaborar con otras instituciones pertinentes cuyas competencias se complementen con las de la OIT para abordar las cuestiones que plantea la economía informal;
- r)* colaborar con otras organizaciones internacionales, por ejemplo las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, para establecer un diálogo que permita evitar repeticiones innecesarias y determinar y compartir las competencias, mientras la propia OIT desempeña una función de liderazgo.



## Anexo II

---

### Selección de leyes y reglamentos relativos a la economía informal <sup>1</sup>

#### Alemania

- Ley por la que se enmiendan la Ley sobre la provisión de mano de obra y la Ley de refuerzo de medidas contra el empleo ilegal y la evasión de impuestos derivada del empleo ilegal.
- Ley de refuerzo de medidas contra el empleo ilegal y la evasión de impuestos derivada del empleo ilegal (SchwarzArbG).

#### Argelia

- Decreto ejecutivo núm. 13-140, de 10 abril de 2013, que determina las condiciones para el ejercicio de actividades comerciales itinerantes.
- Decreto presidencial núm. 11-133, de 22 de marzo de 2011, sobre los servicios de microcrédito.
- Decreto ejecutivo núm. 10-101, de 29 de marzo de 2010, sobre la creación, organización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Promoción del Empleo.
- Decreto ejecutivo núm. 05-212, de 8 de junio de 2005, sobre la creación, composición y funcionamiento del Observatorio Nacional de Empleo y Lucha contra la Pobreza.
- Decreto ejecutivo núm. 97-474, de 8 de diciembre de 1997, que establece el régimen específico de las relaciones de trabajo para los trabajadores a domicilio.

#### Argentina

- Ley núm. 26844 que dicta el Régimen Especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares.
- Decreto núm. 1602/2009 por el que se incorpora el subsistema no contributivo de asignación universal por hijo para protección social.
- Ley núm. 26476 sobre el Régimen de regularización impositiva, promoción y protección del empleo registrado con prioridad en PYMES y exteriorización y repatriación de capitales.
- Ley núm. 26390 de prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente.

---

<sup>1</sup> La legislación enumerada en este anexo está disponible en su versión original en la base de datos NATLEX en el sitio web de la OIT.

## Austria

- Ley Federal sobre el seguro obligatorio de los profesionales independientes (Ley de la seguridad social de los trabajadores independientes – FSVG).
- Ley de la Seguridad Social de los agricultores (BSVG) (núm. 559/1978).
- Ley de la Seguridad Social (de la pequeña industria) (GSVG) (núm. 560/1978).

## Bahrein

- Orden del Consejo de Ministros núm. 1 de 1995 para ampliar el seguro a los trabajadores y empleadores independientes.

## Bélgica

- Ley de 23 de marzo de 1994 relativa a determinadas medidas con respecto a la legislación laboral contra el trabajo no declarado.

## Benin

- Ley núm. 98-019 sobre el Código de la Seguridad Social, de 21 de marzo 2003.
- Estatutos de la Mutua de Seguridad Social de Benin (MSSB), de 20 de octubre de 2009.
- Reglamento interno de la Mutua de Seguridad Social de Benin, de 20 de noviembre de 2009.

## Bolivia, Estado Plurinacional de

- Ley núm. 356 General de Cooperativas de 11 de abril de 2013.
- Ley núm. 2450 de regulación del trabajo asalariado del hogar, de 3 de abril de 2003.

## Botswana

- Ley de fondos de previsión y de pensiones (Cap. 27:03) (núm. 18, 1987).

## Brasil

- Ley complementaria núm. 123, de 14 de diciembre de 2006, por la que se aprueba el Estatuto Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.
- Ley complementaria núm. 128, de 19 de diciembre de 2008, que modifica la Ley complementaria núm. 123, de 14 de diciembre de 2006, por la que se aprueba el Estatuto Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.
- Enmienda Constitucional núm. 72, de 2 de abril de 2013, que modifica la Constitución Federal para establecer la igualdad de derechos laborales entre trabajadores domésticos y los demás trabajadores urbanos y rurales.
- Ley núm. 10836 de 9 de enero de 2004 que crea el Programa Bolsa de Familia y dicta otras disposiciones.
- Plan decreto núm. 7492, de 2 de junio de 2011, que instituye el Plan Brasil sin Miseria. (Decreto no 7492: Institui o Plano Brasil Sem Miséria.)

## Bulgaria

- Ley de 22 de febrero de 2012 por la que se modifica el Código Penal.

## Burkina Faso

- Decreto núm. 2008-240/PRES/PM/MJE/MEF, de 8 de mayo de 2008, relativo a la adopción de estatutos particulares del Fondo de Apoyo al Sector Informal (FASI).
- Decreto núm. 2010-807/PRES/PM/MTSS, de 31 de diciembre de 2010, que determina las condiciones de trabajo de los trabajadores domésticos.

## Colombia

- Ley núm. 1429, de 29 de diciembre de 2010, por la cual se expide la Ley de formalización y generación de empleo.
- Decreto núm. 0933 de 2013 por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero.
- Decreto núm. 0604 de 2013 por el cual se reglamenta el acceso y operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos.
- Ley núm. 1610 de 2013 por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral.

## Croacia

- Ley de 15 de marzo de 1996 sobre la licencia por maternidad para las trabajadoras independientes y madres desempleadas (núm. 429).

## Djibouti

- Decreto núm. 2012-219/PR/SESN de 3 de octubre de 2012 sobre la creación, organización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Microfinanzas (CNMF).
- Ley núm. 203/AN/07/5ª L, de 22 de diciembre de 2007, por la que se crea la Agencia Nacional de Empleo, Formación e Inserción Profesional.

## República Dominicana

- Ley núm. 488-08 que establece un Régimen regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES).

## Egipto

- Decreto núm. 213 de 2003 por el que se promulga el Reglamento sobre el empleo en el sector informal.

## Eslovaquia

- Ley núm. 82/2005 sobre trabajos y ocupaciones ilegales.

## España

- Ley núm. 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.
- Real decreto-ley núm. 5/2011 de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas.
- Ley núm. 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajador Autónomo.

## Filipinas

- Ley de los trabajadores domésticos (R.A. núm. 10361 de 2013).
- Ley para la reforma social y alivio de la pobreza (núm. 8425 de 1997).
- Ley para la concesión de préstamos a mujeres que trabajan en micro empresas o empresas artesanales, 1994 (R.A. núm. 7882).

## Francia

- Decreto núm. 2011-1693 de 30 de noviembre de 2011 por el que se protegen los derechos sociales y pecuniarios de los migrantes irregulares y se suprime el trabajo ilegal.
- Orden de 30 de noviembre de 2011 adoptada con arreglo al decreto núm. 2011-1693 de 30 de noviembre de 2011 relativo a la protección de los derechos sociales y pecuniarios de los migrantes irregulares y a la supresión del trabajo ilegal.
- Decreto núm. 2005-455, de 12 de mayo de 2005, por el que se crea una Oficina Central de Lucha contra el Trabajo Ilegal.
- Ley núm. 97-210, de 11 de marzo de 1997, relativa al fortalecimiento de las medidas de lucha contra el trabajo ilegal.

## Honduras

- Decreto núm. 230-2010 que dicta el Programa Nacional de Empleo por Horas.
- Acuerdo núm. STSS-002-2011 por el que se dicta el Reglamento del Programa Nacional de Empleo por horas.

## India

- Ley de la Seguridad Social de los Trabajadores no Sindicados, 2008 (núm. 33 de 2008).

## Indonesia

- Ley sobre gestión de la indigencia (núm. 13/2012).

## Italia

- Decreto de 29 de agosto de 2012 por el que se aplica el artículo 5 del decreto legislativo núm. 109/2012 sobre transiciones del trabajo irregular.

- Decreto Legislativo núm. 109 de 16 de julio de 2012 por el que se aplica la directiva núm. 2009/52/EC, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas en materia de sanciones y medidas aplicables a los empleadores nacionales de terceros países en situación irregular.
- Ley núm. 183, de 4 de noviembre de 2010, por la que se adoptan medidas para combatir el trabajo ilegal y otras disposiciones.
- Ley núm. 222 de 9 de octubre de 2002 por la que se convierte en Ley y se enmienda el Decreto Legislativo núm. 195, de 9 de septiembre de 2002, relativo a las disposiciones de urgencia para la regularización del empleo clandestino de los nacionales de países no miembros de la Unión Europea.

## Jordania

- Reglamento núm. 90/2009 sobre trabajadores domésticos, cocineros, jardineros y categorías similares.

## Kenya

- Ley del empleo, 2007 (núm. 11 de 2007).

## Lesotho

- Ley de las pensiones de vejez (núm. 3 de 2005).

## Mauricio

- Ley sobre la Autoridad de Pequeñas Empresas y Desarrollo Artesanal, 2005 (núm. 20 de 2005).
- Ley de Pensiones Nacionales, 1976 (núm. 44 de 1976).

## Marruecos

- Ley núm. 18-97, de 5 de febrero de 1999, sobre microcréditos.

## Mozambique

- Decreto núm. 40/2008 por el que se aprueba el reglamento sobre trabajo doméstico.

## Namibia

- Ley nacional de pensiones, 1992 (núm. 10 de 1992).

## Nepal

- Ley sobre el Fondo para el Alivio de la Pobreza, 2063 (2006).
- Ley de bienestar social, 2049 (1992).

## Nicaragua

- Ley núm. 666 de Reformas y Adiciones al Código del Trabajo (4 de septiembre de 2008).
- Ley núm. 645 de promoción, fomento y desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa (Ley MIPYME) (2008).

## Papua Nueva Guinea

- Ley de desarrollo y control del sector informal 2004 (núm. 5 de 2004).

## Perú

- Decreto supremo núm. 012-2011-TR por el cual se crea el Programa para la generación de empleo social inclusivo «Trabaja Perú».
- Decreto supremo núm. 013-2011-TR por el que se crea el Programa Nacional de Empleo Juvenil «Jóvenes a la Obra».
- Ley núm. 28015 de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa.

## Portugal

- Ley núm. 101/2009, de 8 de septiembre, por la que se establece el régimen jurídico del trabajo a domicilio.

## Rwanda

- Ley núm. 13/2009 que regula la actividad laboral en Rwanda.

## Santa Lucía

- Ley de financiación del desarrollo social en Santa Lucía (núm. 7 de 1998).

## San Marino

- Decreto Legislativo núm. 130, de 9 de agosto de 2011, por el que se promulgan disposiciones urgentes para simplificar y mejorar la eficacia del mercado del trabajo.

## San Vicente y las Granadinas

- Ordenanza de reglamentación de los salarios (Trabajadores domésticos), 2008 (núm. 31 de 2008).

## Senegal

- Decreto núm. 2012-1223 de 5 de noviembre de 2012, sobre la distribución de los servicios estatales y el control y supervisión de los establecimientos públicos, las sociedades estatales, las corporaciones nacionales y las empresas de titularidad pública, entre el Presidente de la República, la Oficina del Primer Ministro y los demás Ministerios competentes.

## Singapur

- Reglamento del Fondo Central de Previsión (trabajadores independientes), de 1992 (G.N. núm. S 303/1992).

## Sudáfrica

- Ley de Asistencia Social (núm. 13 de 2004).
- Ley de condiciones básicas de empleo: decisión sectorial 7 sobre trabajadores domésticos (núm. R 1068).

## Suiza

- Ley Federal de 17 de junio de 2005 por la que se establecen medidas para luchar contra el trabajo no declarado (LTN).
- Orden de 6 de septiembre de 2006 por la que se establecen medidas para luchar contra el trabajo no declarado (OTN).
- Orden de 20 de octubre de 2010 por la que se establece el modelo contractual de los trabajadores domésticos.

## Tailandia

- Ley de protección de los trabajadores domésticos, B.E. 2553 (2010).

## Togo

- Decreto núm. 024/PR, de 15 de febrero de 2008, por el que se crea una delegación para la organización del sector informal.

## Turkmenistán

- Ley núm. 199-IV, de 21 de mayo de 2011, sobre instituciones microfinancieras y microfinanzas.

## Zambia

- Orden sobre salarios y condiciones mínimas del empleo (trabajadores domésticos), 2010 (S.I. núm. 3 de 2011).

## Selección de acuerdos e instrumentos regionales relativos a la economía informal

### Unión Europea

- Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de octubre de 2008, sobre la intensificación de la lucha contra el trabajo no declarado (2008/2035(INI)).
- Resolución del Consejo sobre la transformación del trabajo no declarado en empleo regular. (2003/C 260/01).
- Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a un código de conducta en el ámbito de la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros en materia de lucha contra el uso indebido de prestaciones de la seguridad social y el fraude en las cotizaciones a nivel transnacional y contra el trabajo no declarado y el trabajo temporal transfronterizo (1999/C 125/01).

### Francia/Países Bajos

- Acuerdo de 15 de mayo de 2007 sobre cooperación administrativa entre el Gobierno de la República de Francia y el Gobierno del Reino de los Países Bajos sobre la lucha contra el empleo irregular y la observancia del derecho social en caso de circulación transfronteriza de trabajadores y de servicios, firmado en París.

### Alemania/Bulgaria

- Acuerdo de 12 de noviembre de 2008 entre la República Federal de Alemania y la República de Bulgaria sobre cooperación en la lucha contra el uso indebido de las prestaciones y cotizaciones de la seguridad social a causa del empleo no declarado, y contra la mano de obra ilegal y eventual transfronteriza.