

MÓDULO 2

DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

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

Trabajo decente, Memoria del director general a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 1999)

1.1. El trabajo y sus distintas formas de organización

Existen numerosas y diversas definiciones de lo que es el trabajo, las que revelan, por su amplitud y contenido, el lugar que se le concede en la organización de la sociedad. Cada una de las definiciones de trabajo es, a su vez, el resultado de un largo proceso de transformación en el tiempo (conceptos históricos de trabajo).

Es posible entender el concepto de trabajo conforme a los siguientes tres ejes:

- Es toda actividad destinada a producir bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas (actividad productiva)
- Es una actividad que permite la autorrealización del individuo (actividad de autorrealización)
- Es una actividad que permite la integración social (actividad de integración social)

El trabajo no es solo una actividad productiva (contenido instrumental) sino además una actividad que permite el autorreconocimiento y la construcción del bienestar del individuo y la ciudadanía universal. Asimismo, constituye la vía principal para sentirse socialmente útil e integrado (contenido sustancial), todo lo cual define la calidad de vida de los seres humanos.

A nivel internacional, el contenido sustancial del trabajo ha sido afirmado por la Organización Internacional del Trabajo desde su Constitución (1919), contenido resumido luego por la Declaración de Filadelfia (1944) con el principio fundamental: “el trabajo no es una mercancía”, y finalmente sintetizado a través de los cuatro objetivos estratégicos del trabajo decente en virtud de la Declaración sobre Justicia Social para una Globalización Equitativa (2008).

Existen diversas formas de organizar el trabajo que contienen en sí tales ejes:

- El trabajo asalariado
- El trabajo autónomo
- El trabajo asociado o en cooperativa
- El trabajo familiar
- El trabajo que se realiza sin fines de lucro (voluntariado)
- El trabajo sin un fin oneroso inmediato (trabajo formativo)

Cuando la OIT formula los contenidos de los convenios fundamentales no hace distinción. Todos los trabajadores están cubiertos.

1.2. El tradicional ámbito de aplicación del derecho del trabajo

A pesar de que las distintas formas de trabajo comentadas en el punto anterior cumplen con los tres ejes indicados, tradicionalmente la doctrina y la legislación del trabajo han dado mayor atención al trabajo asalariado, lo que ha generado que la regulación estatal de las otras formas de trabajo –distintas del asalariado– haya sido escasa o incluso inexistente.

El motivo por el cual se creó una regulación estatal protectora a favor de las personas que trabajaban en régimen de dependencia fue la constatación de la desigualdad de poder en este tipo de relación laboral, la que permitió la imposición de condiciones abusivas y miserables de trabajo. A partir de esta constatación, y en gran medida por el impulso de los mismos afectados, se creó la disciplina del derecho del trabajo, a fin de crear una desigualdad jurídica de signo contrario a la constatada en la realidad y, con ello, equiparar el nivel de poder entre las partes.

En los orígenes de la legislación protectora del trabajador en las relaciones laborales, las otras formas de trabajo distintas del asalariado fueron excluidas de su campo de aplicación y quedaron así al margen de su protección, situación que aún puede observarse en las disposiciones sobre el campo de aplicación de los códigos de trabajo de algunos países de América Latina. La doctrina y legislación tradicional del trabajo aún identifican como su principal objeto al trabajo por cuenta ajena prestado de forma dependiente (trabajo asalariado) según determinados rasgos típicos.

Esta tradición está siendo superada gracias a la consideración de que también es posible identificar formas de trabajo no asalariadas donde se constata un desequilibrio de poder entre las partes contratantes y el acceso a los derechos fundamentales, por lo que es necesario la protección estatal (con la inclusión en el campo de aplicación del código del trabajo o la creación de una ley especial) y la posibilidad de la autotutela (reconocimiento de su libertad sindical) también a favor de estas formas de trabajo.

1.3. El trabajo autónomo o independiente

El trabajo autónomo fue una de las formas de trabajo que en un principio fueron excluidas del campo de aplicación del derecho del trabajo sobre la base de la presunción de que, al no existir vínculo de dependencia o subordinación, existía entonces equilibrio de poder entre las partes, y por lo tanto bastaba la regulación civil o mercantil para regular su prestación.

A partir de la constatación de que existen modalidades de trabajo autónomo donde subyace también un desequilibrio de poderes a nivel comparado, se han adoptado disposiciones en virtud de las cuales se ha incluido, en el campo de aplicación de la legislación general laboral (código de trabajo, ley orgánica de trabajo, etc.), al trabajo autónomo o bien se han adoptado regulaciones especiales de carácter protector a favor de dicha categoría.

El concepto de trabajo autónomo no es un concepto unitario: comprende en sí, a su vez, distintas modalidades que tienen en común la falta de subordinación o dependencia en los mismos términos que en el caso del trabajo asalariado.

La persona que trabaja de forma independiente:

- Organiza por sí misma su trabajo, con plena autonomía y libertad en relación al lugar y al tiempo en que lo realiza.

La persona que trabaja de forma dependiente o subordinada:

- Está sometida a la dirección y control de su empleador, el cual incluso tiene la facultad de sancionarla en determinados casos.

El concepto de trabajo autónomo comprende en sí distintas modalidades en función a si se realiza por cuenta propia o ajena, con vínculo esporádico o permanente, sin personas a su servicio o con ellas. Conforme a ello, se identifica lo siguiente:

- Trabajo autónomo por cuenta propia
- Trabajo autónomo por cuenta ajena con vínculo esporádico
- Trabajo autónomo por cuenta ajena con vínculo permanente
- Trabajo autónomo por cuenta ajena que cuenta con personas a su servicio
- Trabajo autónomo por cuenta ajena que no cuenta con personas a su servicio

Cada país utiliza términos y conceptos en relación a las distintas formas de trabajo –entre ellos el trabajo autónomo– que no necesariamente coinciden con los utilizados por los demás países. Esta situación puede generar confusión cuando se pretende dialogar en espacios internacionales.

Una de las disciplinas científicas que más ha avanzado en la delimitación conceptual y terminológica que permita el diálogo a nivel internacional es la estadística del trabajo. Un hito importante para reforzar los programas estadísticos nacionales y favorecer su comparabilidad internacional es la clasificación según la situación en el empleo presentada por la Resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo adoptada en 1993 (CISE-93).

La CISE-93 hizo una primera clasificación de los empleos de una persona según el tipo de contrato explícito o implícito de trabajo del titular con otras personas u organizaciones. El tipo de contrato para un empleo viene determinado por el tipo de riesgos económicos y el grado de autoridad del titular, en el marco del desempeño de las tareas que conlleva el empleo.

La CISE-93 se compone de los siguientes grupos¹:

1. Empleados
2. Empleadores
3. Trabajadores por cuenta propia
4. Miembros de cooperativas de productores
5. Trabajadores familiares auxiliares

1.4. El trabajo en la economía informal

1. El trabajo en la economía informal puede darse en sus distintas formas: trabajo asalariado, trabajo autónomo, trabajo asociado, trabajo familiar, etc.
2. Una gran proporción del trabajo en la economía informal es realizado bajo la forma de trabajo autónomo o independiente; sin embargo, no todo trabajo autónomo se da en la economía informal. En ese sentido, trabajo autónomo y economía informal son conceptos distintos. El trabajo autónomo puede llevarse a cabo también dentro del marco de la formalidad.
3. El trabajo en la economía informal puede llegar a representar entre 80% y 90% de los trabajadores en muchos países de África, y entre 50% y 60 % en muchos países de América Latina. No obstante ello, las comparaciones internacionales pueden conducir a equívocos, dado que los datos están frecuentemente basados en criterios diferentes en función de lo que se entienda por economía informal ².
4. Por tanto, a fin de identificar cuándo un trabajo pertenece a la economía informal es fundamental tener claridad sobre el significado de esta última.

1.4.1. ¿Qué es la economía informal?

Actualmente no existe una descripción o definición precisa aceptada universalmente sobre el término ‘economía informal’ ³. Si bien existen diversos enfoques analíticos que pretenden conceptualizarla, todavía no se ha llegado a un consenso sobre una definición general del mismo.

La OIT, por su parte, ha evolucionado conceptualmente, haciendo referencia expresa a la misma por primera vez en la recomendación sobre la política del empleo (OIT, 1984), utilizando la expresión “sector no estructurado” y definiéndolo como: “las actividades económicas realizadas al margen de las estructuras económicas institucionalizadas”.

¹ Sobre las definiciones de cada una de estas categorías, ver: <http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/statistics-overview-and-topics/status-in-employment/current-guidelines/lang--es/index.htm>

² BRONSTEIN, Arturo. *Derecho internacional y comparado del trabajo: desafíos actuales*. Oficina Internacional del Trabajo y Plaza Valdes Editores, 2010, p. 39.

³ Resolución relativa al Trabajo Decente y la Economía Informal, punto 3.

Más adelante, la expresión 'sector no estructurado' no se utiliza más en el lenguaje de la OIT, al ser reemplazada por la expresión 'sector informal'.

La Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) adoptó, en su decimoquinta Conferencia (1993), la Resolución sobre las Estadísticas del Empleo en el Sector Informal, en la cual se consensuó el alcance del concepto 'sector informal' ⁴.

Concepto de sector informal

- “El sector informal puede describirse en términos generales como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o a la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo –en los casos en que existan– se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales”.

El año 2002, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Resolución relativa al Trabajo Decente y la Economía Informal, a través de la cual consideró que el término 'economía informal' es preferible al de 'sector informal', ya que las actividades de los trabajadores y las empresas a las que se aplica no se pueden asociar con un único sector de la economía, pues sus actividades abarcan diversos sectores.

En esta resolución se reconoce el compromiso de la OIT y sus mandantes de convertir el trabajo decente en una realidad para todos los trabajadores y empleadores, advirtiendo que la informalidad es, ante todo, un problema de gobernanza, y que 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.

Esta resolución adoptó la definición siguiente de 'economía informal':

Concepto de economía informal

- 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, esta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o por imponer costos excesivos.

⁴ Las características adicionales se encuentran en los numerales 2 y 3 del punto 5 de la Resolución.

Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal. Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión (2002)

Los aspectos más destacados de tal marco incluyen⁵:

- El término 'economía informal' se propuso en lugar de 'sector informal' para abarcar «el conjunto de actividades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto». El término, más amplio, tiene en cuenta la considerable diversidad de trabajadores y unidades económicas en los distintos sectores de la economía y en los contextos rural y urbano, que son particularmente vulnerables y trabajan en condiciones laborales inseguras, que experimentan graves déficits de trabajo decente y que a menudo quedan atrapados en la pobreza y la baja productividad;
- La economía informal incluye a trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares y trabajadores que pasan de una situación a la otra;
- Incluye a trabajadores que participan en sistemas de trabajo flexibles nuevos y que se encuentran en la periferia del núcleo empresarial o al final de la cadena de producción;
- La Resolución instó a los gobiernos a desarrollar y aplicar una serie de políticas y programas; a los interlocutores sociales, a defender y ampliar su representación, y a la Oficina, a emprender acciones para abordar mejor las necesidades de los trabajadores y de las unidades económicas de la economía informal desde toda la Organización.

1.4.2. ¿Qué se entiende por empleo informal?

Después de adoptada la Resolución relativa al Trabajo Decente y la Economía Informal (OIT, 2002), se consideró que se necesitaban directrices estadísticas internacionales relativas a la definición de empleo informal, las cuales fueron elaboradas y adoptadas en la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) en 2003.



⁵ "La 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". Ginebra: OIT, 2010, p. 13.

Definición de empleo informal.- Número total de empleos informales, sean realizados en empresas del sector formal, empresas del sector informal u hogares, durante un periodo de referencia determinado.

Tipos de empleo informal:

1. Trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas del sector informal;
2. Empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal;
3. Trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal;
4. Miembros de cooperativas de productores informales;
5. Asalariados que tienen empleos informales, ya sea que estén empleados por empresas del sector formal, por empresas del sector informal o por hogares que los emplean como trabajadores domésticos asalariados;
6. Trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar.

Definición de empleos asalariados informales

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

Las razones pueden ser las siguientes:

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

[Informe de Grupo de Trabajo sobre el empleo informal. 17ª CIET (Ginebra, 2003)]

1.4.3. ¿Cuál es la relación entre el trabajo precario y la economía informal?

La definición oficial del término 'trabajo precario' aún no ha sido realizada. Usualmente se define al trabajo precario a través de una lista larga de ejemplos concretos de trabajos denominados 'precarios'. A partir de tales ejemplos concretos se han identificado características comunes que permiten definir una noción general del término.

En ese sentido, y dada la importancia que tiene para los trabajadores, la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT organizó un simposio internacional llamado: "Del trabajo precario al trabajo decente", en el que se discutieron estas líneas comunes ⁶:

⁶ Documento final "Del trabajo precario al trabajo decente", p. 32.

“En el sentido más general, el trabajo precario traslada los riesgos y las responsabilidades a los trabajadores. Es el trabajo que se realiza en la economía formal e informal y que se caracteriza por niveles variables y grados de particularidades objetivas (situación legal) y subjetivas (sensación) de incertidumbre e inseguridad”.

Conforme a esta definición, el trabajo precario se caracteriza por la incertidumbre e inseguridad de la situación del trabajador, situación que se da en niveles variables y grados de particularidades objetivas (situación legal) y subjetivas (sensación). Incertidumbre e inseguridad sobre la continuidad de su empleo (principal sustento para la persona y su familia), sobre quién responde por las obligaciones laborales y de seguridad social, sobre cómo ejercer sus derechos laborales colectivos. Incertidumbre e inseguridad generadas tanto por el mismo régimen legal como por la práctica.

Asimismo, se resalta su carácter instrumental como medio utilizado para trasladar los riesgos y responsabilidades propios de la empresa, lo cual está directamente relacionado con el elemento de la ajenidad en la relación de trabajo y el motivo por el cual se busca este traslado. La ajenidad es un elemento típico de toda relación laboral por cuenta ajena y subordinada en virtud del cual es el empresario quien debe asumir los riesgos propios de la aventura empresarial. En este tipo de relación, el trabajador pone a disposición su actividad de trabajo a cambio de una retribución, mientras el empleador dirige su actividad y se apropia de la utilidad económica de los bienes y servicios producidos por el trabajador a cambio de pagar dicha retribución. El elemento que permite un mayor equilibrio en esta relación es la ajenidad. Con la utilización del trabajo precario se rompe este esquema de equilibrio y coloca en una posición de mayor desventaja a la parte débil en este tipo de relación laboral.

El trabajo precario puede darse tanto en una economía formal como en una economía informal.

Si bien un trabajo precario puede tener diversas facetas, se lo suele definir por la incertidumbre que acarrea en cuanto a la duración del empleo, la presencia de varios posibles empleadores, una relación de trabajo encubierta o ambigua, la imposibilidad de gozar de la protección social y los beneficios que por lo general se asocian con el empleo, un salario bajo y obstáculos considerables tanto legales como prácticos para afiliarse a un sindicato y negociar colectivamente.

Una persona se encuentra en una situación de incertidumbre e inseguridad en el ámbito laboral cuando está sometida a un régimen legal que:

- Permite que la persona sea empleada de forma temporal (a través de contratos temporales celebrados directamente con el empleador o a través de una tercera empresa –una agencia de empleo o una empresa intermediadora o una empresa tercerizadora–).
- Permite que la persona sea empleada en el marco de una relación triangular.
- Permite que la persona reciba un trato desigual en materia de derechos laborales individuales (salarios, jornadas de trabajo, descansos remunerados, beneficios sociales, etc.), colectivos (organización sindical, negociación colectiva y huelga), y de seguridad social.
- No otorga protección adecuada contra el despido injustificado (por falta de estabilidad laboral o por la “monetarización” del despido).

Una persona se encuentra en este tipo de situación cuando está sometida a una práctica por la cual:

- Es empleada a través de contratos temporales fraudulentos.
- Es empleada a través de empresas intermediarias fraudulentas.
- Recibe de forma injustificada un trato desigual en materia de derechos laborales y de seguridad social.
- Se elude la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo
- Se elude la protección contra el despido injustificado

1.5. Colectivos dentro de la acción sindical

I. TRABAJADORES INDEPENDIENTES TÍPICOS

1. *Microempresarios familiares*

Es el núcleo central de la definición tradicional de informalidad, es decir, las unidades económicas que producen para el mercado, sin contratar mano de obra adicional a la que provee el propio grupo familiar. La nueva definición de la OIT (90ª Reunión, 2002) considera informales solo a las unidades que no están registradas.

2. *Socios de cooperativas de trabajo/producción*

La “economía social” ha quedado generalmente clasificada fuera de la informalidad, pero la nueva definición de la OIT la incorpora, en la medida en que no esté registrada.

Asimismo, la nueva resolución sobre cooperativas estimula directamente la afiliación de socios de cooperativas a las estructuras sindicales (o empresariales).

En la tradición sindical de América Latina y el Caribe, existen organizaciones que integran cooperativas –en condición de hecho– cuando las normas de encuadramiento de las centrales y confederaciones no lo autorizan.

3. *Trabajadores a domicilio en servicios por cuenta propia*

El trabajo a domicilio suele ser incluido en las definiciones de informalidad. Se trata del subsector más dinámico del trabajo a domicilio, integrado por trabajadores autónomos que tienen su propio domicilio como lugar de trabajo. Una parte considerable pueden ser profesionales liberales.

II. “FALSOS” INDEPENDIENTES

Hemos de señalar en el caso de estos trabajadores

1. *Falsos subcontratistas*

Existen, en la práctica, subcontrataciones a cuenta propia y microempresarios familiares cuya vinculación con un demandante es fraudulenta, en el sentido que oculta relaciones de dependencia bajo la forma de contratos civiles o comerciales, con el objetivo de que el verdadero empleador reduzca sus costos laborales. Estos trabajadores podrán ser sujetos de acción sindical.

2. *Trabajo a domicilio*

Es el caso frecuente del trabajo a domicilio vinculado directamente a la economía de maquila (calzado, textil, electrónica), que disimula así la relación de dependencia.

3. *Falsos cooperativistas en la economía social*

La nueva definición de informalidad de la OIT incluye a las unidades de la denominada “economía social”, es decir, unidades económicas que producen para el mercado bajo formas de hecho o de derecho encuadradas en la solidaridad y la cooperación, cuando no están registradas.

La principal de estas formas, la cooperativa de trabajo, es utilizada a veces para efectuar fraude laboral, haciendo pasar por socios a quienes en la práctica deberían considerarse asalariados, en situaciones extremas con desconocimiento de ello por parte de los trabajadores.

4. *Falsos voluntarios del tercer sector de la economía*

La nueva definición de informalidad de la OIT también incluye a las ONG que realizan trabajo social comunitario sin fines de lucro, siempre en la medida en que no estén registradas. También en este caso puede existir fraude laboral, ya que la ONG puede tener ingresos obtenidos de su asociación con el Estado, y se tiende así a minimizar el costo.

III. DEPENDIENTES “FLEXIBLES”/ “ATÍPICOS”

1. Asalariados de microempresas típicas

Es el caso habitual de trabajo informal asalariado, que suele no estar registrado por la menor visibilidad de estas unidades, dado su escaso tamaño. Al igual que en casos anteriores, los trabajadores se ubican en un nivel subestándar, ya que, obligados por la necesidad de tener ingresos, no han tenido más remedio que aceptar convertir el salario indirecto en directo proporcionalmente, con lo que, en una visión coyuntural, obtienen un salario superior al de mercado.

2. Asalariados de microempresas falsas subcontratistas

Es una variante de la anterior, en la que el microempleador es también fraudulento.

3. Trabajo a tiempo parcial

Es una forma laboral atípica que la nueva definición de la OIT incluye entre las informales, cuando no están registrados.

4. Trabajo temporal/a tiempo determinado/por obra

Similar al anterior.

5. Trabajo doméstico (remunerado)

Es una forma laboral tradicionalmente incluida como un caso especial dentro de la informalidad, que mantiene su lugar en la nueva definición de la OIT en un sentido más general.

Los enfoques jurídico-laborales tienden a considerar al trabajo doméstico como una relación asalariada atípica, claramente la variante “puertas adentro”, pero también existe la de “puertas afuera”, que podría asimilarse a un trabajo a tiempo parcial.

6. Teletrabajadores

Es una forma laboral atípica de la familia del trabajo a domicilio de servicios profesionales, aunque en relación de dependencia.

1.6. Colectivos fuera de la acción sindical

1. Microempleadores

Es el titular de las microempresas que tradicionalmente se considera que agrupan una gran parte de las actividades informales. Existe amplio consenso -aunque no absoluto, pues algunas organizaciones tienen algunos afiliados- en que no corresponde, por su condición de patronos, encarar la vinculación estrecha con estos trabajadores, limitándose entonces la relación a estrategias de alianzas.

El caso del microempleador subcontratista falso pertenece a esta misma situación.

2. Productores para el autoconsumo

La nueva definición propuesta por la OIT, a partir de la 90ª Reunión (2002), incluye a estos trabajadores en el universo de la informalidad. Podría interpretarse que incluye también el trabajo doméstico no remunerado (de las amas de casa).

3. Trabajadores voluntarios del tercer sector de la economía y otros miembros de la economía social

Los miembros voluntarios de las ONG del tercer sector de la economía y los socios mutualistas no tienen la relación orgánica de los socios de cooperativas de la economía social, y más bien se asemejan a los productores para el autoconsumo, en el sentido de que no operan en el mercado. Por ello, parece que la forma natural para vincularlos a la acción sindical sería a través de estrategia de alianzas.

ENFOQUE BASADO EN DERECHOS EN MATERIA DE ECONOMÍA INFORMAL

2.1. ¿En qué consiste el enfoque basado en derechos?

El enfoque basado en derechos es un marco conceptual que aporta una nueva manera de entender la realidad y nos brinda las herramientas que nos permiten diseñar estrategias de intervención más efectivas y sostenibles sobre tal realidad.⁷

Entre los ejes de este enfoque están:

- La incorporación de los derechos fundamentales como principios rectores de las políticas públicas.
- El rechazo del concepto de desarrollo bajo un enfoque economicista basado en el crecimiento medido a través del incremento del Producto Bruto Interno de un país.
- Desde el punto de vista normativo, está basado en los derechos reconocidos en las normas internacionales de derechos humanos, entre ellos los derechos humanos laborales de la OIT reconocidos en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de 1998.
- En un enfoque basado en derechos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional⁸.

En líneas generales, el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado.

Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas.

Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos.

Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento.⁹

2.2. ¿Cuáles son los instrumentos pertinentes de la OIT en materia de economía informal?

Numerosos instrumentos internacionales de la OIT son aplicables a los trabajadores de la economía informal, entre los cuales se pueden resaltar:

- La Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (OIT, 1998)
- Los convenios y las recomendaciones pertinentes en materia de economía informal
- Los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT en materia de economía informal

A continuación se comentarán cada uno de estos instrumentos internacionales de la OIT.

⁷ "Haciendo realidad nuestros derechos". Aprendizaje de la aplicación del enfoque de desarrollo basado en derechos. CARE, 2005.

⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Naciones Unidas, 2006.

⁹ ABRAMOVICH, Víctor. "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". *Revista de la CEPAL* N° 88, abril 2006.

2.2.1. Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (OIT, 1998)

La 86ª Conferencia Internacional del Trabajo, en 1998, adoptó la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales, en virtud de la cual todos los miembros, por el compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización, tienen la obligación de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales en el trabajo, aun cuando no hayan ratificado los convenios en los cuales han sido expresados y desarrollados tales principios y derechos:

1. Libertad sindical y negociación colectiva
 - Convenio N° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948
 - Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949
2. Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio
 - Convenio N° 29 sobre el trabajo forzoso, 1930
 - Convenio N° 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957
3. Abolición efectiva del trabajo infantil
 - Convenio N° 138 sobre la edad mínima, 1973
 - Convenio N° 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999
4. Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación
 - Convenio N° 100 sobre igualdad de remuneración, 1951
 - Convenio N° 111 sobre la discriminación (Empleo y Ocupación), 1958

En el ámbito del trabajo en la economía informal, esta importante declaración implica la obligación de los Estados miembros de realizar todas las acciones necesarias para eliminar cualquier obstáculo jurídico, administrativo o de cualquier otra índole a fin de lograr la aplicación y la vigencia efectiva de los principios y derechos fundamentales a favor de las personas que desarrollan su trabajo en la economía informal.



2.2.2. Convenios y recomendaciones pertinentes en materia de economía informal

Varios convenios y recomendaciones contienen disposiciones que hacen referencia específica y explícitamente a la “economía informal”, mientras otros instrumentos contienen referencias implícitas al “sector informal”. Asimismo, varios instrumentos de la OIT se aplican explícitamente a los “trabajadores” –término que se utiliza en lugar de aquel más limitado legalmente de “empleados”–, o no contienen una terminología que limite su aplicación a la economía formal¹⁰.

¹⁰ “La 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”. Ginebra: OIT, 2010, p. 83.

El Informe de 2002, *El trabajo decente y la economía informal*, que constituyó la base del debate sobre el trabajo decente y la economía informal de dicho año durante la Conferencia Internacional del Trabajo, destaca los siguientes puntos en relación con los instrumentos de la OIT y la economía informal¹¹:

- Los convenios de la OIT a menudo incluyen una cláusula en el sentido 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 solo se aplica inicialmente a los trabajadores de la economía formal, existen a veces cláusulas explícitas para su extensión a otras categorías de trabajadores (cita como ejemplo los instrumentos que tratan de la inspección y administración del trabajo).
- Hay instrumentos que se centran en categorías específicas de trabajadores que a menudo se encuentran en la economía informal.
- Incluso cuando en el texto no se hace una referencia explícita a los trabajadores informales, las indicaciones de aplicabilidad de un instrumento concreto pueden encontrarse dentro del marco del sistema de supervisión de la OIT.

Como se indicó líneas arriba, los ocho convenios fundamentales se aplican a la economía informal. Asimismo, mientras que algunos otros instrumentos se refieren de manera explícita a la economía informal, otros instrumentos solo tienen disposiciones implícitas en relación a las categorías específicas de trabajadores que están generalmente presentes en la economía informal.

A continuación se presenta un esquema de convenios y recomendaciones pertinentes en materia de economía informal. El detalle de los artículos pertinentes de los convenios y recomendaciones de este esquema es presentado en el Anexo 1 del presente documento¹².

I. Por convenios

A. Convenios fundamentales

- Convenio N° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948
- Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949
- Convenio N° 29 sobre el trabajo forzoso, 1930
- Convenio N° 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957
- Convenio N° 138 sobre la edad mínima, 1973
- Convenio N° 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999
- Convenio N° 100 sobre igualdad de remuneración, 1951
- Convenio N° 111 sobre la discriminación (Empleo y Ocupación), 1958

B. Convenios prioritarios

- Convenio N° 81 sobre la inspección del trabajo, 1947
- Convenio N° 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969
- Convenio N° 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976
- Convenio N° 122 sobre la política del empleo, 1964

¹¹ Ibid

¹² El anexo 1 se ha construido sobre la base del documento elaborado por la Oficina Internacional del Trabajo el año 2010, "La extensión del ámbito de aplicación de la legislación laboral a la economía informal. [...]", donde se ofrece una selección no exhaustiva de los convenios y recomendaciones pertinentes en el ámbito de la economía informal.

C. Otros convenios pertinentes

1. Convenios que contienen disposiciones explícitamente relacionadas con la economía informal
 - Convenios N°: 150, 187
2. Convenios que contienen disposiciones implícitamente vinculadas con la economía informal
 - Convenios N°: 78, 95, 142, 156, 102, 117, 155, 160, 183
3. Convenios relativos a los trabajadores presentes en la economía informal
 - Convenios N°: 110, 177, 141, 169, 97, 143, 184, 167, 176

II. Por recomendaciones

- A. Recomendaciones que contienen disposiciones explícitamente relacionadas con la economía informal
 - Recomendaciones N°: 169, 195, 193, 198
- B. Recomendaciones que contienen disposiciones implícitamente relacionadas con la economía informal
 - Recomendaciones N°: 85, 189
- C. Recomendaciones relativas a los trabajadores presentes en la economía informal
 - Recomendaciones N°: 149, 184, 127

Recomendación N° 198 sobre la relación de trabajo (OIT, 2006)

Los trabajadores dependientes o “asalariados” también pueden quedar fuera de la protección del derecho del trabajo cuando su condición jurídica de dependientes es intencionalmente encubierta bajo la forma de una relación no laboral. En otras situaciones no existe la intención de disfrazar una relación laboral como si fuese no laboral sino que más bien se presentan dificultades en determinar la existencia de una relación de trabajo, cuando no resultan claros los derechos y obligaciones respectivos de las partes interesadas o cuando hay insuficiencias o limitaciones en la legislación, en su interpretación o en su aplicación. Cada una de estas situaciones priva a los trabajadores de la protección a la que tienen derecho.

Frente a esta situación, en junio de 2006, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación sobre la Relación de Trabajo (198)¹³, a fin de establecer directivas para los Estados miembros en materia de política nacional de protección de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo coadyuvando a su determinación.

Contenido básico y objetivos de la recomendación¹⁴

- Se subraya que la protección del trabajador es la esencia del mandato de la OIT, sin perjuicio de lo cual –como había sucedido en 1919 al adoptar la Constitución de la OIT y en 1944 al aprobar la Declaración de Filadelfia– se agrega que, junto a este objetivo central y primerísimo de tutela del más débil, también se procura preservar la “competencia leal”, esto es, la que se abstiene de obtener ventajas sobre la base de malas condiciones de trabajo.
- Se manifiesta que la indeterminación de la existencia de una relación de trabajo o las dificultades para determinarla suponen una clara desprotección por inaplicación de la legislación laboral protectora.
- Se identifican algunas de las causas de tal desprotección, a saber, el encubrimiento de la relación de trabajo, el recurso a acuerdos contractuales que intentan atribuir otra naturaleza a la relación laboral y las eventuales insuficiencias legislativas.

¹³ http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:R198

¹⁴ ERMIDA, Óscar. La Recomendación 198 sobre la relación de trabajo y su importancia para los trabajadores.

La recomendación cuenta con dos partes: la primera, dedicada a la postulación y definición de una política nacional de protección de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo, y la segunda establece criterios para la determinación de la existencia de una relación de trabajo.

La primera parte establece que los Estados miembros de la OIT deberían formular y aplicar una política nacional encaminada a examinar a intervalos apropiados y, de ser necesario, a aclarar y adaptar el ámbito de aplicación de la legislación pertinente, a fin de garantizar una protección efectiva a los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo, haciendo referencia expresa a los trabajadores de la economía informal.

En el marco de la política nacional, los miembros deberían velar en particular por asegurar una protección efectiva a los trabajadores especialmente afectados por la incertidumbre en cuanto a la existencia de una relación de trabajo, incluidos las trabajadoras, los trabajadores más vulnerables, los jóvenes trabajadores, los trabajadores de edad, los trabajadores de la economía informal, los trabajadores migrantes y los trabajadores con discapacidades (párrafo 5).

La segunda parte indica algunos mecanismos para efectos de determinar eficazmente la existencia de una relación de trabajo, entre ellos:

- La primacía de la realidad
- La prescindencia de la calificación jurídica que las partes hagan de la relación que las vincula
- El recurso a presunciones
- El criterio de la subordinación o dependencia
- El manejo de indicios específicos, tales como:
 1. La posibilidad de existencia de instrucciones y control.
 2. La integración del trabajador en la organización de la empresa.
 3. La realización del trabajo en beneficio ajeno (ajenidad).
 4. La ejecución personal del trabajo.
 5. La realización de la labor en un horario determinado.
 6. La realización del trabajo en lugar indicado o aceptado por quien lo solicita.
 7. Cierta duración o continuidad de la labor.
 8. La disponibilidad del trabajador ("estar a la orden").
 9. El suministro de herramientas, maquinaria o materiales por quien recibe el trabajo.
 10. La periodicidad de la remuneración.
 11. El carácter de esa remuneración de única o principal fuente de ingresos (dependencia económica).
 12. La realización de pagos en especie, tales como alimentación, vivienda, transporte u otros.
 13. El reconocimiento de derechos típicamente laborales, como el descanso semanal o las vacaciones anuales.
 14. El pago, por parte de quien recibe el trabajo, de los viajes necesarios para ejecutar la labor.
 15. La inexistencia de riesgos financieros para el trabajador.

2.2.3. Pronunciamientos de los órganos de control de la OIT en materia de economía informal, trabajo precario y trabajo autónomo

Conforme identificamos en el módulo anterior, el sistema normativo de la OIT cuenta con un sistema de control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo (NIT). En ocasión del examen de los problemas en la aplicación de las NIT, los órganos de control de la OIT han abordado las cuestiones relativas a la economía informal, a las distintas formas de trabajo precario y al trabajo autónomo y sus modalidades, adoptando numerosos pronunciamientos al respecto. A continuación se presenta una selección no exhaustiva de los pronunciamientos de los órganos de control en relación a tales cuestiones, en particular respecto del derecho a la libertad sindical:

Economía informal	Libertad sindical y negociación colectiva: • CEACR: Observación individual sobre el convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (N° 87) Bangladesh (ratificación: 1972) Publicación: 2008¹⁵ • CEACR: Observación general sobre el convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (N° 87) Publicación: 2009 • CEACR: Solicitud Directa Individual sobre el convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (N° 98) Níger (ratificación: 1962) Envío: 2006
Trabajo precario	Derecho de constituir organizaciones y de afiliarse a las mismas: • Trabajadores contratados temporalmente (párrafo 255 de la Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical (2006), en adelante Recopilación 2006) • Trabajadores en periodo de prueba (párrafo 256, Recopilación 2006) • Trabajadores en formación (párrafo 257, Recopilación 2006) • Trabajadores subcontratados (párrafo 258, Recopilación 2006) • Trabajadores de las zonas francas (párrafos 264 – 266, Recopilación 2006) Derecho a la protección contra la discriminación antisindical: • Caso N° 2602 (disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2911087)¹⁶ Derecho a la negociación colectiva: • Caso N° 1865 (disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID,P50002_LANG_CODE:2903785,es:NO)

¹⁵ Sobre las observaciones de la CEACR presentadas, ver: "La 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". Ginebra: OIT, 2010, p. 14 – 16.

¹⁶ Sobre los casos del Comité de Libertad Sindical a los que se hace referencia indicando el enlace correspondiente, ver: VACOTTO, Beatriz. "Los trabajadores precarios y el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva: una mirada a la jurisprudencia reciente de la OIT". *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, Vol. 5, N° 1 (2013): 133-149.

Trabajo autónomo	Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical (2006) Derecho de constituir organizaciones y de afiliarse a las mismas: • Trabajadores autónomos (párrafo 254, Recopilación 2006) • Caso N° 2013 (disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2905151) Derecho a la protección contra la discriminación antisindical: • Caso N° 2602 (disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2911087)
--------------------------------	---

2.3. Propuestas sindicales

La Confederación Sindical Internacional (CSI), así como la Confederación Sindical de las Américas (CSA), han adoptado sendas resoluciones en materia de economía informal y trabajo precario con el objetivo de resaltar la gravedad de esta problemática para millones de trabajadores y a la vez para identificar propuestas sindicales de acciones concretas desde el enfoque basado en derechos y las responsabilidades públicas.

2.3.1. Resolución N° 14 sobre trabajo en condiciones de precariedad e informalidad (CSA, 2012)

1. El Congreso reconoce que después de más de 30 años de una agenda neoliberal y corporativa se ha incrementado el número de trabajadores en sectores diversos, y en la mayoría de los países de las Américas, ellos están fuera del sector formal. Por esta razón, gran parte de la población suele obtener su sustento económico a través del trabajo autónomo o por la contratación indirecta.
2. El Congreso reconoce que desde hace más de 30 años, el sindicalismo de las Américas ha ubicado la informalidad laboral en América Latina y el Caribe como un problema central a encarar desde su acción sociopolítica y sindical directa.
3. Para la CSA es muy importante la ubicación del sector de pequeña producción (urbana y rural) en que la población obtiene su sustento (generalmente mediante el cuentapropismo), en condiciones casi siempre inadecuadas en términos de trabajo decente, derivando frecuentemente en la vulnerabilidad, exclusión y pobreza e incluyendo el trabajo infantil. La existencia de este sector es resultado de la permanencia del subdesarrollo económico, es decir, del mantenimiento de importantes insuficiencias con relación al paradigma de desarrollo sustentable y, en síntesis, de las políticas de flexibilización laboral. Estas modalidades representan 33% del empleo urbano (sin contar el empleo rural) en 16 países de la región, según el informe de la OIT de 2011, basado en datos de 2009. En toda la región, los gobiernos han fracasado en hacer frente a las grandes diferencias relacionadas al desarrollo sustentable y en oponerse a estas agresivas políticas neoliberales.

1. La CSA agrega a esto que, para el próximo periodo, incorporará los dos conjuntos del trabajo asalariado, precario e informal, que están dentro del sector formal. Dichos trabajadores tienen seguramente el mismo peso que el trabajo en el sector informal, pero a pesar de estar registrados, trabajan en forma inestable, temporal y de medio tiempo, como resultado de las leyes que están flexibilizando y desregulando las relaciones de trabajo. En esto está incluido el Estado como empleador.
2. En el Congreso fundador de la CSA, la denominación utilizada fue la de “economía informal”, entendiéndose en este caso como todo “trabajo en condiciones de informalidad”. Pero, a partir de la práctica en el trabajo realizado, se constata que el concepto “informal” es frecuentemente resistido, al considerar que puede entenderse a las propias características del trabajador y su comportamiento laboral. Debemos enfatizar que la informalidad está asociada a las condiciones de trabajo y no al trabajador, y la misma es coincidente con otras denominaciones como: autónomo, autoempleado, no dependiente, por cuenta propia, utilizadas en los distintos países, siendo las categorías más apropiadas para definir la esencia y el rol de estos trabajadores. Por esta razón el Congreso recomienda a las afiliadas nacionales utilizar el término más apropiado que responda a sus realidades.
3. La precariedad incluye: a. situaciones derivadas de la temporalidad de los contratos, principalmente aquellos que son producto de la tercerización vía contratistas/subcontratistas y agencias privadas, extendidas horizontalmente a todo tipo de actividades, así como la llamada “locación de obras de servicio”; b. lugares de trabajo de baja visibilidad y accesibilidad, principalmente por ubicarse en los hogares (trabajo doméstico, trabajo a domicilio, teletrabajo), aunque también por otras razones (zonas francas industriales, plantaciones); c. discriminación respecto de trabajadores con ciertas características personales (sexo, edad, discapacidades, condición migratoria). Una precariedad que cruza ambas formas es la del trabajo asalariado simulado como independiente, para evadir el costo laboral, negando la relación de trabajo.
4. El Congreso exhorta a la CSA a encarar estas tres formas de precariedad/informalidad de una manera integral desde sus respectivas áreas y secretarías.
5. El Congreso valora las acciones que las afiliadas de la CSA han implementado, cumpliendo el mandato del congreso fundacional de impulsar una política para organizar y sindicalizar a estos colectivos de trabajadores como parte del movimiento sindical de las Américas, interrelacionándolo con el proceso de autorreforma sindical que se viene desarrollando.
6. El Congreso valora que el esfuerzo de sindicalizar a los trabajadores en condiciones de precariedad e informalidad no vaya en detrimento del sindicalismo por rama de actividad, ya que el programa de autorreforma pone como eje prioritario la negociación colectiva por actividad e impulsa toda acción que impida la segmentación y atomización de los sindicatos.
7. Desde la perspectiva de avanzar en los postulados de la organización y sindicalización y de los cuatro pilares del trabajo decente para todos los trabajadores de las Américas, el Congreso exhorta a la CSA y a sus afiliadas a continuar profundizando esta línea de trabajo, considerando la experiencia desarrollada y elaborando un plan de acción coordinado y articulado con la CSI.
8. El Congreso llama a sus afiliadas a tomar como referencia y orientación la Resolución del Consejo General de la CSI “Hacer frente al trabajo precario e informal”, y las conclusiones del Simposio “Del trabajo precario al trabajo decente” sobre políticas y reglamentación para luchar contra el trabajo precario, organizado por Actrav y el Grupo de Trabajadores del Consejo de Administración de la OIT, ambas de octubre de 2011. También son importantes la resolución de la OIT sobre trabajo decente y economía informal, de 2002, y la recomendación N° 198 de la OIT sobre relación de trabajo.

Programa de Acción de la CSA

El Congreso solicita a la CSA y a sus afiliados que emprendan las siguientes acciones:

1. La estrategia de la CSA combinará dos planes de acción, ambos articulados con la Estrategia de Autorreforma Sindical.

El plano sindical directo, para promover formas organizativas y de negociación colectiva adecuadas a las condiciones de estos trabajadores, lo que debe traducirse en:

- Promover estructuras sindicales abiertas para la inclusión de estos colectivos, con el fin de lograr la consecución de los derechos fundamentales en la lógica de la igualdad, respeto y aplicación del trabajo digno.
- Considerar el alto porcentaje de mujeres y jóvenes que son parte de estos colectivos, lo que requiere atender aspectos específicos de las dimensiones etarias y de género.
- Profundizar y desarrollar una estrategia de formación sindical sociopolítica para estos colectivos, considerando sus realidades y necesidades.
- Promover la participación de las organizaciones sindicales de trabajadores en condiciones de informalidad y precariedad en las comisiones nacionales de trabajo decente.
- Fortalecer la comunicación e intercambios de experiencias organizativas entre estos trabajadores, incluyendo el fortalecimiento de redes y alianzas sociales, tanto a nivel nacional como internacional.
- Propiciar la unidad de estos trabajadores a nivel nacional, regional e internacional.

El plano sociopolítico, para influir en políticas públicas de trabajo decente para estos colectivos, y debe buscar:

- Que se reconozca, desde la normativa, el derecho a la sindicalización y a la negociación colectiva.
 - Una efectiva administración e inspección del trabajo, incluyendo la participación de las organizaciones sindicales, para enfrentar las situaciones de no registro, haciendo cumplir la normativa vigente. Se deben lograr cambios drásticos en la normativa flexibilizadora.
 - El desarrollo de políticas específicas de formalización de las condiciones de trabajo que son parte de los Planes Nacionales de Trabajo Decente.
 - El cumplimiento estricto de la jornada laboral en las empresas formales, para la creación de más puestos de trabajo que favorezcan la inserción de estos colectivos, en condiciones de trabajo decente.
 - La ratificación y aplicación de convenios y recomendaciones que permitan enfrentar de manera focalizada el trabajo normado ante la precariedad.
 - Considerar las experiencias de seguridad social para trabajadores en condiciones de informalidad y precariedad, así como avanzar en el diseño de estrategias sindicales en el marco de la Placoss.
 - La elaboración de proyectos reguladores del sector informal, dirigidos al uso democrático de los espacios públicos y a la utilización del enfoque de economía social solidaria.
 - La creación de condiciones para garantizar la educación escolar básica, media y superior para estos colectivos, así como demandar programas de formación profesional en los institutos nacionales especializados.
 - La adopción de una nueva fiscalidad para los trabajadores en condiciones de informalidad.
2. El Congreso insta a la CSA a establecer una estrecha colaboración con la CSI, la OIT (incluyendo la Agenda Hemisférica para Trabajo Decente, en las Américas) y la cooperación sindical internacional, para:
 - Facilitar la cooperación y el soporte técnico a las organizaciones en la elaboración de proyectos específicos para estos colectivos.
 - Promover la adopción de Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) que prioricen, en sus ejes de acción, planes para la formalización de trabajadores y programas específicos para la economía informal.
 - Avanzar en la elaboración de normativa específica para estos colectivos, y en el cumplimiento de la existente.
 - Acompañar el proceso de legalización (marco jurídico) y de cambios en la fiscalidad, con equipos técnicos especializados.

2.3.2. Resolución “Hacer frente al trabajo precario e informal” (CSI, 2011)

Más de 50% de los trabajadores en todo el mundo requieren una acción determinada por nuestra parte para extender los derechos de sindicalización y negociación, el trabajo decente y la protección social a aquellos que tienen un empleo precario e informal.

1. Según la OIT, la mitad de la mano de obra mundial lleva a cabo diversas formas de trabajo vulnerable, y más de 80% de la población mundial no tiene acceso, o tiene un acceso limitado, a la protección social y no está cubierto ni tan siquiera por una protección laboral básica como la incluida en la reglamentación nacional sobre salud y seguridad. Esta situación se ha visto exacerbada por la crisis económica desde 2008, que sumió a otro centenar de millones de personas en la más extrema pobreza, poniendo así fin a los esfuerzos por mejorar las perspectivas sociales y de empleo de millones de trabajadores. Se trata de una crisis social de dimensiones masivas que requiere una acción urgente a escala mundial por parte de todos, y una responsabilidad particular recae en el movimiento sindical.
2. Formas de empleo precario, atípico y no protegido privan a millones de trabajadores de la cobertura de la legislación laboral y la seguridad social, minando la capacidad de los sindicatos para organizar y negociar colectivamente. Esos trabajadores se ven privados de dichos derechos debido a que las leyes o su aplicación resultan inadecuadas, ya que muchas veces no queda cubierta toda la variedad de relaciones mediante las cuales se efectúa el trabajo. Las mujeres constituyen la mayor parte de los trabajadores con empleos precarios y en la economía informal que no están protegidos por la legislación, sujetos a condiciones de trabajo inaceptables y cuyos derechos fundamentales son negados.
3. Trabajadores temporales, aquellos que se ven forzados a trabajar por cuenta propia, trabajadores del hogar, agrícolas, transfronterizos, empleados en las cadenas de suministros y mano de obra suministrada mediante agencias, intermediarios u otros agentes de empleo no pueden muchas veces ejercer sus derechos en la práctica. Las compañías eluden las obligaciones que impone la ley sobre los empleadores mediante la subcontratación del trabajo o negando que exista una relación de empleo. El aumento del trabajo precario impide la organización, y los trabajadores vulnerables muchas veces se muestran reacios a afiliarse a sindicatos, aun cuando tengan derecho a hacerlo. Cuando el trabajo se realiza de manera informal, como es el caso de la mayoría de los trabajadores en muchos países en desarrollo, resulta particularmente difícil disfrutar del derecho a la sindicalización y la negociación colectiva.
4. Así pues, el Consejo General encomienda a la Secretaría General de la CSI, de manera prioritaria, que trabaje de forma intensiva con las afiliadas, organizaciones regionales, TUAC y las Federaciones Sindicales Internacionales en el transcurso de 2011, con vistas a implementar un programa de acciones para responder a la urgencia y gravedad de la situación que enfrentan los cientos de millones de trabajadores empleados en condiciones precarias e informales en todo el mundo, incorporando las siguientes medidas:
 1. Trabajar con la OIT haciendo campaña para hacer llegar la protección social a todos, promover la ratificación de los convenios de la OIT relativos a la seguridad social y establecer un piso social para todos, incluyendo la adopción de una recomendación de la OIT sobre el establecimiento de un nivel mínimo de protección que se sitúe por encima del umbral de la pobreza y sea lo suficientemente elevado como para proporcionar un nivel de vida razonable.
 2. Asistir a la OIT en la promoción de tales esfuerzos en la labor del PNUD iniciada por la Cumbre del G20 en Seúl para apoyar a los países en desarrollo a reforzar y mejorar los programas de protección social, e insistir en que el G20 reconozca la experiencia y el mandato centrales de la OIT al respecto, así como en la elaboración de la nueva Estrategia de Protección Social del Banco Mundial.

3. Asistir a las afiliadas presionando por salarios mínimos más elevados y de amplia base para proteger a los sectores vulnerables de la mano de obra, según reconoce el Pacto Mundial para el Empleo, debido a que aportan un medio vital para aumentar la demanda agregada y, por tanto, para lograr la recuperación económica.
4. Cumplir las disposiciones de la recomendación N° 198 (2006) de la OIT sobre relaciones de trabajo y trasladarlas a la legislación nacional y a la práctica, además de implementar las conclusiones de la discusión general de la OIT en 2002 sobre la economía informal, apoyando una inspección del trabajo efectiva para garantizar la aplicación de la legislación laboral, elemento central para eliminar la pobreza y la explotación en la economía informal, y promover la ratificación e implementación del convenio N°181 (1997) de la OIT sobre las agencias privadas de empleo.
5. Aspirar a un programa de actividades más robusto por parte de la OIT para abordar estas cuestiones, incluyendo reuniones de expertos, reuniones regionales y subregionales y publicaciones sobre aspectos específicos, por medio de la cooperación técnica y directrices políticas destinadas a reforzar la acción administrativa y judicial.
6. Trabajar con la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la OIT para mejorar los derechos de propiedad y simplificar el registro de negocios actualmente informales, permitiéndoles así incorporarse al sistema económico formal para que incrementen la inversión y la formación, además de pagar impuestos y contribuir a los ingresos nacionales destinados al desarrollo.
7. Trabajar junto a la OIT, gobiernos y donantes para apoyar programas activos del mercado laboral para los trabajadores vulnerables, incrementando el acceso a las agencias de empleo públicas y la formación, al tiempo que se garantice la igualdad de acceso a las mujeres.
8. Continuar participando en el Grupo de Relaciones de Trabajo del Consejo Global Unions para combatir el trabajo precario y hacer frente a cuestiones de sindicalización derivadas de las diversas relaciones bajo las que se realiza el trabajo.
9. Alentar a los sindicatos a extender la cobertura de la negociación colectiva a lo largo de toda la cadena de suministros.
10. Promover los principios sobre agencias de trabajo temporal de la Agrupación Global Unions para evitar que las agencias privadas de empleo contribuyan a la precarización de la mano de obra, y asegurarse de que dichas agencias respeten todos los derechos de los trabajadores internacionalmente reconocidos.
11. Hacer campaña junto con las afiliadas, TUAC y las Federaciones Sindicales Internacionales contra políticas de desregulación y precarización como las defendidas en el informe de la OCDE “Objetivo crecimiento”.
12. Intensificar las campañas de sindicalización orientadas a los trabajadores jóvenes que realizan trabajo precario o informal, incluyendo el proyecto “Decisiones para una vida”, destinado a las trabajadoras jóvenes, así como acciones en el marco del programa especial de acción de la CSI sobre la economía informal.
13. Elaborar informes sobre trabajo precario e informal en todo el mundo, centrándose en grupos vulnerables particularmente afectados por la crisis económica, así como en la identificación de problemas comunes a distintos países y en la propuesta de soluciones.
14. Esforzarse por eliminar la trata de personas y las agencias ilegales de “migración laboral”, que frecuentemente colocan a las personas en situaciones de trabajo precario o informal.
15. Brindar aportaciones a los ministros de trabajo del G20 y a otros foros internacionales relevantes respecto a la situación de trabajo precario e informal, y efectuar recomendaciones políticas sobre cómo los gobiernos deberían poner fin a estas situaciones.
16. Organizar una reunión con las afiliadas, organizaciones regionales y federaciones sindicales internacionales para discutir sobre medios efectivos para lograr la transformación del trabajo precario e informal en un trabajo seguro y decente (que implique protección social, respeto de los derechos de los trabajadores, creación de empleo y diálogo social), seguida de actividades de implementación, incluida una red informal de afiliadas y FSI para promover el desarrollo de políticas y actividades con este propósito.