LA ECONOMÍA INFORMAL Y EL TRABAJO DECENTE:

UNA GUÍA DE RECURSOS SOBRE POLÍTICAS APOYANDO LA TRANSICIÓN HACIA LA FORMALIDAD



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2013
Primera edición 2013

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

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados con organizaciones de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias emitidas a ellos con este objetivo. Visite www.ifrro.org para ver la organización de los derechos de reproducción en su país.

La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad / Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Política de Empleo. - Ginebra: OIT, 2013

ISBN: 978-92-2-326962-3 (impresa)
ISBN: 978-92-2-326963-0 (web pdf)
ISBN: 978-92-2-326964-7 (CD-ROM)

International Labour Office; Employment Policy Dept

economía informal / trabajo decente / recopilación de datos / medición / papel de la OIT / diálogo social / igualdad de derechos / capacidad empresarial / protección social

03.01.5

Publicado también en inglés: *The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide supporting transitions to formality* [ISBN 978-92-2-126962-5 (print), 978-92-2-126963-2 (web pdf), 978-92-2-126964-9 (CD-ROM)], Ginebra, 2013, 2013. y en francés: *L'économie informelle et travail décent : un guide de ressources sur les politiques, soutenir les transitions vers la formalité* [ISBN 978-92-2-226962-4; 978-92-2-226963-1 (web pdf); 978-92-2-226964-8 (CD-ROM)], Ginebra, 2013.

Datos de catalogación de la OIT

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

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

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

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en las 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.

pubvente@ilo.org.

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

Compaginación e impresión Centro de formación de la OIT, Turín TUR

Índice

Agradecimientos
Prólogo
Prefacio
Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas
Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura

5. Organización, representación y diálogo

5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad

6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación

6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo

7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación

7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad

8. Ampliación de la protección social

8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos

9. Estrategias para el desarrollo local

9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

Agradecimientos

Esta Guía de recursos normativos impulsada y dirigida por Azita Berar Awad, es el resultado de un esfuerzo de colaboración extraordinario y ejemplar de 27 dependencias técnicas de la OIT y especialistas sobre el terreno y en Ginebra.

Deseamos expresar nuestra gratitud a numerosos colaboradores por la recopilación de datos e información, la redacción, el examen entre pares y la validación de los documentos informativos a lo largo de un período de dos años, con frecuencia además de sus responsabilidades y tareas cotidianas.

Nuestro agradecimiento especial a los autores de los distintos módulos: Bernd Balkenhol, Marva Corley, Kenza Dimenechki, Sara Elder, Maria Gallotti, Iyanatul Islam, Sriani Ameratunga Kring, Frédéric Lapeyre, Philippe Marcadent, Sandra Yu, Brian Wei, Simon White, Nora Wintour y, especialmente, a Claire La Hovary, autora de diez documentos técnicos de la Guía.

Los sucesivos borradores se beneficiaron de los valiosos comentarios y sugerencias de Laura Addati, Claude Akpokavie, Aytugce Birerdnic, Graeme Buckley, Roy Chacko, Marva Corley-Coulibaly, Colin Fenwick, Claire Harasty, Hagen Henry, Christine Hoffman, Ralph Hussmanns, Gopal Joshi, Dwight Justice, David Kucera, Margherita Licata, Susan Maybud, Gloria Moreno-Fontes, Barbara Murray, Irmgad Nüblar, Steven Oats, Debra Perry, Natalia Popova, Kees van der Ree, Carlien van Empel, Annie van Klaveren, Constanze Schimmel, Dorothea Schmidt, Manuela Tomei, Amy Torres y María-Luz Vega.

Además, se recibieron observaciones útiles, que se incorporaron a los borradores de la presente Guía, de los participantes en diversos talleres, entre ellos el Retiro del Departamento de Política de Empleo celebrado en 2010, el taller sobre la ampliación de las fronteras de la investigación de la economía informal celebrado en Ginebra en 2011, la reunión de la Coalición La Pietra, celebrada en Florencia en 2011, y el taller de la Comisión Europea sobre la economía informal desde una perspectiva de abajo hacia arriba celebrado en Bruselas en 2012.

Nuestro reconocimiento especial a Raphaël Crettaz por su apoyo amplio al proceso de publicación, a Claire Pascale por el trabajo de diseño gráfico y a Valeria Morra, del Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín, por los arreglos en materia de producción e impresión.

Este proyecto no habría sido posible sin los conocimientos especializados, la dedicación y la paciencia de Sriani Ameratunga Kring, la coordinadora general de la Guía. Se le agradece muy especialmente la eficacia con que llevó a cabo simultáneamente las múltiples tareas del proyecto, incluidos los estudios técnicos de todas las secciones y la edición de los distintos documentos informativos y, principalmente, la facilitación y coordinación del trabajo en equipo.

Prólogo

Unos 40 años después de que se originó el concepto de "sector informal", la informalidad representa un desafío actual para los encargados de la formulación de políticas y los analistas del mercado de trabajo. La mitad de la fuerza de trabajo mundial es informal y se caracteriza por los déficits de trabajo decente, la calidad de los trabajos, la pobreza entre los trabajadores, la baja productividad, la discriminación y la exclusión, la inseguridad y la vulnerabilidad en el mercado de trabajo. A medida que las repercusiones de la crisis financiera y económica se profundizan en las comunidades de todo el mundo, y que las mujeres y los hombres corrientes se enfrentan con una mayor inseguridad y desempleo y desigualdad crecientes, es evidente que nuestra atención debe dirigirse a resolver la cuestión de la informalidad en todas sus formas y en todas partes con renovado vigor.

Los efectos desestabilizadores de la informalidad trascienden a las personas y afectan a las empresas, los ingresos públicos y el funcionamiento adecuado de las instituciones y las políticas del mercado de trabajo.

Nuestro objetivo de prestar apoyo a los Estados Miembros y los interlocutores sociales para promover la transición hacia la formalidad es un buen punto de partida para la OIT. Hemos adquirido una amplia experiencia en materia de políticas y datos de las prácticas e investigaciones de los distintos países. También hemos mejorado la forma de captar el fenómeno mediante una mejor recopilación de datos. Lo que es muy importante: tenemos un consenso histórico tripartito respecto de un marco, plasmado en la resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 sobre las mejores formas de aportar soluciones al empleo informal de manera integral y fundamentadas en el Programa de Trabajo Decente.

Desde la adopción de esa resolución, en la OIT hemos observado una permanente y firme demanda de apoyo de los Estados Miembros en lo referente a la búsqueda de soluciones a la cuestión de la economía informal en varias esferas técnicas.

Esta guía práctica de recursos normativos, impulsada y preparada por el Departamento de Política de Empleo, es la primera iniciativa para consolidar en un solo volumen una síntesis de conocimientos, innovaciones de política y buenas prácticas que facilitan la transición hacia la formalidad destacando las múltiples vías y las sinergias y coherencia indispensables entre los objetivos de promoción del empleo, protección social y defensa de los derechos.

Jose Manuel Salazar- Xirinachs
Director Ejecutivo del Sector de Empleo

Prefacio

El empleo informal es un desafío contemporáneo fundamental de la economía globalizada actual, tanto desde la perspectiva de millones de mujeres y hombres que obtienen sus medios de vida y sus ingresos trabajando y produciendo en el marco de arreglos informales, como de los encargados de la formulación de políticas que se esfuerzan por encontrar las respuestas de política adecuadas.

Esta Guía de recursos sobre estrategias de trabajo decente en apoyo de la transición hacia la formalidad se elaboró en respuesta a las necesidades de los mandantes de la OIT. La *Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal* de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 estableció por primera vez la importancia de adoptar un enfoque integral respecto del Programa de Trabajo Decente. En 2007 se celebró un Coloquio tripartito interregional de la OIT en el que se destacaron las experiencias y buenas prácticas nacionales que facilitan la transición hacia la formalidad. Estos dos hitos revelaron una importante laguna: la falta de un conjunto único de material que reuniera los distintos elementos de un enfoque integrado para encontrar soluciones a los desafíos de la economía informal.

En medio de los múltiples debates, diagnósticos analíticos sobre qué impulsa la informalidad y qué facilita la transición hacia la formalidad y cómo deberían encararse estas dinámicas contrapuestas, la presente Guía de recursos combina un enfoque centrado en los valores, didáctico, basado en datos, práctico y dinámico.

Ante todo, esta Guía se basa en la visión y los valores de la OIT de promover el trabajo decente para todos los que trabajan, independientemente de dónde lo hagan.

La Guía es una herramienta didáctica que ofrece una única vía de acceso a un conjunto amplio de enfoques que abarca todo el Programa de Trabajo Decente y que indica múltiples maneras de alcanzar la formalidad. Los enfoques se agrupan en 7 esferas normativas amplias y 28 documentos informativos prácticos. En cada uno de los documentos se enumeran los desafíos con que se enfrentan las instituciones, los actores y las empresas dentro de la economía informal y se ponen de relieve las diversas innovaciones de política que facilitan la transición hacia la formalidad. Además, cada documento también contiene una sección de Recursos en la que se incluye información sobre la forma de acceder a las publicaciones y herramientas pertinentes que permiten al lector profundizar en la cuestión de que se trata.

Por medio de esta perspectiva integral, se alienta a los usuarios a apreciar la interacción y el carácter complementario de las medidas de política que mejoran las oportunidades de empleo y de ingresos, amplían la protección social y empoderan a los trabajadores y empresarios de la economía informal.

La Guía se basa en datos empíricos pues se fundamenta en las buenas prácticas y los enfoques prácticos de las experiencias de los distintos países. Muestra que la informalidad abarca una gran diversidad de situaciones profesionales y arreglos laborales en los mercados de trabajo actuales; que ha sobrevivido, con frecuencia se ha ampliado y ha evolucionado para adoptar nuevas formas paralelamente a las importantes modificaciones de las estrategias de producción, la organización del trabajo y las innovaciones tecnológicas. Los datos empíricos demuestran que no existe una fórmula mágica que sirva para todos los casos y para todas las personas que trabajan en el mercado informal; hay numerosas innovaciones de política y múltiples sendas hacia la transición a la formalidad que están produciendo resultados concretos sobre el terreno. La enorme diversidad de situaciones en la economía informal requiere también soluciones diferentes adaptadas a cada contexto. Esta Guía de recursos normativos muestra la enorme variedad de enfoques respecto de diferentes grupos y sectores.

La Guía adopta un enfoque práctico al desmitificar la transición hacia la formalidad, analizando todas las modalidades posibles que pueden representar una situación beneficiosa para los trabajadores, los empresarios y las empresas, las comunidades y el Estado. Examina el logro progresivo de este objetivo y destaca la necesidad de pensar en forma creativa y adquirir experiencia también de las iniciativas que no han tenido éxito.

Por último, la Guía ha de constituirse en una herramienta dinámica. Reconocemos que, al igual que todas las demás dimensiones de nuestras economías y mercados laborales que cambian rápidamente, los enfoques de política respecto de la informalidad y nuestro análisis de los factores que impulsan la formalización evolucionan permanentemente.

Esta Guía de recursos, en particular su aplicación en la web, tiene por objeto facilitar la integración de nuevas experiencias y prácticas, a medida que se dispone de ellas. La actualización periódica permitirá que esta herramienta responda a la evolución permanente de políticas y que satisfaga las nuevas necesidades de los mandantes.

Azita Berar Awad
Directora del
Departamento de Política de Empleo
OIT, Ginebra

Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas

¿Por qué un conjunto de políticas?

La labor de la OIT con sus mandantes ha demostrado que para salir de la informalidad es necesario adoptar enfoques específicos, amplios e interdisciplinarios. Se requiere una buena recopilación de datos para comprender las dimensiones de la informalidad según se manifiesta en contextos concretos, y herramientas de diagnóstico eficientes para comprender los factores y las causas profundas de la informalidad. Principalmente, se requiere coherencia normativa en toda la estrategia integrada, con el objetivo explícito de facilitar la transición hacia la formalidad.

Esta Guía de recursos normativos se elaboró para apoyar las iniciativas de los países en la formulación de políticas para superar la exclusión económica y la marginación. Tiene por objeto fomentar las capacidades de los mandantes de la OIT en relación con enfoques que faciliten la salida de la informalidad. La experiencia nacional ha demostrado que las políticas especiales, fragmentarias y que se adoptan aisladamente rara vez tienen un efecto sostenido. Así pues, esta herramienta reúne por primera vez un conjunto de esferas técnicas de todo el Programa de Trabajo Decente. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 destacó los vínculos que se refuerzan mutuamente entre las diferentes dimensiones del trabajo decente. La necesidad de este enfoque amplio se ilustra claramente mediante el objetivo de salir de la informalidad, definida en la resolución relativa al trabajo decente y la economía informal adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002.

Esta Guía reúne ejemplos seleccionados de la OIT y de fuentes externas, y pone de relieve cuestiones conceptuales y experiencia práctica en diversas esferas técnicas. Los ejemplos de políticas se resumen en el texto de los documentos informativos y la sección de recursos facilita el acceso a más detalles.

Se prevé que esta herramienta se actualizará con nuevos datos y documentos informativos a medida que se responde a las necesidades de los mandantes y a la evolución permanente de las experiencias normativas.

¿Quiénes son los destinatarios previstos de la Guía?

Si bien los destinatarios previstos de la Guía son los encargados de la formulación de políticas y los interlocutores sociales, también será de utilidad para especialistas en el mercado de trabajo, profesionales del desarrollo, académicos, organizaciones no gubernamentales (ONG), medios de comunicación y otras entidades que participan en la mitigación de la pobreza y se ocupan de cuestiones relativas al mercado de trabajo

¿Cómo está estructurada la Guía?

La guía consta de varios documentos técnicos organizados en nueve secciones, por temas. Todos los documentos informativos están estructurados en torno a tres esferas principales:

- **i) Desafíos fundamentales**

En esta sección del documento se exponen los síntomas y las causas de la exclusión de la economía formal de la esfera técnica pertinente, que en ambos casos guardan relación con las limitaciones y características internas del ámbito informal; y las limitaciones de las instituciones y mecanismos existentes para ampliar su alcance a la economía informal.

- **(ii) Nuevos enfoques y políticas y prácticas innovadoras**

En esta sección del documento se incluye un examen de buenas prácticas y enfoques innovadores de diferentes regiones, y se evalúa la experiencia adquirida. Los ejemplos de políticas se resumen en el texto, y se brinda la oportunidad de obtener información más detallada mediante el acceso a los documentos que figuran en la sección de recursos.

- **(iii) Recursos**

En esta sección del documento informativo se incluye una lista de los recursos que pueden utilizarse para crear estrategias, programas y políticas más eficaces para promover el trabajo decente y la salida de la informalidad. Desde esta sección puede accederse a más detalles sobre los ejemplos de buenas prácticas que se mencionan en la sección anterior. La sección incluye instrumentos de la OIT y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas. La lista no es exhaustiva y se alienta a los lectores a que utilicen los recursos adicionales de los sitios web de los departamentos y las fuentes externas pertinentes.

Es probable que pocas personas lean esta guía en su totalidad y cada documento informativo puede utilizarse en forma independiente. No obstante, si bien todos los documentos son completos en sí mismos, hay numerosas remisiones bibliográficas, en reconocimiento de la importancia de un enfoque normativo integrado para salir de la informalidad.

Se alienta a los usuarios a utilizar los documentos informativos como base para llevar a cabo sus actividades de promoción, creación de capacidad, información para los medios, o para aclarar determinadas cuestiones.

Cómo se organiza la información

El título de la esfera temática normativa amplia figura en la parte superior de la página inicial de la sección e incluye el título del documento informativo de que se trata, y su número de código se indica más abajo. Al dorso de cada documento informativo figura el índice completo del contenido de la Guía y se destaca el documento pertinente.

Dentro de cada documento, la información se organiza de determinadas maneras:

■ Este documento informativo contiene las cuestiones …

Al comienzo de cada documento informativo se suministra un **resumen**.

En los recuadros, tanto en los márgenes como en el cuerpo principal del texto, figuran **notas informativas** para aclarar los conceptos o cuestiones, destacar las normas internacionales del trabajo pertinentes y suministrar información complementaria útil.

● puntos clave

Los **puntos clave** en el texto se resaltan en los márgenes con una viñeta.

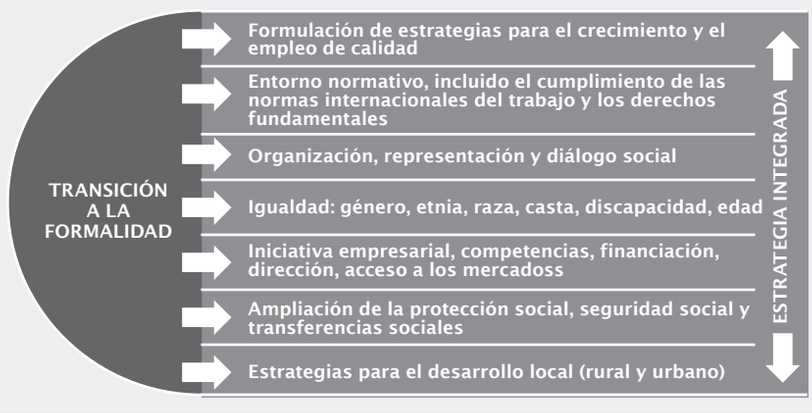
Las **buenas práctica**s en la segunda sección de cada documento informativo figuran en el texto, se destacan en recuadros y se resumen en los márgenes. Pueden encontrarse más detalles sobre buenas prácticas en la sección de recursos.

¿Cuál es el marco analítico que sirve de estructura a la guía?

La *Resolución sobre el trabajo decente y la economía informal* de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 sirve de estructura al marco general de esta Guía. En la Resolución se destaca la necesidad fundamental de un enfoque integrado y amplio, basado en los cuatro pilares del trabajo decente (la generación de empleo, los derechos, el diálogo social y la protección social), para cumplir el objetivo de salir de la informalidad.

Las discusiones posteriores sobre políticas de la OIT[1] desde 2002 han reafirmado el objetivo ulterior de facilitar la transición hacia la formalidad y han perfeccionado el enfoque integrado que se ha constituido en un marco de políticas y diagnósticos[2]. El diagrama que figura *infra* ilustra este marco de políticas y diagnósticos y pone de relieve varias esferas de política fundamentales que indican las múltiples vías de la transición hacia la formalidad. Esta Guía de recursos normativos se estructura en torno a estas siete esferas que se desglosan en documentos técnicos concretos. El diagrama que figura *infra* demuestra que la profundización horizontal es posible mediante la acción concertada en cada esfera técnica, en tanto que la integración vertical de todas las esferas ilustra la importancia fundamental de una estrategia amplia.

Estrategias de trabajo decente para la economía informal
Un enfoque integrado para salir de la informalidad



Fuente: OIT 2010: Informe VI *Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa.* Informe para el punto recurrente sobre el empleo. Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, 2010.

1 Las discusiones sobre políticas posteriores incluyen las reuniones regionales de la OIT, el Coloquio tripartito interregional sobre la economía informal y la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración de la OIT.

2 Véase OIT 2010: Informe VI *Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa.* Informe para el punto recurrente sobre el empleo. Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, 2010.

Sinopsis del contenido de esta Guía

PARTE I: Introducción: conceptos fundamentales de la informalidad y problemas de la recopilación de datos

Sección 1. El trabajo decente y la economía informal: cuestiones conceptuales fundamentales

Examina las principales cuestiones conceptuales, en particular qué es la economía informal, quién participa en ella y cuáles son los principales factores que impulsan la informalidad. Destaca que la informalidad se manifiesta de diferentes maneras según los contextos de los diferentes países y las características del mercado de trabajo.

Sección 2. Medición de la economía informal: dificultades estadísticas

Examina las cuestiones metodológicas relacionadas con la recopilación de datos precisos sobre la economía informal. Pone de relieve las innovaciones de la comunidad estadística internacional que permitirán una recopilación más completa de datos sobre la informalidad.

PARTE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

Sección 3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad

Examina la compleja relación entre el crecimiento económico y la informalidad. Justifica la adopción de políticas macroeconómicas centradas en el empleo destinadas concretamente a reducir la informalidad.

Sección 4. El entorno normativo y la economía informal

Esta esfera temática comprende diez documentos técnicos, que se dividen en tres subsecciones, a saber: A) normas internacionales del trabajo, B) grupos específicos y C) administración del trabajo. Los documentos informativos contenidos en esta sección son un estudio de los convenios y recomendaciones de la OIT más pertinentes a la economía informal; los problemas relacionados con la aplicación de la legislación laboral a las microempresas y las pequeñas empresas; un documento informativo sobre la relación del trabajo; documentos técnicos sobre las lagunas de los marcos normativos que abarcan a grupos específicos; y documentos informativos que examinan el alcance de la administración del trabajo y la inspección del trabajo para acceder a la economía informal.

Sección 5. Organización, representación y diálogo social

El diálogo social es un componente fundamental de la formulación de políticas democráticas sobre la economía informal y la buena gobernanza en el mercado de trabajo en general. Esta sección examina las diversas formas en que los actores de la economía informal se organizan, movilizan y participan en el diálogo social.

Sección 6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación

Examina cuestiones relativas a la discriminación y exclusión en los mercados de trabajo formales que llevan a determinados grupos a la informalidad. También examina la fragmentación dentro de los mercados de trabajo informales y justifica la adopción de enfoques inclusivos basados en la igualdad de oportunidades para los grupos marginados.

Sección 7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación

Esta sección comprende tres documentos informativos. El relativo a las empresas informales examina las estructuras de incentivos, apoyo y servicios que pueden alentarlas a formalizarse y mejorar; el documento informativo sobre el desarrollo de las competencias profesionales examina la forma en que el perfeccionamiento de las calificaciones puede mejorar el acceso a la economía estructurada y el documento informativo sobre microfinanciación explica en forma pormenorizada cómo puede utilizarse como catalizador para salir de la informalidad mediante incentivos y la fijación de objetivos específicos.

Sección 8 Ampliación de la protección social

Esta sección contiene cuatro documentos informativos: uno sobre prácticas innovadoras en la seguridad social y el seguro de salud con el objeto de ampliar la cobertura de la seguridad social a todos, y otros tres documentos informativos en los que se examina la evolución de las prácticas de atención infantil, protección de la maternidad y medidas para enfrentar el problema de la exclusión económica y social de las personas que viven con el VIH/SIDA.

Sección 9: Estrategias para el desarrollo local (rural y urbano)

Esta sección analiza el potencial de las estrategias de desarrollo local para generar medidas integradas en apoyo a la salida de la informalidad de las comunidades pobres.

Esta Guía de recursos puede obtenerse en formato de copia impresa, CD Rom e Internet a través del sitio web de la OIT. Los distintos formatos responden a las preferencias personales de los usuarios y el distinto acceso a la tecnología del personal y los mandantes de la OIT. Además de español e inglés, la Guía podrá consultarse en árabe y francés.

Siglas

ACI	Alianza Cooperativa Internacional
CIET	Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CSI	Confederación Sindical Internacional
DEWD	Proyecto sobre el desarrollo de la iniciativa empresarial de las mujeres con discapacidad
EFTP	educación y formación técnica y profesional
MYPE	microempresas y pequeñas empresas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	organizaciones no gubernamentales
PTDP	Programa de Trabajo Decente por País
pymes	pequeñas y medianas empresas
RBC	rehabilitación basada en la comunidad
SEWA	Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia
TREE	Formación para Fomentar la Autonomía Económica Rural (OIT)
UE	Unión Europea
WED	Desarrollo de la iniciativa empresarial de la mujer (OIT)

El trabajo decente y la economía informal

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Grace limpia ventanas de edificios en construcción en Dar es Salam. Se le paga por día. República Unida de Tanzania.

1.1 CUESTIONES CONCEPTUALES FUNDAMENTALES

■ Este documento informativo contiene las cuestiones, los debates y los conceptos fundamentales de los exámenes analíticos sobre la economía informal. Describe el enfoque integrado y amplio de la OIT para la comprensión de la informalidad y la elaboración de estrategias para salir de esta. Concluye con la descripción del marco de diagnóstico y analítico que utiliza la OIT para examinar los aspectos específicos de la informalidad en diferentes contextos nacionales y el apoyo a la formulación de respuestas normativas eficaces.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- El consenso de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2002 respecto de la economía informal
- ¿Qué es la economía informal?
- ¿Quién trabaja en la economía informal?
  - Categorías de trabajo
  - Grupos concretos
- ¿Qué factores impulsan la informalidad?
  - La pobreza
  - La limitada capacidad de absorción del sector industrial
  - El impulso hacia la flexibilidad
  - Las estructuras de producción cambiantes
  - La reestructuración económica
  - El debate sobre la regulación del trabajo
  - Las crisis económicas
- El trabajo decente y la economía informal
- Salida de la informalidad
- Perfeccionamiento del enfoque integrado

El consenso de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2002 respecto de la economía informal. La OIT ha estado al frente del análisis de la informalidad desde su "descubrimiento" conceptual en la década de 1970[1] (véase el recuadro *infra*). En los últimos tres decenios la economía informal ha sido objeto de numerosos estudios y debates de política, y la comprensión de sus dimensiones ha evolucionado considerablemente desde la limitada terminología inicial de "sector informal". Las teorías que la consideraban un fenómeno temporal que desaparecería con el desarrollo económico han dejado lugar a opiniones más moduladas en vista de su crecimiento y persistencia en los países en desarrollo, e incluso en países desarrollados. La Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 sobre el trabajo decente y la economía informal marcó un hito en el análisis, brindando un marco que reconocía la diversidad y heterogeneidad de los actores y las actividades de la economía informal y ampliando la comprensión de sus parámetros. Estableció que la informalidad se registraba en una amplia gama de sectores y, aún más importante, también incluía el trabajo ocasional y el precario dentro de la economía formal.

● El consenso tripartito que surgió de la discusión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 amplió los parámetros de comprensión de la informalidad, reconoció su escala y diversidad y, lo que es aún más importante, estableció el objetivo de salir de la informalidad

Al tiempo que reconocieron la resiliencia y el dinamismo de los trabajadores y empresarios de la economía informal, los mandantes tripartitos de la OIT (las organizaciones de trabajadores, las organizaciones de empleadores y los gobiernos) de la CIT 2002 llegaron a un consenso amplio sobre la necesidad de abordar sus vulnerabilidades. Muchas veces no se reconoce, registra ni cuenta a los actores de la economía informal en las estadísticas nacionales. Aun en el caso en que se los registra, pueden estar fuera del alcance de la protección social, la legislación laboral y las medidas de protección en el lugar de trabajo. Su situación laboral podría ser ambigua, profundizando aún más su limitada protección en virtud de la legislación. Suelen no estar

● La informalidad abarca una diversidad de vulnerabilidades y déficits de trabajo decente

1 En 1972 una misión de la OIT sobre el empleo en Kenya analizó por primera vez las actividades económicas fuera de la economía formal utilizando el término "sector informal", acuñado por el economista Keith Hart en su estudio anterior sobre las actividades económicas en Ghana.

organizados y, por esta y otras razones, generalmente no están en condiciones de reclamar sus derechos. Los lugares de trabajo pueden ser inseguros e insalubres, con peligros graves que a veces ponen en riesgo sus vidas. A pesar de las largas jornadas laborales, la productividad y los ingresos suelen ser bajos. Además, el acceso limitado a recursos productivos, como la financiación, la tierra, la propiedad, la tecnología y los mercados, puede estar acompañado de bajos niveles de calificaciones, información y alfabetización, confinándolos a las actividades marginales y de supervivencia de la economía informal.

● La transición hacia la formalidad requiere una estrategia integrada que pueda llevar a los trabajadores y empresarios informales a canales de protección y apoyo, al tiempo que mantiene las potencialidades dinámicas existentes

En vista de ello, en la CIT 2002 los mandantes de la OIT propusieron una respuesta amplia fundada en los cuatro pilares del trabajo decente, a saber: el empleo, los derechos en el trabajo, el diálogo social y la protección social. El objetivo ulterior es prestar apoyo a la transición hacia la formalidad llevando la economía informal gradualmente a los canales de protección y apoyo, al tiempo que se procura mantener las potencialidades dinámicas existentes. El análisis de las causas fundamentales de la informalidad (véase "impulsores de la informalidad" *infra*) y de sus características específicas en los distintos países indica que los enfoques asistemáticos probablemente no tengan un impacto sostenido. Este llamamiento a la coherencia de las políticas y al enfoque amplio de la CIT 2002 se ha visto fuertemente reforzado por la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008*[2], que establece que los cuatro pilares del trabajo decente son "inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente". Alcanzar el objetivo de salir de la informalidad es un ejemplo claro de esta necesidad de coherencia de las políticas.

Antes de analizar detenidamente esta estrategia integrada para respaldar la salida de la informalidad, vale la pena examinar los diferentes criterios de informalidad, pues estos pueden traducirse en respuestas de política muy diferentes (véase el recuadro *infra*) y repasar algunas cuestiones conceptuales básicas dimanadas de la Resolución de la CIT 2002 sobre el trabajo decente y la economía informal.

Diferentes interpretaciones de informalidad

El "sector tradicional"

Los debates sobre la informalidad se remontan a las teorías económicas prevalentes en la década de 1950 sobre el "sector tradicional". Muchos economistas, como Arthur Lewis y otros, sostenían que este sector, integrado por un gran excedente de mano de obra en países en desarrollo, incluidos pequeños comerciantes, pequeños terratenientes y trabajadores asalariados ocasionales, se absorbería gradualmente en el sector industrial moderno a medida que esas economías crecían. También se creía que ese sector era marginal y no estaba vinculado con la economía formal ni el desarrollo capitalista moderno.

El término "sector informal"

A comienzos de la década de 1970, el antropólogo económico Keith Hart observó sobre la base de sus investigaciones realizadas en Ghana que el "sector informal" no solo persistía sino que se había ampliado. El uso del término "sector informal" se generalizó luego de que la OIT lo utilizara en el análisis de las actividades económicas en Kenya realizado por especialistas de la misión sobre el empleo en Kenya de 1972. El equipo de la OIT analizó sistemáticamente esas actividades, observando que no se las reconocía, registraba, protegía ni reglamentaba, y que el sector incluía diversas actividades, desde el trabajo marginal de supervivencia hasta empresas rentables.

En los dos decenios siguientes se registró un debate continuo sobre la naturaleza y las causas del sector informal. Dos escuelas de pensamiento lo consideraban

2 Véase la sección de Recursos para acceder a la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008*.

una característica de las economías precapitalistas. La *escuela dualista* (y algunos especialistas de la OIT en la década de 1970) sostenían que el sector informal abarcaba actividades periféricas que no estaban vinculadas con el sector formal. Se pensaba que la persistencia de formas campesinas de producción era causada por desequilibrios generados cuando la oferta de mano de obra crecía más rápidamente que el desarrollo económico y las calificaciones tradicionales no se ajustaban a las nuevas oportunidades económicas.

La *escuela de pensamiento legalista* (propugnada por Hernando de Soto y otros) sostenía que el sector informal estaba integrado por microempresarios que trataban de evitar los costos y las obligaciones del registro formal. Las reglamentaciones onerosas y complicadas y los gastos podían asfixiar a las empresas privadas, llevándolas a abandonar el sector estructurado. De Soto y otros han promovido los derechos de propiedad como medio para convertir el capital informal en capital real.

La *escuela estructuralista* (propuesta, entre otros, por Alejandro Portes) sostenía, a diferencia de las otras escuelas de pensamiento, que el sector informal era una característica del desarrollo capitalista. Esta concepción consideraba que el sector informal estaba subordinado al formal, e incluso explotado por este, para reducir los costos y aumentar la competitividad de las grandes empresas.

La *escuela ilegalista* estaba estrechamente vinculada con el neoliberalismo y la economía neoclásica. Consideraba que la informalidad era una manera en que los empresarios evitaban el pago de impuestos y la reglamentación del mercado de trabajo. Así, afirmaba que la informalidad era una elección.

Del sector informal a la economía informal
En la década de 1990, el renovado interés en el sector informal y el análisis de los patrones de la informalidad tanto en países desarrollados como en países en desarrollo indicaron que la informalidad persistía y estaba en aumento. Esto se tradujo en un replanteo fundamental del sector informal y profundizó la comprensión de sus dimensiones y dinámica. En 2002 la Conferencia Internacional del Trabajo trazó nuevos derroteros con los debates sobre la informalidad, ampliando su base conceptual de un "sector" a un fenómeno de toda la economía, y de un concepto basado en las empresas a uno que incluía no solo la producción sino también las características del trabajo y de los trabajadores.

Esta comprensión más amplia de la informalidad ofreció oportunidades para una perspectiva más matizada y específica por país sobre las causas y consecuencias de la informalidad y los vínculos entre la economía informal y el entorno reglamentario formal.

Fuente: Adaptado de Martha Chen, 'Rethinking the Informal Economy, from enterprise characteristics to employment relations', en *Rethinking Informalization, Poverty, Precarious Jobs and Social Protection*, editado por Neema Kudva y Lourdes Benerìa, Cornell University Open Access Repository.

■ **¿Qué es la economía informal?** La resolución de la CIT 2002 propuso el término "economía informal" en lugar del utilizado anteriormente, "sector informal", para describir mejor el gran alcance y diversidad del fenómeno en todo el mundo. En lugar de una definición específica, el marco suministró parámetros para comprender la economía informal como "*todas las actividades que, en la legislación o la práctica, no recaen en el ámbito de mecanismos formales o estos son insuficientes*". Estos parámetros se basan fundamentalmente en el concepto de exclusión, que se refiere a los trabajadores mayormente excluidos de los intercambios que se realizan en el sistema reconocido. Las cuentas nacionales y las estadísticas oficiales suelen no incluirlos y, en consecuencia, no se los tiene en cuenta en la formulación

de políticas. Desde esta perspectiva, se revelan varios aspectos de la informalidad: los actores pueden ser informales por carecer de protección social, de derechos en el trabajo y de representación y voz en el lugar de trabajo. Por consiguiente, están excluidos de los beneficios provistos por el Estado, los mercados privados y los procesos políticos, y debido a ello las principales características de la economía informal son la desprotección, la inseguridad y la vulnerabilidad[3].

La exclusión de la economía estructurada puede deberse a distintas razones, entre otras:

- Desde la perspectiva de la oferta de mano de obra: las restricciones internas originadas por la pobreza y la acumulación inadecuada de capital humano, como los bajos niveles de educación, formación y capacidad de gestión del riesgo y los ingresos. Estas impiden que los trabajadores encuentren empleo más productivo o accedan a servicios financieros y de otra índole;
- Desde la perspectiva de la demanda de mano de obra: un régimen de políticas de incentivos que aliente las tecnologías que reducen la utilización de mano de obra y un crecimiento de gran intensidad de capital que alejan a las instituciones de apoyo públicas y privadas del crecimiento de las pequeñas empresas y el sector privado; y
- Desde la perspectiva del entorno externo: la globalización y el aumento de la competitividad que obligan a las empresas a basarse en modalidades de trabajo atípicas y no regulares que son más económicas para los empleadores, pero aumentan la precariedad de los trabajadores.

La bibliografía distingue entre la exclusión voluntaria y la involuntaria, la primera de las cuales constituye una evasión deliberada de los impuestos y los controles reglamentarios. Más adelante en este documento se analizan los complejos debates sobre las cuestiones de la desregulación (y qué debería desregularse) (véanse también los documentos informativos sobre las normas internacionales del trabajo, el entorno reglamentario y las empresas informales). No obstante, el fenómeno de la exclusión pone de relieve la fragilidad de la gobernanza de las instituciones que no pueden satisfacer las necesidades y capacidades de las poblaciones a las que deben servir en virtud de su mandato.

● Una gobernanza frágil es una de las bases fundamentales de la economía informal

Lo cierto es que la resolución de la CIT 2002 destacó que la gobernanza frágil era una de las bases fundamentales de la economía informal. 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"[4].

La gobernanza inadecuada se traduce en poblaciones de trabajadores y empresarios que la legislación no reconoce ni protege. Los marcos jurídicos e institucionales cuya concepción y aplicación es esencial para luchar contra la informalidad son los que rigen el trabajo, la protección social, la reglamentación de las empresas y la garantía del derecho de propiedad, incluido el acceso al capital financiero[5] (véase los documentos informativos sobre el entorno normativo).

3 Para más detalles véase la sección de Recursos para acceder a la Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal, CIT, 90.ª reunión, Ginebra 2002.
4 *Ibid.*
5 *Ibid.*

¿Quién trabaja en la economía informal? La economía informal ha seguido creciendo en todo el mundo. En 2002 la OIT estimó que constituía aproximadamente el 72 por ciento del empleo no agrícola en África Subsahariana, el 71 por ciento en Asia, el 51 por ciento en América Latina y el 47 por ciento en el Oriente Medio y África Septentrional. Si se incluye el empleo agrícola en estas estimaciones, los resultados son aún más impresionantes. (Véase el documento informativo sobre medición de la economía informal).

Tradicionalmente se ha considerado que la economía informal es un refugio para mujeres y hombres que no encuentran trabajo en la economía formal, por lo cual deben aceptar cualquier trabajo o crear su propio empleo por medio de actividades económicas limitadas o incluso marginales. Sin embargo, no todas las personas de la economía informal son pobres. Existen algunas que comenzaron funcionando marginalmente y que, debido a su dinamismo, han hecho crecer sus empresas y salido de la pobreza. Además, puede haber empresas formales que optan por mantener la informalidad en algunos aspectos, como no declarar sus ingresos a las autoridades impositivas o no registrar a sus propietarios y trabajadores en el ministerio de trabajo o el sistema de seguridad social. De todos modos, la mayoría de las personas que trabajan en el sector informal son pobres y tienen ingresos bajos y pocas posibilidades de "elegir" su situación en la economía informal. Incluso si los actores de la economía informal tienen ingresos superiores a los de sus contrapartes de la economía formal, en varios aspectos siguen estando fuera de los circuitos principales del intercambio en los mercados y los sistemas de protección estatales.

- **Categorías de trabajo.** La categorización más amplia de "economía informal" propuesta en 2002 capta mejor no solo el fenómeno de las empresas no registradas ni reconocidas, sino también el de los trabajadores que se encuentran en circunstancias precarias, tanto en la economía formal como en la informal. La nueva expresión ilustra mejor la informalidad en función de la unidad de producción *y* de las características del empleo o el trabajador. (Véase el documento informativo sobre medición de la economía informal.)

  En consecuencia, en 2003 la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) definió estas categorías de trabajo sobre la base del concepto ampliado, entre otras, las siguientes:

  i. Trabajadores por cuenta propia (trabajadores independientes sin empleados) en sus propias empresas del sector informal;
  ii. Empleadores (trabajadores independientes con empleados) en sus propias empresas del sector informal;
  iii. Trabajadores familiares auxiliares, independientemente del tipo de empresa;
  iv. Miembros de cooperativas informales de productores (no establecidas como entidades jurídicas);
  v. Personas que tienen empleos informales, definidos según la relación de trabajo (en la legislación o la práctica, empleos que no están sujetos a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, a la protección social o a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (vacaciones anuales pagadas o licencia pagada por enfermedad, entre otras));
  vi. Trabajadores por cuenta propia que se ocupan de la producción de bienes exclusivamente para su consumo final en el hogar.

  Esto ha sido una innovación importante de la comunidad estadística internacional para captar la informalidad en función de los datos, que se describe con más detalle en el documento informativo sobre medición.

La categorización de 2002 de la economía informal es la que capta mejor no solo el fenómeno de las empresas no registradas ni reconocidas, sino también el de los trabajadores que se encuentran en circunstancias precarias, tanto en la economía formal como en la informal

- **Grupos concretos.** La economía informal se ha convertido en el último recurso para muchos pueblos indígenas y tribales, trabajadores con discapacidad y personas afectadas por el VIH/SIDA. Muchas veces estos quedan atrapados en la economía informal en condiciones de vulnerabilidad e inseguridad como resultado de la discriminación en el acceso a los mercados de trabajo formales.

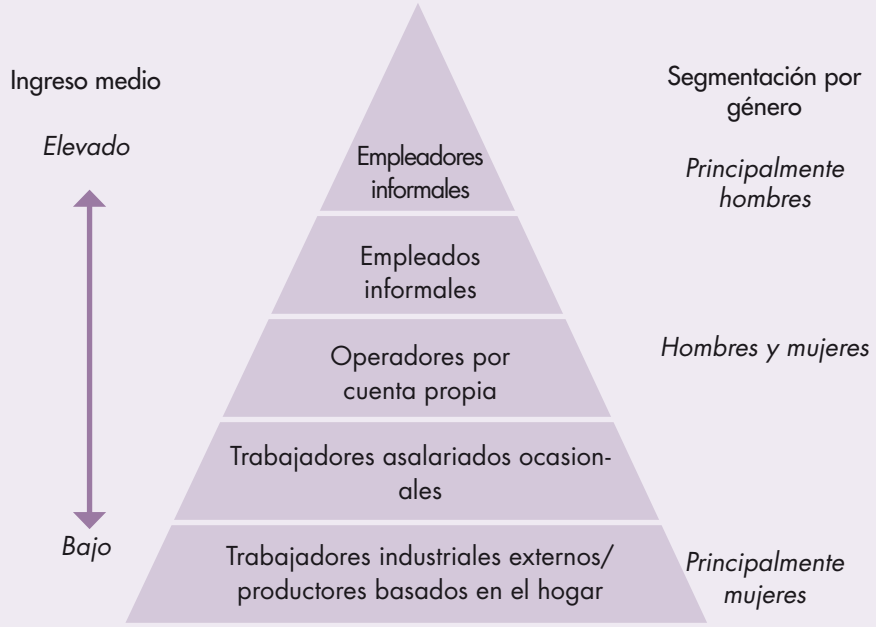
La segmentación de género está integrada en la economía informal

Las mujeres y los jóvenes también están representados de manera desproporcionada en la economía informal y muchas veces están entre los más marginados de esta. El alto grado de segmentación de género es evidente, pues los empleadores son en su mayoría hombres y los trabajadores familiares auxiliares suelen ser mujeres. Además, en todas las categorías de empleo los ingresos de las mujeres son inferiores a los de los hombres. Asimismo, las mujeres tienen menos tiempo para dedicar al trabajo remunerado que los hombres, en parte debido a las horas que utilizan para el trabajo de cuidado no remunerado. Las obligaciones de este trabajo también refuerzan la segmentación del mercado de trabajo; las mujeres podrán estar limitadas al trabajo por cuenta propia o basado en el hogar, aunque trabajen más horas y los ingresos sean menores[6]. Los trabajos de las mujeres también suelen concentrarse en actividades económicas "tradicionalmente femeninas", como costura y cocina, que muchas veces ofrecen remuneraciones más bajas y cuyos mercados se saturan antes que los de otros tipos de actividad económica

Todos estos factores tienen influencia en el riesgo de pobreza y marginación que corren las mujeres en la economía informal (véase también el documento informativo sobre igualdad de género).

El recuadro *infra* ilustra la segmentación de género aparente en la economía informal. No obstante, cabe señalar que la composición exacta de la segmentación varía en los diferentes contextos nacionales.

Segmentación del empleo informal por ingreso medio y género



Fuente: UNIFEM: El progreso de las Mujeres en el Mundo 2005. Mujeres, trabajo y pobreza (Nueva York, 2005), pág.54.

6 Para más detalles véase la sección de Recursos para acceder a UNIFEM: *El progreso de las Mujeres en el Mundo 2005. Mujeres, trabajo y pobreza* (Nueva York, 2005), pág. 50.

■ **¿Qué factores impulsan la informalidad?** Contrariamente a las expectativas comunes de que la economía informal actúa como centro de tránsito para los desempleados, que desaparece cuando las economías crecen y absorben el excedente de mano de obra, los datos empíricos de los países indican que persiste en los que han experimentado un crecimiento económico firme y sostenido. En muchos países en desarrollo aparece una relación más compleja, en que las recesiones económicas vuelcan a las personas al empleo informal (como opción de supervivencia) y los repuntes económicos no logran devolverlos al sistema formal. El documento informativo sobre tendencias del crecimiento económico y la economía informal contiene un análisis del fenómeno del crecimiento sin empleo y la importancia crítica de las políticas de empleo como el nexo principal entre el crecimiento y la reducción de la pobreza.

● Múltiples factores impulsan la informalidad y su combinación exacta en diferentes contextos nacionales varía

- **La pobreza.** Hay múltiples factores presentes en la informalidad[7]. El primero y principal es el problema de la pobreza y las limitadas oportunidades de medios de vida y de empleo para los trabajadores pobres. Aunque no todas las personas en la economía informal son pobres, como se observó en el informe de la OIT *Superar la pobreza mediante el trabajo*[8], frecuentemente la informalidad y la pobreza se superponen. En las secciones anteriores y en el documento informativo sobre tendencias del crecimiento económico y la economía informal se profundiza el análisis de este vínculo. Los ingresos bajos y el acceso limitado a las instituciones públicas impiden que los pobres inviertan en calificaciones que podrían ampliar su empleabilidad, productividad y protección frente a las conmociones y los riesgos relativos a los ingresos. La falta de educación y el reconocimiento limitado de las competencias adquiridas en la economía informal también impiden que los pobres ingresen en la economía formal, mientras que la escasez de oportunidades de ganarse la vida en las zonas rurales lleva a los migrantes al trabajo informal en zonas urbanas y países desarrollados. La discriminación en el mercado de trabajo contra los grupos vulnerables, como las mujeres pobres, las personas con discapacidad, los grupos étnicos y las personas que viven con el VIH/SIDA, muchas veces lleva a estas familias y comunidades a la pobreza y a la supervivencia mediante el trabajo informal[9].

- **La limitada capacidad de absorción del sector industrial.** Otro factor que impulsa la informalidad es la incapacidad del sector industrial de absorber la mano de obra en trabajos más productivos. A menudo esto se traduce en la preponderancia de empleos de baja calidad en el sector de los servicios. A medida que los países en desarrollo se industrializan, la disminución de la migración de las zonas rurales a las urbanas y la expansión industrial conexas no suelen estar acompañadas de un aumento proporcional de los trabajos industriales. En cambio, la mayoría de los nuevos empleos se crean en el sector de los servicios. Si bien el empleo en este sector abarca todas las condiciones de trabajo y salarios, e incluye tanto al comercio en pequeña escala como servicios financieros complejos, hay datos empíricos que demuestran su reducida contribución general al valor añadido en muchas regiones. Esto parece indicar que una cantidad importante de los trabajos creados en estos sectores son de los

7 Algunos de estos factores y tendencias se examinan en la memoria del Director General a la 95.ª reunión de la CIT en 2006, OIT: *Cambios en el mundo del trabajo*, Memoria del Director General, 95.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006.

8 Para más detalles véase la sección de Recursos para acceder a OIT: *Superar la pobreza mediante el trabajo*, Memoria del Director General, 91.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

9 OIT: *Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal, CIT, 90.ª reunión*, Ginebra 2002.

tipos de empleo de baja calidad y productividad característicos de la economía informal[10].

- **El impulso hacia la flexibilidad.** La flexibilización del trabajo en la economía informal como resultado de las presiones de la globalización también es un factor que contribuye al crecimiento de la informalidad. Anteriormente, los contratos formales o regulares de trabajo ofrecían a los trabajadores seguridad del empleo y una cierta estabilidad de ingreso y seguridad social. También permitían a los trabajadores evitar los riesgos relativos a las inversiones en herramientas, materiales y lugares, que corrían por cuenta del empleador. Para adaptarse a un mercado más competitivo, las empresas recurren a modalidades de trabajo flexible, como la subcontratación y el trabajo temporal u ocasional.

La globalización y las estructuras de producción cambiantes ejercen una enorme presión competitiva sobre las empresas

- **Las estructuras de producción cambiantes.** Del mismo modo, la disminución de las barreras comerciales y financieras, junto con la reducción de los costos del transporte y las comunicaciones, ha favorecido la fragmentación por las empresas de los procesos de producción y su subcontratación en países en que los costos de mano de obra son menores. El hecho de que si bien la proporción del empleo industrial respecto del empleo total mundial se mantuvo estable cerca del 21 por ciento entre 1995 y 2005, disminuyó en los países industrializados y aumentó en varios países en desarrollo, incluidos el Brasil, China, Federación de Rusia, Indonesia, México, Pakistán, Sudáfrica, Tailandia, Turquía y Vietnam[11].

- **La reestructuración económica.** En algunos países los procesos de reestructuración económica, incluida la privatización de empresas estatales y servicios públicos, han contribuido al crecimiento de la economía informal. Por ejemplo, en la región de Europa Central y Sudoriental (países no miembros de la Unión Europea (UE)) y la Comunidad de Estados Independientes, el desmembramiento del sistema de la Unión Soviética estuvo seguido de altas tasas de desempleo y la rápida migración de las zonas rurales a las urbanas sin los correspondientes aumentos de la proporción de trabajadores en la industria. Esto se tradujo en altas tasas de empleo en el sector de los servicios, pocos cambios en las tasas de empleo vulnerable y de desempleo, y desaliento entre los jóvenes.

Los datos empíricos no respaldan el argumento de que los marcos reglamentarios impulsan la informalidad

- **El debate sobre la reglamentación del trabajo.** Un debate más polémico sobre los impulsores de la informalidad guarda relación con el entorno reglamentario. Los proponentes de la desregulación sostienen que el alto costo de cumplir con la reglamentación se traduce en la "rigidez del mercado de trabajo" y la "elección voluntaria de la informalidad". Según esta teoría, la regulación incide negativamente en la creación de empleo formal y lleva al crecimiento del sector no estructurado. No obstante, un examen de la bibliografía no ofrece datos empíricos que respalden los argumentos propuestos por los promotores de la "desregulación sistemática". La Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres, en particular su grupo de trabajo de expertos independientes (entre otros, del Banco Mundial y la OIT) examinó los estudios y los datos empíricos que establecieron la vinculación entre los marcos regulatorios del mercado de trabajo rígidos y el crecimiento de la informalidad durante un período determinado y llegaron a la conclusión de que las pruebas no

10 Para más detalles véase la sección de Recursos para acceder a OIT: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices, Report of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization*, Ginebra, 27 a 29 de noviembre de 2007 (OIT 2008).

11 OIT: *Cambios en el mundo del trabajo*, Memoria del Director General, 95.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006.

eran decisivas[12]. En cambio, la Comisión recomendó que se examinara la idoneidad del entorno normativo en los contextos locales con miras a fortalecer su función empoderadora de las personas que trabajaban en la economía informal. También recomendó la definición y aplicación eficaz de un conjunto mínimo de derechos que incluyera y trascendiera la Declaración de la OIT relativa los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998[13].

Varios estudios y encuestas por país publicados desde entonces tampoco respaldan la causalidad implícita entre el aumento de la informalidad y la "rigidez" de los mercados de trabajo. Un ejemplo reciente es el Informe de la Comisión Nacional sobre empresas del sector no estructurado de la India publicado en junio de 2009[14]. El informe analizó datos sobre el crecimiento y el empleo en la India del último decenio y llegó a la conclusión de que el ritmo de creación de trabajo había sido mayor en empleos de baja calidad o informales en comparación con la creación de empleo formal en un período en que el país experimentó un crecimiento firme y no registró un "endurecimiento" de las regulaciones del mercado de trabajo. En otras palabras, el aumento de la informalidad en ambos grupos de trabajadores por cuenta propia, y en particular en los asalariados del sector formal, no podía atribuirse a regulaciones más estrictas[15]. En cambio, en el Brasil estudios recientes de la OIT mostraron el incremento y la aceleración de la creación de empleo formal en un momento en que se aumentaron los salarios mínimos y se fortaleció la inspección del trabajo[16]. En la Argentina, una encuesta reciente del Banco Mundial no respaldó la tesis del "empleo informal voluntario" y demostró cómo un conjunto multidimensional de políticas podía frenar el aumento drástico de la informalidad que se había registrado después de la crisis financiera[17]. (El debate sobre la regulación también se analiza en el documento informativo sobre el entorno normativo).

● Las investigaciones por país sobre la Argentina y el Brasil demostraron la forma en que un conjunto integrado de políticas regulatorias podía frenar la informalidad y traducirse en el crecimiento del empleo formal

Si bien la desregulación sistemática ha demostrado no ser una respuesta de política adecuada, hay aspectos de las reglamentaciones que claramente deben racionalizarse, simplificarse y hacerse eficaces en función de los costos. Por ejemplo, los altos gastos de transacción, las reglamentaciones excesivamente engorrosas, los procesos de registro complicados, costosos e inadecuados, y la necesidad de tratar con burocracias corruptas o ineficientes pueden constituir obstáculos graves al ingreso en la economía estructurada[18].

● Algunas reglamentaciones que rigen el registro de empresas y la concesión de licencias deben racionalizarse, simplificarse y hacerse eficaces en función de los costos para alentar la formalización

- **Las crisis económicas.** La crisis financiera mundial ha creado nuevas presiones sobre el empleo formal y, como suele suceder en las crisis económicas, se traduce en una ampliación de la economía informal. Las pérdidas de empleo en la economía formal ejercen una doble presión sobre las personas que ya se encuentran en situación vulnerable en la economía informal. Esta suele considerarse un "amortiguador" natural y flexible que

● Las crisis económicas no solo amplían la economía informal, sino que además ejercen presión negativa sobre las personas que ya están en ella

12 La Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres se estableció en 2006 y finalizó su labor en 2008. Véase *Making the Law Work for Everyone*, volumen 1, Informe de la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres y volumen 2, Informes de los grupos de trabajo (Nueva York, Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008).

13 *Ibid.*

14 Comisión Nacional sobre empresas del sector no estructurado, *The Challenge of Employment in India: An Informal Economy Perspective*, volumen 1, Informe principal (Nueva Delhi, Comisión Nacional sobre empresas del sector no estructurado, 2009).

15 "The informal economy", documento de reflexión, OIT 2009, nota interna.

16 Véase la sección de Recursos para acceder a Berg J.: Laws or Luck: Understanding rising formality in Brazil in the 2000's.

17 Extraído de "The informal economy", documento de reflexión, OIT 2009, nota interna. Banco Mundial y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina* (Buenos Aires, Banco Mundial y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2008).

18 OIT: *Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal*, CIT, 90.ª reunión, Ginebra 2002.

puede suministrar empleo por cuenta propia y oportunidades de empleo ilimitadas a quienes pierden sus trabajos formales. No obstante, la contracción de la demanda agregada mundial y en sectores clave como el de la construcción, el textil o la industria de los juguetes, también afectan a los trabajos informales y las oportunidades empresariales. Ambas tendencias aumentan las presiones competitivas en la economía informal y deterioran aún más las oportunidades de obtener ingresos y los niveles de estos. Las medidas de recuperación deben apuntar más allá de la economía informal para evitar reveses en el objetivo de transición a la formalidad. Deben integrar y respaldar los medios de vida, las estrategias de supervivencia y las redes de seguridad de los trabajadores informales para poder mitigar estos efectos de largo plazo[19].

■ **El trabajo decente y la economía informal.** El objetivo de la OIT de promover las oportunidades para que las mujeres y los hombres obtengan trabajo decente y productivo no se aplica solo al mercado de trabajo formal sino a *todos* los tipos de trabajadores y empleadores. En su informe a la 89.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Director General destacó que:

"las necesidades son mayores en la economía informal y entre los pobres. Si abogamos por la universalidad, [que] «todos los que trabajan tienen derechos en el trabajo», tenemos pues la obligación de abordar estas cuestiones"[20].

En 2002 la CIT volvió a poner de relieve este mismo desafío, al señalar la necesidad de abordar los déficits en las condiciones de trabajo decente en la economía informal, instando a formular:

"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"[21].

El trabajo decente se ha convertido en un punto de referencia aceptado internacionalmente y se reconoce no solo como un fin en sí mismo, sino también como un *medio* fundamental para alcanzar los objetivos mundiales de desarrollo, incluida la erradicación de la pobreza.

Informalidad y los cuatro pilares del trabajo decente
(Empleo, protección social, diálogo social y derechos en el trabajo)

Empleo – La necesidad de ampliar las oportunidades para que las personas encuentren trabajo productivo y decente.

En lo que se refiere al empleo, la informalidad y la exclusión incluyen el acceso no solo a trabajos de calidad con ingresos dignos, sino también a insumos que mejoren la capacidad de los actores de la economía informal para encontrar oportunidades productivas (por ejemplo, formación profesional, servicios financieros e información de mercado), y a políticas que favorezcan las actividades económicas de los pobres, utilicen sus aptitudes y amplíen sus mercados (por ejemplo, técnicas de producción de alto coeficiente de mano de obra, instalaciones de infraestructura accesibles a grupos y comunidades, políticas comerciales que no discriminen indebidamente contra los productos de los pobres, servicios financieros y espacio de mercado accesible para los pobres).

Protección (social) contra las vulnerabilidades – Dado que se ocupa de la condición humana del trabajo, la OIT tiene la obligación de abordar las vulnerabilidades y los imprevistos que llevan a las personas a dejar sus trabajos,

19 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT: *Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa - Informe para el punto recurrente sobre el empleo 2010*, Informe VI, 99.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010.

20 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT: *Reducir el déficit de trabajo decente - un desafío global*, Memoria del Director General, 89.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001, pág. 20.

21 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2002: Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal.

independientemente de que se deban al desempleo, la pérdida de los medios de subsistencia, la maternidad, la enfermedad o la vejez.

En lo que se refiere a la protección social, la informalidad aparece cuando los sistemas de seguridad social no están al alcance de determinados tipos de trabajadores y empresarios, dejándolos vulnerables a los riesgos del empobrecimiento repentino; cuando los servicios de asesoramiento en materia de seguridad y salud en el trabajo solo se ocupan de las empresas formales; y cuando las tecnologías desarrolladas para mejorar los lugares de trabajo no tienen en cuenta las distintas situaciones y equipos usados en los lugares de trabajo cada más comunes, como los hogares, los mercados y las pequeñas parcelas agrícolas.

Diálogo social – La organización, la representación y el diálogo son procesos esenciales para el goce de los diversos derechos en el trabajo. La libertad sindical y de asociación y el diálogo social son la piedra angular de la buena gobernanza democrática en el mercado de trabajo.

La informalidad y la exclusión de los procesos de diálogo social tienen lugar cuando los actores de la economía informal no pueden organizarse ni expresar sus necesidades e intereses; cuando no se reconoce a las organizaciones formadas por trabajadoras y trabajadores por cuenta propia o, peor aún, se las suprime; cuando los intereses dominantes se apropian de las vías de participación excluyendo a los trabajadores y a los pobres; y cuando las organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como las estructuras tripartitas, no incluyen a determinadas categorías de trabajadores y empresarios.

Derechos en el trabajo – Todas las personas que trabajan tienen derechos en el trabajo independientemente de dónde trabajen. La OIT fomenta la mejora de las condiciones en que se realiza el trabajo, dondequiera que tenga lugar, tanto en la economía formal como en la informal, en el hogar, la comunidad o en el sector del voluntariado, estén los trabajadores organizados o no.

La informalidad en función de los derechos puede darse en las poblaciones que no están cubiertas por la legislación laboral ni la administración del trabajo, que no tienen acceso a mecanismos de solución de conflictos, que no pueden formar asociaciones jurídicamente reconocidas, que están fuera del alcance de la educación en materia jurídica y de derechos, y que trabajan en condiciones de servidumbre o injustas fuera del control del Estado.

■ **Medidas progresivas para salir de la informalidad.** El trabajo decente ofrece un marco coherente para determinar qué aspectos de la informalidad deben abordarse (es decir, los componentes específicos del trabajo decente) y también qué tipos de instrumentos normativos e institucionales pueden fomentar u obstaculizar una mayor inclusión en la economía estructurada. Este proceso de salida de la informalidad es integral y progresivo, y no un enfoque simplista por única vez. El objetivo del trabajo decente debe alcanzarse progresivamente:

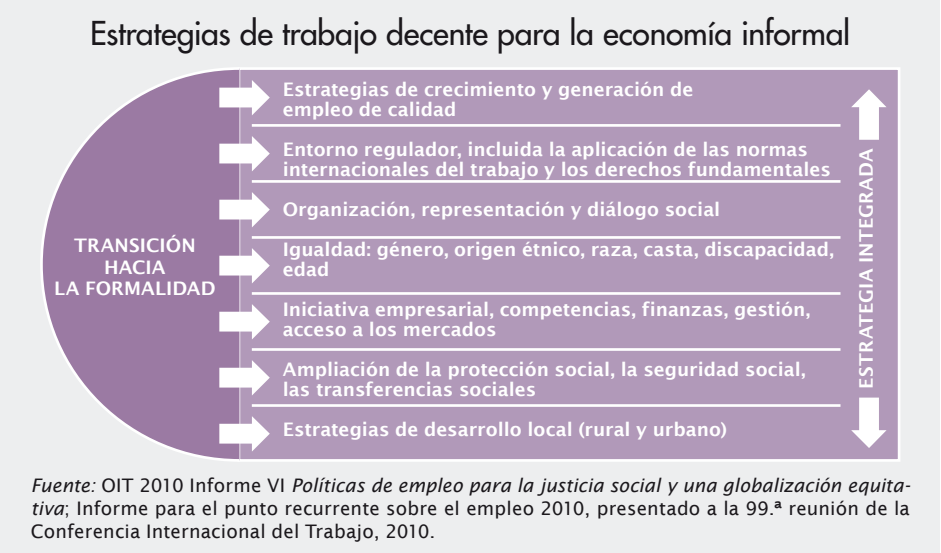
- Dando prioridad a la reducción de las deficiencias de trabajo decente en la economía informal lo antes posible, garantizando que las personas que están en ella sean reconocidas por la legislación y tengan derechos, protección jurídica y social, y representación;
- Asegurando que en el corto y mediano plazo las personas que buscan trabajo y los posibles empresarios puedan ingresar en la economía formal, protegida y estructurada; y
- A largo plazo, creando suficientes oportunidades de empleo formal, protegido y decente para todos los trabajadores y empleadores.

Si bien el objetivo y el desafío siguen siendo la salida de la informalidad, la vía para ello se describe no en función de una solución unidimensional, sino de un enfoque gradual que catalice la transición por medio de estrategias amplias e integradas que aborden las raíces múltiples de la economía informal.

■ **Perfeccionamiento del enfoque integrado de la OIT.** Desde la resolución de la CIT 2002, la OIT ha seguido perfeccionando el marco amplio en los debates de política subsiguientes, como las reuniones regionales de la OIT, el Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal de 2007 y la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración de la OIT. El marco reconoce que:

... con objeto de promover el trabajo decente, es necesario contar con una estrategia integrada de amplio alcance que abarque una serie de áreas de política, que elimine los aspectos negativos de la informalidad y preserve al mismo tiempo el significativo potencial de crear empleo y generar ingresos de la economía informal, y que promueva la protección y la incorporación de los trabajadores y de las unidades económicas de la economía informal a la economía estructurada [22].

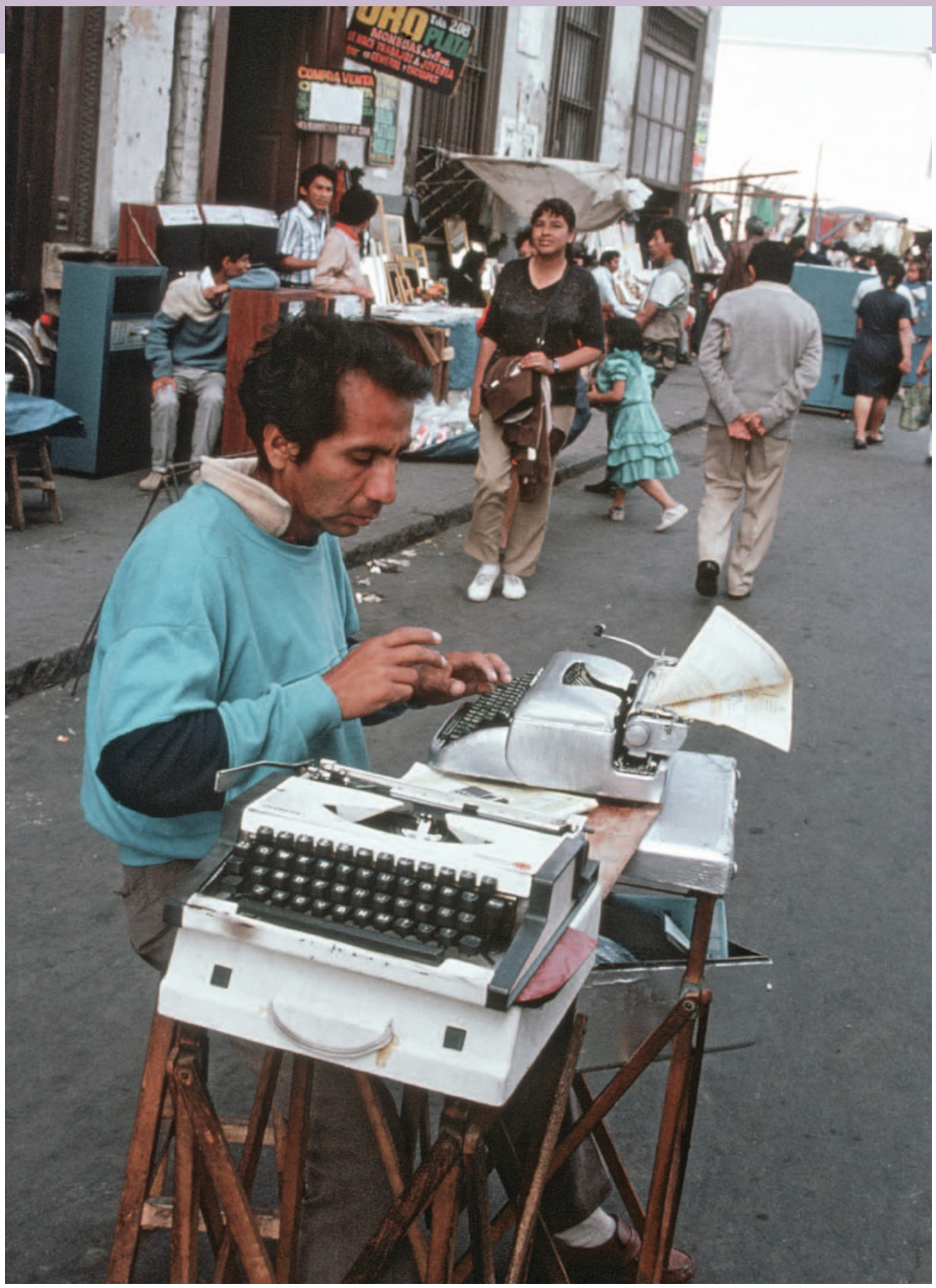
Valiéndose de su investigación a nivel de los países y su labor operacional, la OIT ha traducido este enfoque integrado en un marco de políticas y diagnóstico que incluye siete esferas clave de acción normativa, como se indica en el gráfico *infra*. Este marco cumple funciones múltiples. Sirve como herramienta de diagnóstico para analizar y vigilar los procesos y determinantes de la informalización y la formalización en un contexto nacional concreto, alentar el diálogo tripartito de base amplia para evaluar el impacto de las políticas y dialogar con otros actores mundiales e instituciones internacionales que se ocupan cada vez más de la economía informal y promueven sus propias perspectivas. El marco apunta a las múltiples vías hacia la formalidad profundizando las medidas en cada esfera de política (las filas del gráfico). También muestra el efecto total de estas diferentes políticas que pueden crear un entorno propicio o inadecuado hacia la formalidad en un contexto nacional determinado (coherencia entre las esferas de política). Como resultado de ello puede evaluarse mejor la totalidad de los incentivos y desincentivos que motivan a cada uno de los actores, gobiernos y organizaciones de empleados y de trabajadores, así como a los trabajadores y empresarios de la economía informal.



Fuente: OIT 2010 Informe VI *Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa*; Informe para el punto recurrente sobre el empleo 2010, presentado a la 99.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2010.

Esta política y herramienta de diagnóstico ofrece un marco para el apoyo de la OIT a sus mandantes en lo que se refiere a la elaboración de estrategias para la transición hacia la formalidad. Por consiguiente, la estructura de esta Guía de recursos normativos se basa en este marco. En esta guía las siete esferas de política se subdividen aún más en documentos informativos técnicos, aunque manteniendo la perspectiva general de la necesidad de un enfoque amplio, integrado y específico para salir de la informalidad.

22 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2007: *La economía informal*, Consejo de Administración, 298.ª reunión, Ginebra, marzo de 2007, GB.298/ESP/4.



Un mecanógrafo trabaja en una calle de Lima, Perú.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

OIT 1998 *Declaración de la OIT relativa los principios y derechos fundamentales en el trabajo* **http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID,P62_LANG_CODE:2453911,es:NO**

OIT 2002 *Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, 2002, Ginebra **http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf**

OIT 2008 Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa **http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_099768.pdf**

OIT 2009 *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo* Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, 2009, Ginebra **http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_115078.pdf**

OIT 2010 *Resolución y conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo* Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, 2010, Ginebra **http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_141632.pdf**

Convenios fundamentales

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_095897.pdf

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)

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

Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)

Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

Convenios de Gobernanza

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_156441.pdf

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

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

Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)

Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)

Publicaciones pertinentes

Berg J., 2010 Laws or Luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000's, Documento de trabajo núm. 5, Oficina de la OIT en el Brasil.
http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/BergLaborFormalityBrazil.pdf

Chen, M., Jhabvala, R., Lund, Frances. 2001 *Supporting Workers in the Informal Economy: A policy framework*. Noviembre de 2001.
http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen-Jhabvala-Lund-Supporting-Workers-policypaper.pdf

OIT 2002 *El trabajo decente y la economía informal* - Informe VI presentado para la discusión general en el marco de la 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2002.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf

--- 2002: Women and Men in the Informal Economy – A Statistical Picture (Ginebra 2002).
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/441/F596332090/women%20and%20men%20stat%20picture.pdf

--- 2007 *La economía informal: hacer posible la transición al sector formal.* Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal: hacer posible la transición al sector formal. OIT Ginebra, 27 a 29 de noviembre de 2007.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/meetingdocument/wcms_125491.pdf

OIT 2009 *The Informal Economy in Africa: Promoting Transition to Formality: Challenges and Strategies* OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/publication/wcms_127814.pdf

OIT 2010 *Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa - Informe para el punto recurrente sobre el empleo 2010,* Informe presentado a la 99.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2010.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_140656.pdf

UNIFEM: *El progreso de las Mujeres en el Mundo 2005. Mujeres, trabajo y pobreza* (Nueva York, 2005).
http://www.unifem.org/attachments/products/PoWW2005_spn.pdf

Para más información, véanse los sitios web del Departamento de Política de Empleo, http://www.ilo.org/emppolicy/lang--es/index.htm, y los temas globales de la OIT, http://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/lang--es/index.htm.

Referencias

Berg J., 2010 Laws or Luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000's, Documento de trabajo núm. 5, Oficina de la OIT en el Brasil.

Chen Martha, Carr, Marilyn. 2002 *La globalización y la economía informal: las repercusiones de la globalización del comercio y la inversión en los trabajadores pobres*. OIT Ginebra. **http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_122054.pdf**

OIT 2001 *Reducir el déficit de trabajo decente - un desafío global,* Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001. **http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/rep-i-a.pdf**

OIT 2002a *El trabajo decente y la economía informal* - Informe VI presentado para la discusión general en el marco de la 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2002. **http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf**

OIT 2002b Women and Men in the Informal Economy – A Statistical Picture (Ginebra 2002). **http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/441/F596332090/women%20and%20men%20stat%20picture.pdf**

OIT 2003 *Superar la pobreza mediante el trabajo*, Memoria del Director General, 91.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra. **http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc91/pdf/rep-i-a.pdf**

OIT 2006a: *Cambios en el mundo del trabajo,* Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006. **http://www.oit.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-i-c.pdf**

OIT 2006b *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015,* Informe del Director General, XVI Reunión Regional Americana, Brasilia, mayo de 2006 OIT Ginebra. **http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/rgmeet/16amr/dwork.pdf**

OIT 2006c *Realizing Decent Work in Asia. Report of the Director General*, decimocuarta Reunión Regional Asiática, Busan (República de Corea), agosto y septiembre de 2006 (Ginebra OIT). **http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/rgmeet/14asrm/dgrealizing.pdf**

OIT 2007a *La economía informal: hacer posible la transición al sector formal.* Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal: hacer posible la transición al sector formal. Ginebra, 27 a 29 de noviembre de 2007. OIT Ginebra, 27 a 29 de noviembre de 2007. **http://www.ilo.org/emppolicy/events/WCMS_125488/lang--en/index.htm**

OIT 2007b Consejo de Administración, Comisión de Empleo y Política Social, 298.ª reunión, marzo de 2007, *La economía informal*. GB.298/ESP/4. **http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_298_esp_4_es.pdf**

OIT 2007c *Rolling Back Informality* Documento temático tratado en el Foro Asiático del Empleo: Crecimiento, empleo y trabajo decente, Beijing, 13 a 15 de agosto de 2007.

OIT 2010 Informe VI *Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa*, informe para el punto recurrente sobre el empleo 2010 presentado a la 99.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2010
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_140656.pdf

UNIFEM 205 *El progreso de las Mujeres en el Mundo 2005. Mujeres, trabajo y pobreza* (Nueva York, UNIFEM).
http://www.unifem.org/attachments/products/PoWW2005_spn.pdf



Taller de reparación de calzado, República Árabe Siria.

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

Medición de la economía informal

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Taller mecánico, El Cairo (Egipto).

2.1 MEDICIÓN DE LA ECONOMÍA INFORMAL: DIFICULTADES ESTADÍSTICAS

■ Desde que en la década de 1970 comenzó a utilizarse en forma generalizada el término "sector informal", se han realizado esfuerzos a fin de elaborar definiciones más exactas que sirvan para hacer estimaciones estadísticas. La economía informal ha sido un concepto impreciso, no solo como categoría en razón de sus numerosas asociaciones posibles, sino también como entidad difícil de identificar debido a su movilidad y falta de visibilidad. Con la ampliación del concepto de informalidad, primero en la resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002 y luego en la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) en 2003, se ha progresado en cuanto a la elaboración de directrices para incrementar la disponibilidad y la calidad de estadísticas más armonizadas. Este documento informativo examina la situación actual de las estadísticas en relación con la definición y la medición de la economía informal. Asimismo, se describe la evolución conceptual del término y se evalúan los desafíos pendientes para la medición y la reunión de datos. También se analizan algunas respuestas innovadoras de la OIT y la comunidad estadística internacional para abordar las lagunas de información existentes.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- La escasez de datos
- ¿Por qué es importante la medición?
- Conceptualización de la economía informal
  - Empleo en el sector informal y empresas del sector informal
  - El concepto de "empleo informal"

■ **La escasez de datos.** En muchos países la economía informal desempeña un papel importante en la creación de empleo, la generación de ingresos y la producción y, en algunos países en desarrollo, representa el 75 por ciento o más del empleo no agrícola. No obstante, en muchos países los conocimientos estadísticos de la economía informal siguen siendo, en el mejor de los casos, fragmentarios, superficiales y anecdóticos. En los últimos años, los importantes esfuerzos realizados por la comunidad estadística internacional han aclarado los conceptos y las definiciones operacionales de la economía informal. Los desafíos fundamentales pendientes son los siguientes:

En muchos países los conocimientos estadísticos pormenorizados de la economía informal siguen siendo, en el mejor de los casos, fragmentarios

- Promover una mejor comprensión de los conceptos estadísticos de la economía informal;
- Orientar a los países sobre la aplicación práctica de las normas internacionales dentro de los marcos estadísticos; y
- Poner de relieve las buenas prácticas en el análisis de las estadísticas de la economía informal para formular políticas.

■ **¿Por qué es importante la medición?** La elaboración de estadísticas que midan la magnitud y naturaleza de la economía informal es importante por varias razones, entre otras, como base para la formulación y evaluación de políticas eficaces en apoyo a la transición hacia la formalidad, como herramienta de promoción dirigida a los grupos demográficos pertinentes, para determinar las tendencias nacionales y mundiales de empleo y para analizar los vínculos entre el crecimiento y el empleo.

La medición del PIB y el empleo pueden traducirse en subestimaciones importantes si no tiene en cuenta las actividades informales. Además, las políticas nacionales están mejor fundamentadas si se conocen la magnitud del empleo informal y las condiciones de estos patrones de empleo

En lo que se refiere al empleo, las políticas nacionales están mejor fundamentadas si se conocen la magnitud del empleo informal y las condiciones de estos patrones de empleo. La información del mercado de trabajo en los países suele guardar relación con el volumen de trabajo disponible y está basada en las estadísticas generales de empleo y desempleo. No obstante, falta información específica sobre los distintos niveles y formas de trabajo precario. Habida cuenta de que, generalmente, se reconoce que la economía informal entraña falta de identidad jurídica, malas condiciones laborales, exclusión de los sistemas de protección social, elevada incidencia de accidentes y enfermedades laborales y limitada libertad sindical, la generación de estadísticas que cuenten el número de personas que se encuentran en la misma, ampliará indudablemente la base de conocimientos sobre el alcance y el contenido de las respuestas normativas necesarias para enfrentar este fenómeno.

Además, sin más datos pormenorizados sobre empleo, es difícil determinar si las políticas de crecimiento económico pueden mejorar la cantidad y calidad del empleo y, en última instancia, erradicar la pobreza. Por consiguiente, a nivel mundial en el ámbito del desarrollo se podrá trabajar mejor si tiene una idea más clara acerca del grado en que la informalización es un fenó-

meno regional o mundial, y el grado en que las pautas de empleo afectan al desarrollo humano y la reducción de la pobreza en los distintos países.

La inclusión de las actividades informales en las estadísticas nacionales puede proveer una evaluación más amplia de la riqueza nacional, lo cual es importante como base para otorgar respuestas normativas adecuadas y para realizar comparaciones a la largo del tiempo y entre países. La medición del producto interno bruto (PIB) y el empleo puede traducirse en subestimaciones importantes si no se tienen en cuenta las actividades informales. Este sesgo lleva a cifras inexactas de los niveles nacionales de pobreza (medidos por el PIB per cápita), la situación ambiental (medida por las emisiones de contaminantes por PIB) y la asistencia al desarrollo basada en el PIB[1]. Además, medir la economía informal contribuye al objetivo de los sistemas nacionales de estadística de "reducir, en la medida de lo posible, la incidencia de las actividades no observadas y garantizar que las que persisten se midan adecuadamente y se incluyan en el PIB" y realizar otras estimaciones de datos[2].

El concepto de informalidad ha evolucionado y pasó de abarcar solo el empleo en un tipo concreto de unidad de producción (o empresa) a ser un fenómeno de toda la economía

■ **Conceptualización de la economía informal.** Desde que se acuñó el término "sector informal" en la década de 1970, este se ha utilizado como herramienta conceptual para medir actividades muy diversas que están excluidas de la legislación o fuera del ámbito reglamentario e impositivo. Una de las razones de la imprecisión es que durante muchos años la comunidad internacional tuvo que conformarse con una descripción de lo que era el sector informal y no una definición del mismo. Por ejemplo, en 1991 la OIT afirmó que el sector informal estaba "formado por actividades económicas en pequeña escala, integrado por trabajadores por cuenta propia que contratan a familiares o solo a unos pocos trabajadores". De este modo, describió las características típicas como disponer de poco capital, usar tecnología de bajo nivel y carecer de acceso a los mercados y las instituciones formales, pero no adoptó una definición oficial[3].

En 1993 la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) adoptó una concepción estadística de las actividades del sector informal[4]. En los últimos 15 años el concepto de informalidad ha evolucionado y ha pasado de abarcar solo el empleo en un tipo concreto de unidad de producción (o empresa) a ser un fenómeno de toda la economía centrándose ahora en la elaboración y armonización de indicadores de la economía informal[5]. El cambio conceptual de sector informal a economía informal (que se describe más adelante), si bien es técnicamente correcto y encomiable porque refleja las realidades cambiantes del mundo del trabajo, ha causado problemas para medir un concepto de por sí plagado de dificultades (que se tratan más adelante). También se describe más abajo el concepto estadístico actual de economía informal. No obstante, dado que la incorporación de un concepto estadístico "nuevo" lleva tiempo, algunos países seguirán presentando información basada en el concepto de empleo en el sector informal durante un tiempo, por lo cual se examinará brevemente la definición estadística de este concepto en la subsección siguiente.

- **Empleo en el sector informal y empresas del sector informal.** La definición de empleo en el sector informal adoptada oficialmente por la Decimoquinta CIET se basa en el concepto de *empresa del sector informal*, e incluye todos los trabajos realizados en una empresa de ese tipo. En otras

1 Véase la sección de Recursos para acceder a Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Fondo Monetario Internacional (FMI)/OIT/Comité Estadístico Interestatal de la Comunidad de Estados Independientes (CIS STAT), 2002. *Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook*.

2 *Ibid*.

3 OIT,1991. *El dilema del sector informal*. Ginebra.

4 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a la Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal de la CIET.

5 Para más detalles sobre la historia del concepto estadístico de economía informal, en particular en cuanto a la evolución desde la medición del empleo en el sector hasta el trabajo informal, véase la sección de Recursos para acceder a Hussmanns, R., 2004.

palabras, el empleo en el sector informal incluye básicamente todos los trabajos en empresas no registradas o empresas privadas pequeñas no constituidas que producen bienes o servicios para la venta o el trueque.

Esta definición tiene bastantes matices y complejidades. El término "empresa" se utiliza en un sentido amplio, pues incluye tanto a unidades que contratan a trabajadores como a unidades administradas por particulares que trabajan por cuenta propia o son trabajadores independientes, ya sea solos o con la ayuda no remunerada de familiares. Incluye a los trabajadores en cualquier situación laboral si se considera que participan en una empresa informal. Así, los vendedores ambulantes, los taxistas y los trabajadores a domicilio independientes se consideran empresas. La lógica subyacente del criterio basado en el número de personas empleadas es que muchas veces las empresas con un número de empleados inferior a un umbral están exentas, en virtud de la legislación laboral y de seguridad social, del registro de empleados y probablemente no las abarca la recaudación de impuestos ni el control de la aplicación de la legislación laboral debido a la falta de recursos gubernamentales suficientes para ocuparse de las numerosas empresas pequeñas (muchas de las cuales tienen una gran rotación de personal y carecen de características fáciles de reconocer).

En la definición de empresas informales no se incluyen determinadas actividades a veces relacionadas con actividades informales por razones prácticas y metodológicas, entre estas, las actividades agrícolas y conexas[6]; las familias que producen bienes exclusivamente para su propio consumo, por ejemplo en la agricultura de subsistencia, el trabajo doméstico, el trabajo de cuidado de otras personas y el empleo de trabajadores domésticos remunerados y los servicios voluntarios prestados a la comunidad.

En el recuadro que sigue se ilustra el empleo en el sector informal como concepto estadístico:

Empleo en el sector informal

Empresas del sector informal

- **No están constituidas.** Carecen de entidad jurídica independiente de sus propietarios y de una contabilidad completa.
- **Producen bienes y servicios comercializables.** Sus bienes y servicios están destinados a la venta o el trueque.
- **Tienen pocos trabajadores o estos no están registrados.** El número de trabajadores es inferior a un umbral (por ejemplo, menos de cinco empleados).
- **No son del sector agrícola**

Categorías estadísticas/de la fuerza de trabajo

Empleadores informales
- Si la empresa es pequeña
- y/o los empleados no están registrados
- y/o la empresa no está registrada

Trabajadores por cuenta propia informales
- Todos los trabajadores por cuenta propia
- o si la empresa no está registrada

Empleados y trabajadores familiares auxiliares en empresas informales, y miembros de cooperativas de productores informales

No incluye:

- Producción de bienes no comercializables por los hogares
- Agricultura
- Servicios domésticos remunerados
- Servicios domésticos y personales no remunerados prestados por miembros de la familia
- Servicios voluntarios prestados a la comunidad

6 La recomendación de excluir las actividades agrícolas y conexas del alcance de las encuestas del sector informal se debió a razones prácticas relativas a la reunión de datos. Por ejemplo, cubrir un sector agrícola vasto entrañaría una ampliación considerable de las operaciones de las encuestas y un aumento de los costos. Además, los sistemas de encuestas agrícolas establecidos parecen ser más idóneos para satisfacer las necesidades de medición de las actividades agrícolas y conexas.

Posteriormente, la definición de empresas del sector informal se incluyó en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 1993) aprobado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas sobre la base de la recomendación formulada por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas[7]. La inclusión en el SCN se consideró esencial, pues era un requisito para la identificación del sector informal como entidad separada en las cuentas nacionales y, por consiguiente, para la cuantificación de la contribución del sector informal al PIB.

- **El concepto de "empleo informal".** La definición de la Decimoquinta CIET se refiere al sector informal y al empleo en este. No obstante, se ha reconocido, incluso en la comunidad estadística, que puede haber aspectos de la informalidad fuera de las empresas del sector informal según la definición actual. Por ejemplo, los trabajadores ocasionales, de corto plazo y estacionales pueden estar empleados informalmente, es decir, carecer de protección social, prestaciones de salud, condición jurídica, derechos y libertad sindical, pero si están empleados en el sector formal no se incluyen en la medición del empleo en el sector informal.

Evitar confusiones terminológicas

En la comunidad estadística el uso de la terminología precisa es importante. Para el público en general, los términos "sector informal", "economía informal", "empleo en el sector informal" y "empleo informal" podrían parecer intercambiables, pero no lo son, y los matices relacionados con cada término son sumamente importantes desde una perspectiva técnica. A continuación se consigna una sencilla guía de referencia sobre la terminología relacionada con la informalidad y sus definiciones técnicas.

(a) **Economía informal**
Todas las actividades económicas de trabajadores o unidades económicas que, en la legislación o en la práctica, no recaen en el ámbito de mecanismos formales o estos son insuficientes (basado en Conferencia Internacional del Trabajo 2002)

(b) **Sector informal**
Grupo de unidades de producción (empresas no constituidas de propiedad de jefes de hogares), incluidas las "empresas informales por cuenta propia" y las "empresas de trabajadores informales" (basado en la Decimoquinta CIET)

(c) **Empresa del sector informal**
Empresas no registradas o empresas privadas pequeñas no constituidas que realizan actividades no agrícolas y cuya producción de bienes o servicios es para la venta o el trueque, al menos en parte (basado en la Decimoquinta CIET)

(d) **Empleo en el sector informal**
Todos los trabajos en empresas del sector informal (c) o todas las personas que estuvieron empleadas en por lo menos una empresa del sector informal, independientemente de su situación laboral y de si se trató de su trabajo principal o de un trabajo secundario (basado en la Decimoquinta CIET)

(e) **Empleo asalariado informal**
Todos los empleos asalariados caracterizados por una relación de trabajo que 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 (basado en la Decimoséptima CIET)

(f) **Empleo informal**
El número de trabajos informales, tanto en empresas del sector formal, empresas del sector informal u hogares, incluidos los empleados que tienen empleos informales (e); los empleadores y trabajadores por cuenta propia que trabajan en sus propias empresas del sector informal; los miembros de cooperativas de productores informales; los trabajadores familiares auxiliares en empresas del sector formal o informal; y los trabajadores por cuenta propia que producen bienes para el consumo final por su hogar (basado en la Decimoséptima CIET)

(g) **Empleo en la economía informal**
La suma del empleo en el sector informal (d) y el empleo informal (f) fuera del sector informal; este término no fue respaldado por la Decimoséptima CIET

7 Puede obtenerse información sobre el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 1993 y SCN 2008) en el sitio web de la División de Estadística de las Naciones Unidas, Nueva York, http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna.asp.

A comienzos de la década de 2000, cobró un fuerte impulso el llamamiento a contar con más y mejores estadísticas sobre la economía informal que captaran el empleo informal tanto del sector formal como fuera de este. Se registró un movimiento gradual de los usuarios de estadísticas hacia la promoción de este concepto más amplio de la informalidad, encabezado por el Grupo de Expertos sobre Estadísticas del Sector Informal (Grupo de Delhi), un foro internacional de estadísticos y usuarios de estadísticas preocupados por la medición del sector informal y la mejora de la calidad y comparabilidad de las estadísticas sobre el sector informal. Se trató de complementar el concepto de empleo en el sector informal, basado en las empresas, con un concepto más amplio de *empleo informal*, basado en el trabajo[8]. En su quinta reunión de 2001, el Grupo de Delhi instó a la elaboración de una definición estadística y un marco de medición del empleo informal para complementar la que se basaba en el empleo en el sector informal.

8 El Grupo de Delhi se estableció en 1997 para tratar distintas cuestiones metodológicas relacionadas con la medición del sector informal. Desde entonces, el Grupo ha ampliado su orientación al empleo informal y a la evaluación de los vínculos entre la informalidad y la pobreza. Para más información, véase http://www.mospi.gov.in.



Vendedoras en un mercado de verduras, Nepal.

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- Nuevos marcos para captar la informalidad
- Definición de empleo informal
  - Empleo en el sector informal
  - Empleo informal
- Fuentes de datos
- Medición indirecta e indicadores conexos
  - La metodología residual
  - Empleo vulnerable
  - Trabajadores pobres

Nuevos marcos para captar la informalidad. El Departamento de Estadística de la OIT y la Decimoséptima CIET aceptaron el desafío de elaborar nuevos marcos que captaran mejor el fenómeno de la informalidad. La OIT conceptualizó un marco para definir la economía informal, que se presentó a la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002, que lo adoptó. La economía informal se definió como el "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"[9]. En 2003 la Decimoséptima CIET adoptó directrices que respaldaban el marco como norma estadística internacional.

La economía informal se define como "todas las actividades económicas que, en la legislación o la práctica, no recaen en el ámbito de mecanismos formales o estos son insuficientes". La finalidad del nuevo término "economía informal" no fue reemplazar un término por otro, sino incorporar los distintos aspectos de la informalidad

Al hacer el seguimiento de la evolución del concepto de informalidad (véase el cuadro a continuación), es importante tener en cuenta que la finalidad de la ampliación al concepto de economía informal no fue reemplazar un término por otro, sino ampliar el concepto para incorporar distintos aspectos de la "informalización del empleo". También cabe señalar que, a los fines estadísticos, la Decimoséptima CIET no respaldó el uso del término "empleo en la economía informal" para representar la totalidad de las actividades informales. Las razones de ello fueron que i) no debían confundirse las diferentes unidades de observación de que se trataba (empresa y trabajo), ii) algunas intervenciones normativas deberían dirigirse a las empresas y otras al trabajo, y iii) el concepto de economía informal de la Decimoquinta CIET debía mantenerse por separado del de empleo informal, pues ya formaba parte del SCN y muchos países recopilaban estadísticas basadas en esa definición.

Cronograma de la informalidad como concepto estadístico

- **1993:** Definición de sector informal adoptada por la Decimoquinta CIET.
- **1999:** Tercera reunión del Grupo de Expertos sobre Estadísticas del Sector Informal (Grupo de Delhi), en que se concluyó que el Grupo debía formular recomendaciones sobre la identificación de las formas precarias de empleo (incluido el trabajo fuera del establecimiento y a domicilio) dentro y fuera del sector informal.

9 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT, 2002, *Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal trabajo decente y la economía informal.*

- **2001:** Quinta reunión del Grupo de Delhi, en la que se concluyó que era necesario complementar la definición y medición del empleo en el sector informal con la definición y medición del empleo informal y, que los miembros del Grupo debían poner a prueba el marco conceptual elaborado por la OIT.

- **2002:** 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en que se destacó la necesidad de contar con más y mejores estadísticas y se encomendó a la OIT que prestara asistencia a los países para la recopilación, el análisis y la divulgación de estadísticas. Asimismo, la Conferencia propuso una definición de economía informal.

- **2002:** Sexta reunión del Grupo de Delhi, en que se reconoció la necesidad de consolidar las experiencias de los países y se recomendó la realización de nuevas investigaciones destinadas a elaborar una definición estadística de empleo informal y métodos de recopilación estadística sobre este por medio de encuestas de la fuerza de trabajo.

- **2003:** Decimoséptima CIET en que se adoptaron directrices sobre una definición de empleo informal como norma estadística internacional.

- **2012:** La OIT publicará un manual sobre encuestas del empleo informal y el sector informal que trata de las cuestiones metodológicas relativas a la realización de encuestas sobre la economía informal a nivel nacional.

■ **Definición de empleo informal.** La Decimoséptima CIET definió *empleo informal* como el número total de trabajos informales, independientemente de si se realizan en empresas del sector formal, empresas del sector informal o en el hogar, durante un período de referencia determinado[10]. Esta definición incluye:

i. Trabajadores por cuenta propia (independientes sin empleados) en sus propias empresas del sector informal;
ii. Empleadores (independientes con empleados) en sus propias empresas del sector informal;
iii. Trabajadores familiares auxiliares, independientemente del tipo de empresa;
iv. Miembros de cooperativas de productores informales (no establecidas como entidades jurídicas);
v. Empleados que tienen trabajos informales definidos según la relación de trabajo (que por ley o en la práctica no está sujeta a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (por ejemplo, licencia pagada anual o por enfermedad));
vi. Trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar.

El marco estadístico del empleo en el sector informal solo incluía datos completos sobre las categorías i, ii y iv. Las demás se incluían o no según la naturaleza de la unidad de producción en que tenía lugar la actividad (es decir, si se consideraba una empresa informal). El principal elemento nuevo del marco fue la categoría v, empleados que tenían trabajos informales. Esta categoría contempla la gran mayoría del "empleo informal fuera del sector informal"[11] en muchos países e incluye a trabajadores cuya "…relación

10 Véase la sección de Recursos para acceder a Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.

11 El empleo informal fuera del sector informal también comprende a los trabajadores familiares auxiliares que trabajan en empresas del sector formal y a los trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar.

de trabajo, de hecho o de derecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (preaviso por despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas o licencia por enfermedad remunerada, etc.)", a saber:

- Empleados no registrados que no tienen contratos explícitos por escrito o que no están sujetos a la legislación laboral;
- Trabajadores que no se benefician de vacaciones anuales pagadas o licencia pagada por enfermedad o de planes de seguridad social y de pensión;
- La mayoría de los trabajadores domésticos remunerados empleados en hogares;
- La mayoría de los trabajadores ocasionales, de corto plazo o estacionales.

- **Empleo en el sector informal.** El concepto de sector informal se mantuvo flexible deliberadamente para incluir las diversas situaciones de los países y sus necesidades concretas. En la práctica esto se ha traducido en un conjunto de estadísticas nacionales sobre empleo en el sector informal, para el cual los países presentaban información según la variación elegida de los criterios establecidos en la resolución internacional[12]. Algunos países aplican el criterio de empresas no registradas, aunque los requisitos de registro pueden variar entre los países. Otros aplican como criterio el del número de empleados únicamente (que también puede variar según el país) o una combinación de ambos. Debido a las diferencias nacionales entre las definiciones y la cobertura, la comparabilidad internacional del indicador de empleo en el sector informal es limitada[13].

  En resumen, los problemas relativos a la comparabilidad de los datos para medir el empleo en el sector informal surgen especialmente de los factores siguientes[14]:

- Diferencias en las fuentes de datos;
- Diferencias en la cobertura geográfica;
- Diferencias en las ramas de actividad económica comprendidas. En un extremo se sitúan los países que abarcan todos los tipos de actividad económica, incluida la agricultura, y en el otro los que incluyen únicamente al sector manufacturero;
- Diferencias en los criterios utilizados para definir al sector informal, por ejemplo, el tamaño de la empresa o establecimiento, en contraposición con la falta de registro de la empresa o del trabajador;
- Diferentes umbrales de tamaño de las empresas;
- Inclusión o exclusión de los trabajadores domésticos remunerados;
- Inclusión o exclusión de las personas que tienen un trabajo secundario en el sector informal pero cuyo trabajo principal está fuera de este sector, por ejemplo, en la agricultura o en el servicio público.

- **Empleo informal.** Al igual que el concepto de sector informal, el concepto de empleo informal se concibió para incluir las distintas situaciones y necesidades de los países. Las Directrices adoptadas por la Decimoséptima CIET señalan explícitamente que "los criterios operativos para definir empleos asalariados informales deberían determinarse en función de las circuns-

Al igual que el concepto de sector informal, el de empleo informal se concibió para incluir las distintas situaciones y necesidades de los países

12 En OIT, 2009, el cuadro 7 presenta datos nacionales sobre empleo en el sector informal según un conjunto de cinco series basadas en las definiciones aplicadas.

13 Asimismo, se utilizan diversas clasificaciones de trabajadores domésticos remunerados según los países y las fuentes de información. Entre los países que usan encuestas de la fuerza de trabajo u otras encuestas de hogares para medir el empleo en el sector informal, aproximadamente la mitad incluye en este sector a los trabajadores domésticos remunerados. En cambio, los países que utilizan encuestas de las unidades de producción del sector informal o sectores semejantes suelen excluir a los trabajadores domésticos remunerados o solo incluir a aquellos que se consideran trabajadores independientes.

14 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT, 2009. *Key Indicators of the Labour Market, 6th Edition* (cuadro 7 sobre empleo en el sector informal).

tancias nacionales y de la disponibilidad de información". Algunos países (especialmente países en desarrollo) tal vez prefieran elaborar una medición que incluya los trabajos informales de trabajadores por cuenta propia y empleados y miembros de cooperativas de productores, mientras que otros países (especialmente países desarrollados) podrían optar por limitar la medición del empleo informal a los empleos asalariados únicamente. La flexibilidad incorporada en el concepto estadístico, si bien es una característica encomiable y necesaria del nuevo concepto, genera limitaciones en materia de comparabilidad de las estadísticas entre los países. A largo plazo, solo se alcanzará una mejor comparabilidad cuando las buenas prácticas reemplacen a las no tan buenas.

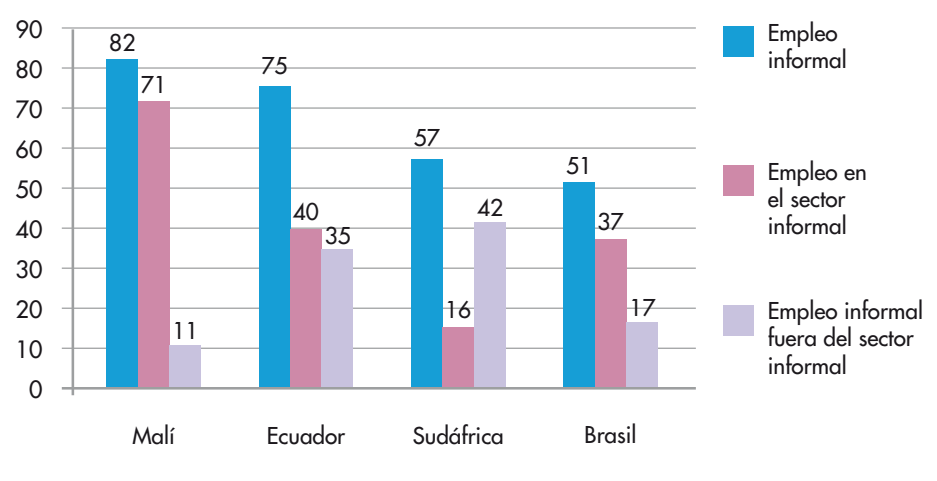
Con miras a reducir las cuestiones de comparabilidad y mejorar la disponibilidad y calidad de los datos, la OIT, en colaboración con miembros del Grupo de Delhi, ha emprendido la redacción de un *manual sobre encuestas del empleo informal y el sector informal*. Este manual consolidará el progreso realizado por la CIET y el Grupo de Delhi sobre el marco conceptual para medir el sector informal y el empleo informal, mediante la inclusión de conceptos, definiciones y metodologías de encuestas utilizando las mejores prácticas y experiencias.

La importancia de incluir el empleo informal y desglosar los datos según las categorías que el mismo comprende puede observarse en las siguientes conclusiones sobre las estadísticas de empleo informal obtenidas en 12 países[15]:

- **Proporción del empleo informal fuera del sector informal.** Como ya se mencionó, el empleo informal fuera del sector informal puede ser tan importante como el empleo en el sector informal, o aún más importante. Es lo que sucede, por ejemplo, en Sudáfrica en que el empleo informal fuera del sector informal constituía el 42 por ciento del empleo no agrícola total, mientras que el empleo informal dentro del sector informal era del 16 por ciento (véase el gráfico a continuación).
- **Proporción del empleo en el sector informal.** En la mayoría de los países, las proporciones de hombres y mujeres empleados en el sector informal eran menores que esas proporciones en el empleo informal, lo cual es comprensible habida cuenta de la mayor amplitud de este último concepto. Sin embargo, en la Federación de Rusia la proporción de personas en el sector informal era más elevada que en el empleo informal, donde el 11,9 por ciento del empleo no agrícola total estaba en el sector informal, mientras que en el empleo informal esa cifra ascendía al 8,6 por ciento. Un examen más detenido reveló que la razón de ello era que muchos trabajadores en el sector informal estaban protegidos jurídicamente por un contrato de empleo.
- **Proporción de mujeres empleadas en el sector informal y el empleo informal.** Suele creerse que más mujeres que hombres se ganan la vida en la economía informal, pero algunas estadísticas precisas muestran grandes variaciones entre los países al medir el empleo en el sector informal. De los 12 países encuestados, solo en 3 (Ecuador, Malí y Sudáfrica) era más probable que en el sector informal trabajaran más mujeres que hombres. No obstante, al examinar la medición más amplia del empleo informal, en la mayoría de los países la proporción de mujeres efectivamente era mayor que la de hombres (con excepción de las economías en transición de Kirguistán, República de Moldavia y la Federación de Rusia).

15 Los 12 países son: Brasil, Ecuador, Kirguistán, Malí, México, República de Moldova, Panamá, Perú, Federación de Rusia, Sudáfrica, Turquía y Venezuela (República Bolivariana de). Estas conclusiones figuran en Heintz, J. y G. Chang, 2007.

Empleo informal, empleo en el sector informal y empleo informal fuera del sector informal, como porcentaje del empleo no agrícola total (2004).



Los datos de Brasil y el Ecuador se refieren únicamente a zonas urbanas. Los datos de Brasil corresponden a 2003 y son estimaciones de la OIT basadas en una combinación de datos oficiales de distintas fuentes. Los datos están clasificados según el porcentaje de empleo informal.
Fuente: Departamento de Estadística de la OIT.

■ **Fuentes de datos.** Habitualmente, los datos sobre el empleo en el sector informal y el empleo informal pueden generarse sobre la base de una encuesta sobre la fuerza de trabajo. Para ello, solo se requiere añadir unas preguntas a la encuesta a un costo relativamente bajo. Otra alternativa es que los países realicen encuestas especiales del sector informal sobre la base de un enfoque que combine elementos de encuestas de hogares y de encuestas de empresas o un enfoque de censos o encuestas económicas o de establecimientos. Otras fuentes son las encuestas de hogares con fines múltiples, las encuestas de ingresos y gastos de los hogares, las encuestas sobre las actividades económicas de los hogares o las industrias de los hogares, las encuestas de empresas pequeñas y microempresas, y las estimaciones oficiales elaboradas por los propios países.

Al utilizar una encuesta de la fuerza de trabajo deben tenerse en cuenta determinadas consideraciones. Primero, muchas de estas encuestas se conciben para reunir información únicamente sobre el empleo primario de una persona. Dado que muchas veces las actividades informales son empleos secundarios, estos no se captarían en la encuesta a menos que se incluyeran preguntas concretas sobre las características de los empleos secundarios. Además, podría ser necesario realizar estudios especiales sobre actividades que podrían no informarse como trabajos, como el trabajo no remunerado en empresas familiares, el trabajo por cuenta propia de las mujeres en el hogar y otras actividades semejantes. Segundo, las encuestas de la fuerza de trabajo miden el empleo en relación con un período breve, generalmente una semana. Muchas actividades laborales realizadas durante ese período podrían no ser representativas del año entero, por ejemplo el trabajo estacional o el trabajo ocasional. En este caso debería utilizarse un período de referencia o de la encuesta más largo o realizarse actualizaciones de la medición por medio de encuestas trimestrales, mensuales o continuas. Estas limitaciones y sus soluciones se tratarán en el manual de próxima publicación.

La elección de las fuentes de datos depende del objetivo. Por ejemplo, si la finalidad es generar un conjunto amplio de información sobre el sector informal, incluidos el número y las características de las empresas que lo integran, sus actividades de producción, el empleo, la generación de ingresos, los bienes de capital y las condiciones y limitaciones en que funcionan, entre otras cosas, será necesario realizar una encuesta especial del sector informal.

● Los desafíos relativos a la mejora de la medición de la economía informal guardan relación directa con la necesidad de mejorar la capacidad de los organismos de estadística y los ministerios nacionales

Uno de los principales desafíos al elaborar estadísticas sobre la economía informal en muchos países, especialmente los que tienen una economía informal grande, es que la capacidad de generar estadísticas suele ser deficiente. Esto es un problema especialmente en muchos países en desarrollo en los que las encuestas de la fuerza de trabajo no se realizan periódicamente debido a limitaciones de recursos. Esto significa que los desafíos relativos a la mejora de la medición de la economía informal en su conjunto guardan relación directa con la necesidad de mejorar la capacidad de los organismos nacionales de estadística y/o de los ministerios de trabajo para la producción de estadísticas a nivel nacional.

■ **Medición indirecta e indicadores conexos.** Cuando no disponen de estadísticas nacionales oficiales sobre la economía informal, los investigadores y encargados de formular políticas muchas veces recurren a mediciones o indicadores indirectos para analizar la cuestión. En las subsecciones siguientes se presentan algunos ejemplos de enfoques de este tipo.

● **La metodología residual**[16]**.** Se trata de un método muy sencillo aunque controvertido para estimar el empleo informal sobre la base de datos estadísticos publicados. El cálculo es la simple resta del número de personas de la fuerza de trabajo no agrícola, obtenido de una encuesta de la fuerza de trabajo (u otra encuesta de hogares que tenga tabulaciones cruzadas por actividad económica (sector), situación laboral y género) y el número de empleos de una encuesta nacional representativa de establecimientos, es decir, el indicador indirecto del empleo total. Los pasos de la estimación son los siguientes:

- **Paso 1:** Utilizando una encuesta de la fuerza de trabajo o una estimación de otra fuente, determinar *la fuerza de trabajo no agrícola total*.
- **Paso 2:** Utilizando una encuesta de establecimientos, un censo económico o registros administrativos que incluyan las corporaciones y otras empresas del sector formal, determinar el *número de empleados formales*. Dado que los censos económicos no incluyen a los funcionarios públicos ni a los miembros de las fuerzas armadas, será necesario obtener una estimación del número de empleados públicos de otra fuente.
- **Paso 3:** Restar el número de empleados formales del paso 2 de la fuerza de trabajo no agrícola del paso 1 para obtener el *empleo informal total*.

Las estimaciones no son precisas y constituyen una metodología somera para calcular indirectamente el empleo informal. Los argumentos que señalan las imprecisiones del enfoque, incluidos la validez de combinar fuentes de datos y el hecho de que la fuerza de trabajo no agrícola total incluya a todas las personas de la fuerza de trabajo, no solo a las que realmente trabajan, son importantes.

Un problema grave del método residual es que parte del supuesto de que no hay empleo formal en las empresas del sector informal y que no se registra estadísticamente el empleo informal en las empresas del sector formal. Según el país y su sistema estadístico, ambos supuestos pueden estar equivocados.

Sin embargo, ante la opción de no tener datos y de contar con una estimación aproximada, el método residual puede ser de utilidad para poner de relieve alguna cuestión en particular. Un informe de la OIT de 2002 uti-

16 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT, 2002. *Women and men in the informal economy: A Statistical picture.*

lizó este método para generar estimaciones de 35 países, y se obtuvieron resultados interesantes del desglose por género[17].

- **Empleo vulnerable.** El empleo vulnerable es un indicador que trata de identificar la vulnerabilidad vinculando la calidad del trabajo con la condición laboral. Hay dos categorías principales de condición laboral: i) los trabajadores jornaleros y asalariados, y ii) los trabajadores independientes, que a su vez se subdividen en trabajadores independientes con empleados (es decir, empleadores), trabajadores por cuenta propia (es decir, trabajadores independientes sin empleados), miembros de cooperativas de productores informales y trabajadores familiares auxiliares. Los trabajadores vulnerables se miden sumando los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares auxiliares, pues es menos probable que estos dos grupos tengan acuerdos formales de trabajo[18]. Especialmente en los países en desarrollo, los trabajadores por cuenta propia suelen desempeñarse en actividades informales, como la agricultura de subsistencia y el comercio ambulante; mientras que los trabajadores familiares auxiliares generalmente no son remunerados y es menos probable que se beneficien de la protección social formal y participen en el diálogo social que sus contrapartes jornaleras o asalariadas[19].

  El empleo vulnerable es un indicador que trata de identificar la vulnerabilidad vinculando la calidad del trabajo con la condición laboral

  La correspondencia entre el empleo vulnerable y el empleo informal no es exacta; el empleo vulnerable, en el mejor de los casos, puede describirse como un subconjunto del empleo informal, pues no incluye los empleados en trabajos informales (que podrían ser mucho más vulnerables que los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares auxiliares), los empleadores de empresas informales ni los miembros de cooperativas de productores informales. Aun así, cuando no se dispone de otras mediciones del empleo informal, los países tal vez deseen considerar la posibilidad de usar el indicador para medir indirectamente al menos una parte de los trabajadores "vulnerables" a la informalidad.

- **Trabajadores pobres.** La medición de los trabajadores pobres relaciona la remuneración con la calidad del trabajo. La OIT define trabajadores pobres como las personas que trabajan pero viven con menos de 1,25 dólares de los EE.UU. por día por integrante de la familia, aunque se han elaborado varias otras definiciones, en particular la del Banco Mundial[20]. La medición es un reflejo del trabajo decente, porque si el trabajo de una persona no provee un ingreso suficiente para sacarla de la pobreza, ese empleo ya no satisface el componente de ingresos del trabajo decente y probablemente no satisfaga los demás componentes (incluida la falta de protección inherente al sector informal)[21]. No obstante, cabe recordar que no hay una relación clara entre empleo informal y trabajadores pobres. No todas las personas que trabajan en la economía informal son pobres y no todos los empleados pobres trabajan en la economía informal.

  La medición los trabajadores pobres es un reflejo del trabajo decente, porque si el trabajo de una persona no provee un ingreso suficiente para sacarla de la pobreza, probablemente tampoco satisfaga otros componentes del trabajo decente

  La proporción en el empleo vulnerable respecto del empleo total y del número de trabajadores pobres se han seleccionado como indicadores para medir el seguimiento del progreso hacia el logro de la meta 1B de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de "lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes"[22].

17 *Ibid.*
18 OIT, 2007. "Decent employment and the Millennium Development Goals: *Description and analysis of a new target", en Key Indicators of the Labour Market, 5th Edition*, Ginebra
19 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT, 2007. "Assessing vulnerable employment: The role of status and sector indicators", en *Key Indicators of the Labour Market, 5th Edition, Ginebra.*
20 Para un examen más pormenorizado, véase Majid, N. 2001: "The size of the working poor population in developing countries", documento de empleo núm. 16, OIT, Ginebra.
21 OIT, 2007. "Decent employment and the Millennium Development Goals: Description and analysis of a new target", en *Key Indicators of the Labour Market, 5th Edition*, Ginebra.
22 *Ibid*

Sin embargo, estos indicadores no captan la esencia del concepto de economía informal, pues dejan de lado en particular las formas cada vez más numerosas de informalización que podrían ser independientes de la remuneración y la situación laboral, como es el caso de los trabajadores jornaleros y asalariados en empresas formales. En consecuencia, el indicador de la meta sigue sin captar el componente importante de lo que constituye progreso hacia el trabajo decente para todos, en particular la reducción de las proporciones de empleo informal. Estas debilidades indican una necesidad aún mayor de contar con más y mejores estadísticas sobre la economía informal.

Las recientes recopilaciones de datos ofrecen nuevos conocimientos sobre la escala de la economía informal

Empleo informal
En 2011 el Departamento de Estadística de la OIT puso en práctica nuevas estadísticas sobre las dimensiones del empleo informal en la publicación *Statistical Update on Employment in the Informal Economy*. Utilizando datos de 46 países de ingresos medios y bajos, el informe muestra que las tres cuartas partes del empleo informal total estimado en esos países se concentra en 5 países (India, Brasil, México, Viet Nam y Pakistán). En 11 países el empleo informal representa por lo menos las dos terceras partes del empleo no agrícola. Los porcentajes más bajos de empleo informal se registran en los países de Europa Central y Oriental. En todos los países, excepto dos, el número de personas empleadas en el sector informal supera al de las personas con empleos informales fuera del sector informal, lo que indica que la mayor parte del empleo informal se concentra en el empleo en el sector informal.

En más de la mitad de los 44 países que presentaron datos desglosados por género había más mujeres que hombres en empleos informales como porcentaje del empleo no agrícola. No obstante, la mayoría de los países registró un mayor número de hombres que de mujeres en empleos del sector informal como porcentaje del empleo no agrícola. En estos países el empleo informal tiene una correlación negativa con el ingreso per cápita y una correlación positiva con la pobreza.

Para más detalles véase http://laborsta.ilo.org/sti/DATA_FILES/20110610_Informal_Economy.pdf

Trabajadores domésticos
En 2011 también se pusieron en práctica nuevas estimaciones mundiales y regionales del trabajo doméstico en OIT, *Trabajadores domésticos: estimaciones a nivel mundial y regional*, nota de información núm. 4. Con datos de 117 países y territorios, la nota de información estimó que en 2010 en todo el mundo había 52,6 millones de trabajadoras y trabajadores domésticos, la mayoría de los cuales (aproximadamente el 83 por ciento) eran mujeres.

Para más detalles véase http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_159562.pdf

En 2012 la OIT complementará la nota de información mencionada con un análisis mucho más detenido de las estimaciones relativas al trabajo doméstico. El informe suministrará no solo un análisis más profundo de la escala del trabajo doméstico, sino también nueva información sobre el alcance de la protección jurídica en todo el mundo, señalando de este modo algunas dimensiones de la informalidad en el trabajo doméstico.

Véase OIT (2012), *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Ginebra).

Datos nacionales obtenidos mediante mediciones directas de la economía informal
En 2013 la OIT y Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO) presentarán nuevos datos sobre la economía informal, usando por primera vez estimaciones directas de unos 47 países. Esta nueva recopilación estadística constituye una mejora importante respecto de la publicación anterior de la OIT de 2002 *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. Esta última se basó en mediciones residuales e indirectas de la informalidad, pues hasta ese momento no se había elaborado una definición estadística de empleo informal. Las mejoras en la recopilación y el análisis de datos que se han descrito en este documento técnico están dando frutos y revelando la escala, la composición y las características reales de la economía informal.

Véase OIT y WIEGO (de próxima publicación) *Women and Men in the informal economy 2012: A Statistical Picture*.



Peluquería improvisada, Colombia.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en el tema y contiene publicaciones pertinentes, directrices estadísticas, recopilaciones de estadísticas y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición entre las mismas.

Publicaciones pertinentes

Hussmanns, R. 2004, *Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment*, documento de trabajo núm. 53 del Departamento de Integración de Políticas, OIT, 2004, Ginebra.

OIT 2002, Informe VI *El trabajo decente y la economía informal* 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2002.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf

OIT 2002, *Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal* 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2002.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf

OIT y Organización Mundial del Comercio (OMC) 2009, *Globalization and informal jobs in developing countries* (Ginebra).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_115087.pdf

Directrices estadísticas

Grupo Delhi **http://mospi.nic.in/mospi_new/site/DelhiGroup.aspx**

Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 2003.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087625.pdf

Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 1993.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087486.pdf

Recopilaciones de estadísticas

OIT 2002, *ILO compendium of official statistics on employment in the informal sector* (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/stat/lang--es/index.htm

OIT 2002, *Women and men in the informal economy: A Statistical picture*, Sector de Empleo, Ginebra.
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/441/F596332090/women%20and%20men%20stat%20picture.pdf

OIT 2009, *Key Indicators of the Labour Market, 6th Edition*, table 7, Employment in the informal sector (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang--en/index.htm

OIT 2009, *Panorama Laboral 2008 - América Latina y el Caribe*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (Lima).
http://www.oitchile.cl/pdf/panorama08.pdf

OIT 2011, *Statistical Update on Employment in the Informal Economy*.
http://laborsta.ilo.org/sti/DATA_FILES/20110610_Informal_Economy.pdf

OIT 2011, *Trabajadores domésticos: estimaciones a nivel mundial y regional*, Nota de información núm. 4.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_159562.pdf

OIT 2012, *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Ginebra).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_173363.pdf

OIT y WIEGO (de próxima publicación) *Women and Men in the Informal Economy 2012: A Statistical Picture*.

Herramientas

OCDE/FMI/OIT/CIS STAT, 2002. *Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
http://www.oecd.org/dataoecd/16/16/2389461.pdf

OIT *Manual on Surveys of Informal Sector and Informal Employment*, de próxima publicación.

Para más información, véase el sitio web del Departamento de Estadística de la OIT http://www.ilo.org/stat/lang--es/index.htm y el sitio web de Indicadores Clave del Mercado de Trabajo de la OIT http://www.ilo.org/empelm/lang--es/index.htm

Referencias

Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 2003.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087625.pdf

Heintz, J. y G. Chang, 2007. "Statistics on employment in the informal sector and informal employment: A summary of updated estimates from the ILO Bureau of Statistics database". Inédito. Preparado para el Departamento de Política de Empleo, OIT Ginebra.

Hussmanns, R., 2004. *Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment*, documento de trabajo núm. 53 del Departamento de Integración de Políticas, OIT, Ginebra.

Majid, N. 2001. "The size of the working poor population in developing countries", documento relativo al empleo núm. 16, OIT, Ginebra.

OCDE/FMI/OIT/CIS STAT, 2002. *Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

OIT, 1991. *The Dilemma of the informal sector*. Ginebra.

OIT 2002 Informe VI *El trabajo decente y la economía*, 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2002.

OIT 2002 *Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal* 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2002.

OIT, 2002. *Women and men in the informal economy: A Statistical picture*, Sector de Empleo, Ginebra.

OIT, 2002. *ILO compendium of official statistics on employment in the informal sector*, Departamento de Estadística, Ginebra.

OIT, 2007. "Decent employment and the Millennium Development Goals: Description and analysis of a new target", en *Key Indicators of the Labour Market, 5th Edition*, Ginebra.

OIT, 2007. "Assessing vulnerable employment: The role of status and sector indicators", en *Key Indicators of the Labour Market, 5th Edition*, Ginebra.

OIT, 2009. *Key Indicators of the Labour Market, 6th Edition*, table 7, Employment in the Informal Sector, Ginebra.

Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 1993. **http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087486.pdf**



Joven transportando bananas para vender en el mercado, Camboya.

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 **Dificultades estadísticas**

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Un trabajador carga una bolsa de papas sobre su espalda, Perú.

3.1 PATRONES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA ECONOMÍA INFORMAL: ESTABLECER UNA COMBINACIÓN DE POLÍTICAS PARA REDUCIR LA INFORMALIDAD

■ Si bien el crecimiento económico es un elemento esencial para reducir la informalidad, los datos empíricos indican que no hay una relación automática entre ambos. Lo cierto es que en algunos casos la informalidad persiste pese a un crecimiento económico fuerte. En este documento informativo se trata de mostrar que la combinación de políticas de apoyo al crecimiento económico es un factor determinante clave de la forma en que ese crecimiento repercute en la informalidad. A continuación se presenta la justificación de la importancia de las políticas favorables al crecimiento incluyente y de alto coeficiente de empleo, y en la sección de nuevos enfoques se examinan los tipos de políticas integradas que pueden lograrlo.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- **El crecimiento económico por sí solo no puede reducir la informalidad**
  - **PIB per cápita e informalidad**
- **Tendencias recientes de la informalidad**
  - **Tendencias de la informalidad durante las últimas décadas del siglo XX**
  - **Tendencias de la informalidad a comienzos del siglo XXI**
  - **El período a partir de la crisis financiera**

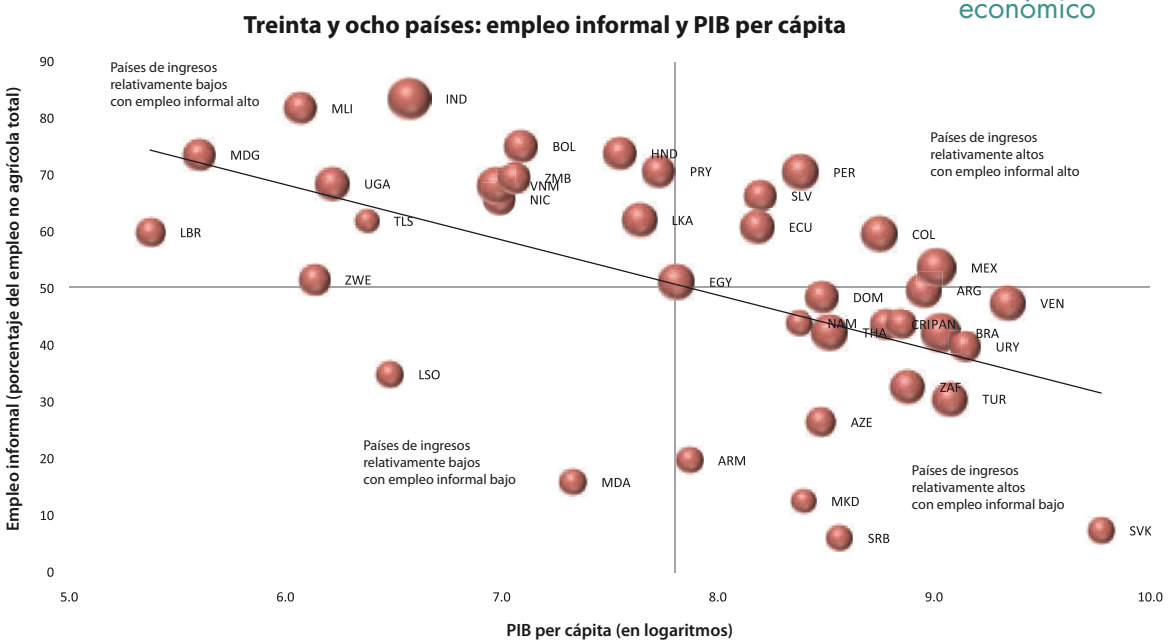
Los primeros análisis teóricos de la economía informal (o sector informal o tradicional, como se lo denominaba anteriormente) sostenían que la informalidad era un fenómeno temporal que desaparecería una vez que las economías crecieran y absorbieran el superávit de mano de obra que tenían. Contrariamente a esa expectativa, la informalidad no ha desaparecido, sino que persiste y muchas veces asume nuevas formas tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. Es aún más sorprendente que la informalidad a veces se mantenga a pesar de un crecimiento económico firme y sostenido. Está claro que hay una relación compleja entre crecimiento económico e informalidad, que se ilustra en el gráfico del empleo informal respecto del PIB per cápita que figura a continuación.

¿Qué es el crecimiento económico?

El crecimiento económico se define como la ampliación del potencial productivo de la economía. El crecimiento económico anual se mide por medio del porcentaje del aumento anual del producto interior bruto (PIB). Según la combinación de políticas de apoyo al crecimiento económico, este puede ser de alto coeficiente de capital, que se traduce en un crecimiento limitado de los puestos de trabajo, o puede tener un alto componente de empleo. La modalidad del crecimiento económico probablemente tenga repercusiones en el grado de reducción de la pobreza y el ritmo de mejoras de las condiciones de vida.

● La informalidad puede aumentar aun a pesar del crecimiento económico

Gráfico 1: PIB per cápita e informalidad



Fuente de los datos: Departamento de Estadística de la OIT y Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la Economía Mundial.

Fuente: OIT 2011. Statistical Update on Employment in the Informal Economy.

Este gráfico muestra el porcentaje del empleo informal respecto del empleo no agrícola total y el valor del ingreso per cápita por país (expresado en logaritmos naturales). Los nombres de los países se abreviaron debido a limitaciones de espacio. El eje pasa por la media de los valores no ponderados de la muestra. Se indica la recta de la tendencia lineal y el tamaño de las burbujas refleja la envergadura del empleo informal total (en logaritmos naturales). Se han incluido solo los países que tienen datos sobre las personas en empleos informales. Los datos del PIB corresponden al mismo año del último año del que se disponen datos sobre el empleo en la economía informal.

Una forma de capturar los efectos del crecimiento económico sostenido en la incidencia de la informalidad a largo plazo es centrarse en la relación entre el PIB per cápita y la estructura económica imperante. La utilización de los aumentos del PIB per cápita como indicador indirecto de la transformación estructural tiene sentido si hay una asociación empírica fiable entre los niveles del PIB per cápita y un índice de la estructura económica. Es razonable suponer que la proporción de actividades informales en una economía puede utilizarse como indicador indirecto de la preponderancia de actividades de baja productividad. En este caso, los aumentos del PIB per cápita deberían servir para seguir la evolución de la economía informal, es decir, se asocia un mayor PIB per cápita con menores niveles de informalidad. El gráfico que figura más arriba trata de hacer eso. Para fijar el concepto, consideremos dos países que caen en la línea de ajuste óptimo, Madagascar y Brasil. Madagascar tiene un ingreso per cápita de 421 dólares (dólares de los EE.UU. de 2010) mientras que en el Brasil es de 10.721 dólares (de 2010). Al pasar de Madagascar al Brasil, la informalidad disminuye del 75 al 45 por ciento. ¿Cuánto tardará Madagascar en alcanzar el PIB per cápita del Brasil?

Si el PIB per cápita aumenta un 7 por ciento anual, el ingreso per cápita se duplica en apenas un poco más de diez años. Así pues, utilizando esta simple aproximación, Madagascar necesitará más de 40 años para alcanzar el nivel del Brasil y lograr la proporción de informalidad conexa del 45%. En todo caso, pocos países, 13 según la Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo[1], han logrado crecer a un ritmo del 7 por ciento anual durante dos a tres decenios. Esto significa que la probabilidad de que un país en desarrollo típico crezca a tasas elevadas es muy baja. Madagascar no es una excepción. Por consiguiente, depender de una estrategia basada «solo en el crecimiento» no es una manera muy eficaz de reducir la informalidad en un plazo razonable.

Otra razón por la cual la orientación debe ir más allá del crecimiento únicamente es que el gráfico de la relación entre PIB per cápita e informalidad muestra que hay desvíos considerables de la «línea de ajuste óptimo». En otras palabras, hay variaciones importantes en la incidencia de la informalidad entre países que tienen niveles semejantes de PIB per cápita. Ello significa que hay factores específicos de cada país que guardan relación con una combinación compleja de instituciones y políticas que pueden facilitar la reducción del nivel de informalidad para cualquier valor del ingreso per cápita.

El gráfico indica en general que si bien el crecimiento económico es esencial para reducir la informalidad, la combinación de políticas en que tiene lugar también es de suma importancia. Del mismo modo que ha quedado bien establecido que el crecimiento económico por sí solo es insuficiente para reducir la pobreza, está cada vez más claro que este por sí solo no puede frenar la informalidad. Se requiere un examen de los tipos de estrategias de crecimiento económico que pueden aumentar o disminuir la informalidad. Para analizar la relación entre crecimiento económico y sus efectos en la economía informal, este documento informativo procurará responder a dos preguntas:

1. ¿Cuáles han sido las tendencias recientes de la informalidad y las estrategias de crecimiento conexas?
2. ¿Qué tipos de políticas deben aplicarse para que el crecimiento económico se traduzca en una reducción de la informalidad?

1 Véase la sección de Recursos para acceder a Banco Mundial, Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo.

■ **Tendencias recientes de la informalidad.** Es útil analizar las tendencias generales recientes en materia de informalidad para seguir destacando la importancia crítica que tienen las políticas relativas al crecimiento y las que lo complementan respecto de los efectos en la informalidad. Esta parte del documento informativo examina tres períodos, a saber: las últimas décadas del siglo XX, en las que se registró un aumento de la informalidad; los comienzos del siglo XXI, en que hubo una disminución moderada de la informalidad; y el período desde la crisis financiera mundial de 2008 hasta el presente.

• **Tendencias de la informalidad durante las últimas décadas del siglo XX.** A fines del siglo XX se registró un aumento general de la economía informal en muchos países de todo el mundo. Por ejemplo, Heintz y Pollin señalan que en un conjunto de datos de 23 países, en 19 hubo un incremento de la informalidad. Del mismo modo, los datos de la OIT de 2002 indican que el trabajo independiente aumentó en todas las regiones en desarrollo, y que a nivel mundial creció de una cuarta parte del empleo no agrícola a una tercera parte en el período 1980-2000[2]. Además, Charmes (2000), utilizando datos de fuentes nacionales, muestra que el peso relativo del sector informal aumentó considerablemente en todas las regiones respecto del empleo no agrícola entre 1980 y 1999[3].

Es importante examinar el entorno de políticas de esa época para observar los factores subyacentes del aumento. En las últimas décadas del siglo XX muchos países aplicaron modelos económicos de desarrollo basados en lo que se conocía como el "consenso de Washington". Este modelo promovía una política monetaria restrictiva para mantener baja la inflación, la prudencia fiscal, mercados libres y un papel limitado del Estado. El entorno normativo respaldaba el libre comercio, la liberalización financiera, la desregulación de los mercados, las privatizaciones, la flexibilidad de los mercados de trabajo, la externalización de la producción y el crecimiento del trabajo temporal y ocasional[4]. Estas políticas muchas veces dieron por resultado un crecimiento económico de contenido de empleo muy bajo. Además, los tipos de puestos de trabajo creados muchas veces eran de mala calidad, es decir mal remunerados y mal reglamentados, en general en la economía informal. El análisis de este tipo de estrategia de crecimiento ha revelado que sin una orientación explícita al aumento de la demanda de trabajo, el crecimiento económico no generará la cantidad de puestos de trabajo necesarios ni tendrá efectos importantes en la reducción de la pobreza y la informalidad[5]. Habida cuenta de que el trabajo es la fuente primaria de ingresos de los pobres, los empleos mal remunerados y poco productivos no permitirán que los pobres ganen lo suficiente para que ellos y sus familias salgan de la pobreza mediante el trabajo. Así, se observa que el período de aumento de la informalidad en muchos países y regiones de todo el mundo ocurrió en un momento en que los modelos económicos orientados al libre mercado dominaban la formulación de políticas[6].

● La informalidad aumentó en muchas partes del mundo durante fines del siglo XX, un período en el que también se aplicaron modelos económicos neoclásicos

2 Estas estimaciones se realizaron antes de la elaboración de métodos directos para recopilar datos sobre la economía informal. Ante la falta de estimaciones directas, el trabajo independiente, un componente importante del empleo en la economía informal, era un indicador útil del grado de informalidad. Para más detalles, véase el documento informativo sobre dificultades estadísticas.

3 Véase Charmes, J. 2000. Size, *Trends and Productivity of Women's Work in the Informal Sector*, documento presentado en la Conferencia anual de la International Association for Feminist Economics (IAFFE), Estambul, 15-17 de agosto.

4 Véase la sección de Recursos para acceder a Chen, M., Vanek, J., Heintz, J. 2006. "*Informality, Gender and Poverty: A global picture*", Economic and Political Weekly. 27 de mayo de 2006, págs. 2121-2139.

5 *Ibid.*

6 Véase la sección de Recursos para acceder a Heintz y Polin 2005.

El número de trabajadores pobres como indicador de la informalidad.

El número de trabajadores pobres es un indicador útil al centrarse en la informalidad, primero porque el principal problema relativo al empleo en los países en desarrollo no es tanto el desempleo generalizado (los pobres no pueden permitirse no trabajar), sino el subempleo masivo y el número de trabajadores pobres; y segundo, porque muchas veces hay una superposición entre ser un trabajador pobre y tener un trabajo informal. Aunque algunas actividades de la economía informal permiten obtener medios de vida e ingresos aceptables, la mayoría de las personas que trabajan en la economía informal se enfrentan con ingresos inseguros y diversos déficits de trabajo decente. Muchos trabajadores que tienen un empleo informal, incluidos los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores cotizantes no remunerados y los que dirigen empresas muy pequeñas, suelen tener menores ingresos y hacer frente a mayores riesgos de pobreza que los que tienen un empleo formal. Así pues, hay una vinculación sólida entre la informalidad y el número de trabajadores pobres.

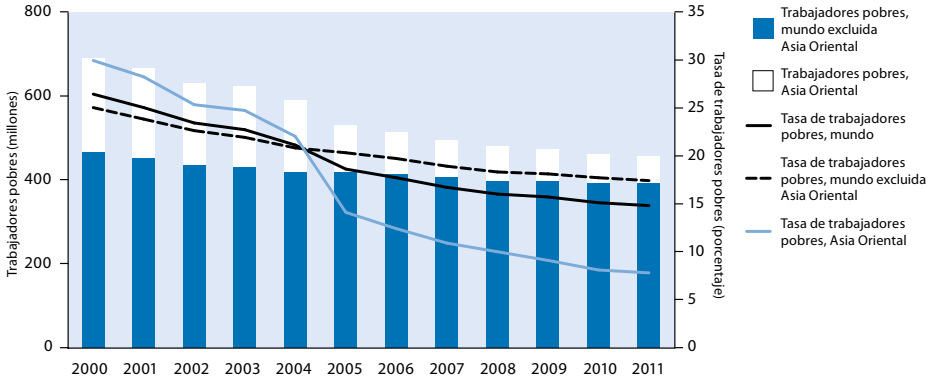
Véase también el documento informativo sobre dificultades estadísticas.

- **Tendencias de la informalidad a comienzos del siglo XXI.** Aunque la informalidad aumentó durante las dos últimas décadas del siglo XX, a comienzos del siglo XXI, un período de prosperidad económica mundial, registró una reducción moderada. A continuación se exponen los datos de los indicadores del número de trabajadores pobres y del empleo vulnerable, y las estimaciones directas.

Número de trabajadores pobres

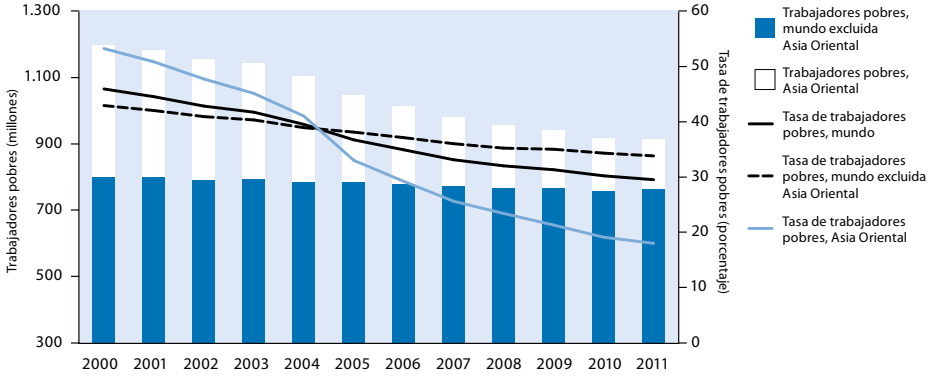
Los datos recientes de la OIT de 2012 (véanse los gráficos 2 y 3 a continuación) sobre el número de trabajadores pobres muestran que en el último decenio se logró cierto progreso; sin embargo, los altos niveles y tasas de trabajadores pobres siguen siendo inaceptables. Como muestran los gráficos siguientes, se registró una disminución de la pobreza extrema de los trabajadores (los que viven por debajo del umbral de pobreza de 1,25 dólares por día)[7]. Del mismo modo, también se redujo el número de personas que viven por debajo del umbral de pobreza de 2 dólares por día, principalmente debido a las disminuciones de la pobreza registradas en Asia Oriental y China[8].

Gráfico 2. Tendencias mundiales del número de trabajadores pobres, 2000-2011 (1,25 dólares de los Estados Unidos por día)



Nota: La cifra correspondiente a 2011 es una estimación preliminar.
Fuente: OIT Tendencias Mundiales del Empleo 2012.

Gráfico 3. Tendencias mundiales del número de trabajadores pobres, 2000-2011 (2 dólares de los Estados Unidos por día)



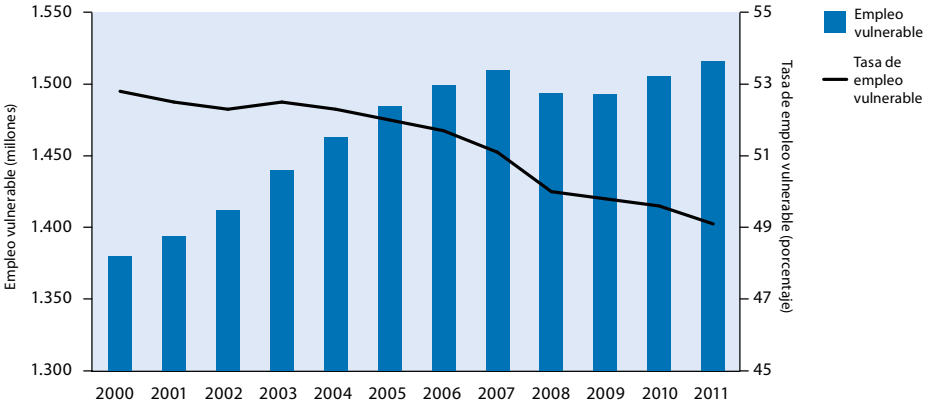
Nota: La cifra correspondiente a 2011 es una estimación preliminar.
Fuente: OIT: OIT Tendencias Mundiales del Empleo 2012.

7 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2012, *Tendencias Mundiales del Empleo 2012*, pág. 44.
8 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2012, *Tendencias Mundiales del Empleo 2012*, pág. 44.

Empleo vulnerable

El gráfico 4 muestra una tendencia de disminución del empleo vulnerable a nivel mundial (definido como los trabajadores por cuenta propia más los trabajadores familiares no remunerados) del 49,1 por ciento, respecto del 52,8 por ciento registrado en 2000[9]. No obstante, esta disminución moderada no fue suficiente para evitar que el número de trabajadores en empleos vulnerables aumentara en casi 23 millones desde 2009 como resultado de la expansión de la fuerza de trabajo en los países muy afectados por condiciones de empleo vulnerable[10].

Gráfico 4. Tendencias mundiales de empleo vulnerable, 2000-2011



Nota: La cifra correspondiente a 2011 es una estimación preliminar.

Fuente: OIT: OIT Tendencias Mundiales del Empleo 2012.

Estimaciones directas de la informalidad

La OIT posee series cronológicas de 15 países sobre el empleo informal total, el empleo en el sector informal y el empleo informal fuera del sector informal como proporción del empleo no agrícola en dos o tres momentos, en 2000, 2005 y 2010, o cerca de esos años (véase el cuadro 1 en la pág. 7 a continuación). Esta muestra de 15 países es demasiado pequeña, por lo cual no es representativa. No obstante, los datos disponibles parecen indicar que en el mundo en desarrollo el empleo informal total está aumentando en algunos países, como Zambia e India, y disminuyendo en países de ingresos medios o más altos (América Latina, con excepción de México, y Tailandia); y que en los países en transición el empleo en el sector informal está creciendo[11].

El empleo vulnerable como indicador de la informalidad

Otro indicador útil para analizar la informalidad es el empleo vulnerable, que mide el total de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares no remunerados. Este indicador provee información valiosa sobre las tendencias de la calidad del empleo total. Una gran proporción de empleo vulnerable indica modalidades de trabajo informal generalizadas, a menudo sin protección social y con baja cobertura de diálogo social y goce limitado de los derechos fundamentales. Sin embargo, este indicador tiene algunas limitaciones, como se ilustra en Tendencias Mundiales del Empleo 2010 de la OIT, a saber: 1) empleo asalariado o a sueldo no es sinónimo de trabajo decente, pues los trabajadores pueden correr grandes riesgos económicos a pesar de ser asalariados; 2) el indicador no incluye a los desempleados, a pesar de que son vulnerables; 3) un trabajador puede estar incluido en uno de los dos grupos considerados vulnerables pero no correr grandes riesgos económicos, especialmente en el mundo desarrollado.

Véase también el documento informativo sobre dificultades estadísticas.

● Las estimaciones directas de la informalidad muestran una disminución moderada de la informalidad a comienzos del siglo XXI

9 *Ibid.*, pág. 46.
10 *Ibid.*, pág 46.
11 OIT y Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO) (de próxima publicación), *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update 2012.*

Cuadro 1: Empleo informal no agrícola y sus componentes
Serie cronológica

País	Año (trimestre)	Empleo informal	Empleo en el sector informal	Empleo informal fuera del sector informal
		como % del empleo no agrícola total		
Argentina	2003 (IV)	60,8	35,5	25,5
	2005 (IV)	57,0	33,4	23,7
	2009 (IV)	49,7	32,1	17,9
Ecuador	2005 (IV)	65,7	40,2	26,0
	2009 (IV)	60,9	37,3	24,0
México	2005 (II)	53,2	34,9	19,1
	2009 (II)	53,7	34,1	20,2
Panamá	2005 (agosto)	48,2	30,6	17,7
	2009 (agosto)	43,8	27,7	16,3
Perú	2005	76,3	52,7	24,0
	2009	69,9	49,0	21,7
Uruguay	2006	43,4	37,4	10,8
	2009	39,8	33,9	9,8
Sudáfrica	2001	46,2	24,6	21,6
	2005	39,1	20,3	18,8
	2010 (IV)	32,7	17,8	14,9
Zambia	2005	59,4		
	2008	69,5		
Turquía a)	2005		44,0	
	2009		46,2	
República de Moldova	2005	19,4	6,3	13,1
	2009	15,9	7,3	8,6
Federación de Rusia	2000		8,2	
	2005		13,0	
	2010		12,1	
Ucrania	2000		7,0	
	2005		7,8	
	2009		9,4	
India	1999-2000	80,4	67,7	13,5
	2004-2005	83,5	68,8	15,4
	2009-2010	83,6	67,5	16,8
Sri Lanka b)	2006	62,2	51,0 c)	11,6 d)
	2009	61,8	49,8 c)	12,0 d)
Tailandia	2006	42,6		
	2010	41,9		

a) Únicamente empleadores y trabajadores por cuenta propia.
b) Excluidas las provincias del Norte y del Este.
c) Incluidos los empleados domésticos y los productores de bienes exclusivamente para su propio consumo en el hogar.
d) Excluidos los empleados domésticos y los productores de bienes exclusivamente para su propio consumo en el hogar.

Nota: Debido a la existencia de empleo asalariado formal en el sector informal, en algunos países el empleo informal total es ligeramente inferior a la suma del empleo en el sector informal y el empleo informal fuera del sector informal.

Fuente: OIT y WIEGO (de próxima publicación) Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update 2012.

Así, sobre la base de las distintas fuentes de datos podemos observar que el patrón reciente, al menos hasta el inicio de la crisis financiera mundial en 2008, ha sido una tendencia de moderada disminución de la informalidad. Cabe destacar que esta trayectoria descendente tuvo lugar en un período de auge económico mundial. En el período 2000-2007 se estimó que el PIB mundial creció un 4,2 por ciento, mientras que en los ocho años anteriores (1992–1999) lo hizo un 3,1 por ciento[12]. Las economías emergentes y las economías en desarrollo experimentaron tasas particularmente elevadas de crecimiento económico, del 6,5 por ciento en promedio en 2000-2007, mientras que en 1992-1999 estas habían sido del 3,6 por ciento[13]. A pesar del gran crecimiento económico en muchas partes del mundo, los efectos en la reducción de la informalidad fueron sorprendentemente modestos. Aunque una evaluación de las distintas estrategias de crecimiento aplicadas durante ese período en el mundo va más allá del alcance de este documento informativo, este resultado también indica que el crecimiento económico por sí solo no basta para reducir la informalidad.

- **El período a partir de la crisis financiera.** En lo que se refiere al período más reciente desde la crisis financiera mundial, aún no se han determinado los efectos de largo plazo en el tamaño de la economía informal. El epicentro de la crisis se ha registrado en países de ingresos altos, mientas que las economías emergentes y en desarrollo se vieron menos afectadas y en algunos casos tuvieron una recuperación más rápida[14]. Los datos agregados de los países indican una desaceleración universal del crecimiento y puede postularse que la tasa de reducción de la pobreza al menos se ha frenado en muchos países en desarrollo[15]. Es sumamente probable que ello haya contribuido también a la desaceleración de la disminución de la informalidad, aunque el impacto exacto en el tamaño de la economía informal en los distintos países aún no está claro[16]. Dado que parece haber un vínculo sólido entre el entorno de políticas relativo al crecimiento y sus efectos en la informalidad, se desprende que un conjunto de factores afectará la determinación del impacto en la economía informal en cada país, entre otras cosas, la forma en que se ha propagado la crisis a países concretos, los sectores afectados y, no menos importante, las respuestas de política adoptadas para mitigar la crisis.

  El impacto de la crisis financiera mundial en los niveles de informalidad en los distintos países dependerá de la forma en que se ha propagado la crisis, los sectores afectados y las respuestas de política adoptadas

  Estos datos y tendencias de la informalidad permiten comprender mejor la compleja relación entre crecimiento e informalidad. La economía informal creció en las últimas décadas del siglo XX, un período en que muchos países adoptaron modelos económicos neoclásicos. La tendencia más reciente de la informalidad (de los primeros años del siglo XXI) ha seguido una trayectoria descendente en un momento de considerable prosperidad económica en todo el mundo. No obstante, esa disminución ha sido bastante modesta. Aún no se han determinado las tendencias durante la crisis financiera mundial y el período posterior a esta. Lo cierto es que

12 Datos extraídos de FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial 2010*, pág. 198. http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2010/01/pdf/texts.pdf

13 *Ibid*.

14 Majid, N, (2011) "The Global Recession of 2008-09 and Developing Countries", en *From the Great Recession to Labour Market Recovery: Issues, Evidence, and Policy Options*, I. Islam, S. Verick (eds.) (OIT Ginebra 2011).

15 *Ibid*.

16 Independientemente de si la economía informal ha crecido como resultado de la crisis, y en qué medida, hay datos claros en el sentido de que esta ha afectado más a determinados grupos. Por ejemplo, estudios de WIEGO/Inclusive Cities en Asia, África Subsahariana y América Latina indican que en cuatro sectores informales, las tendencias de los ingresos y el empleo durante la crisis, es decir la disminución de la demanda y los salarios agravada por el aumento de la competencia, fueron más acentuadas en los sectores y subsectores informales que peor pagaban y que tenían menores obstáculos para el ingreso, en que se concentran las mujeres. La crisis está agravando la carga de trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres. Como resultado, ha empeorado la vulnerabilidad socioeconómica de las trabajadoras pobres. Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Horn, Z. E. 2010 "The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and Inclusive cities partners", en *Gender and Development*, vol. 18, núm. 2, 2010.

estos períodos indican claramente que aunque el crecimiento económico es esencial, por sí solo no basta para reducir la informalidad. Heintz y Pollin han confirmado esto en un estudio de 20 países, que indica que el crecimiento *reducirá la tasa en que la informalización crece en países en desarrollo, aunque por sí solo no puede crear un entorno en que la informalización realmente disminuya*. El estudio también ha concluido que tasas crecientes de informalización son coherentes con tasas medias positivas de crecimiento económico. Por último, el peso de los datos indica que, después de tener en cuenta los factores cíclicos de corto plazo, las tasas altas de crecimiento económico guardan relación con una disminución de la informalidad o menores tasas de aumento de la informalidad[17].

17 Véase la sección de Recursos para acceder a Heintz J. y Polin R., 2005, "Informalization, economic growth, and the challenge of creating viable labor standards in developing countries", en *Rethinking Informalization*, Neema Kudva y Lourdes Benería (eds.).

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- La necesidad de un enfoque integrado
- Ámbito de políticas 1: estrategias de crecimiento y generación de empleo de calidad
  - El empleo como un eje de las políticas económicas y sociales
  - Reorientación de las políticas macroeconómicas
  - Reforma del sector monetario y financiero
  - Políticas de tipo de cambio
  - Inversiones públicas, acceso a bienes públicos y política tributaria
  - Políticas sectoriales
- Ámbito de políticas 2: marco regulatorio
- Ámbito de políticas 3: diálogo social, organización y representación
- Ámbito de políticas 4: promoción de la igualdad y respuesta a la discriminación
- Ámbito de políticas 5: apoyo al desarrollo de la iniciativa empresarial
- Ámbito de políticas 6: ampliación de la protección social
- Ámbito de políticas 7: estrategias de desarrollo local

En la sección anterior se ha tratado de demostrar que las políticas relativas al crecimiento económico son decisivas para comprender los efectos en la informalidad. En esta sección se responde a la segunda pregunta planteada en la introducción de este documento informativo: ¿qué tipos de políticas deben aplicarse para apoyar y complementar el crecimiento económico si es que ha de reducirse la informalidad? En esta sección se examinarán siete ámbitos de políticas amplios que indican las múltiples vías hacia la formalidad (además de servir de base para la estructura de esta Guía de Recursos Normativos).

La necesidad de un enfoque integrado. La informalidad se manifiesta de formas distintas según el país, por lo cual la combinación de políticas destinadas a respaldar la reducción de la informalidad debe adaptarse a los impulsores de la informalidad específicos de los diferentes mercados de trabajo. La experiencia a nivel de país muestra la importancia de varios elementos para poner freno a la informalidad, entre otros garantizar que las políticas de empleo se integren en las estrategias de crecimiento y no se consideren un producto residual del crecimiento económico, y elaborar una estrategia explícita destinada a detener la informalidad. A continuación se consignan ejemplos de estos elementos de la Argentina y el Brasil, dos países que han logrado reducir la informalidad y han experimentado un crecimiento de la generación de empleos formales.

Argentina – políticas públicas para invertir la informalidad

La Argentina es un ejemplo de una estrategia explícita desarrollada por el Ministerio de Trabajo con apoyo de la OIT que ha logrado frenar la tendencia de aumento de la informalidad posterior a la crisis económica de 2001. En un contexto de alto crecimiento del empleo, el empleo asalariado no registrado disminuyó del 43 al 39 por ciento entre 2004 y 2007. Entre las lecciones extraídas figuran las siguientes:

- La estrategia para la transición hacia la formalidad debería integrarse en el centro de la estrategia gubernamental de empleo y trabajo, y no ser un proyecto independiente;
- La disminución de la informalidad se estableció como prioridad y desafío importante;
- La estrategia empleada era coherente con el marco de políticas públicas y las alianzas sociales fomentadas; y
- La aplicación debería vigilarse y evaluarse periódicamente.

La OIT promovió una estrategia integrada en el marco del Programa de Trabajo Decente por País que incluía seis esferas, a saber: asignar prioridad al empleo en la estrategia de crecimiento, formular una política y un marco reglamentario coherentes, fortalecer la inspección del trabajo y la administración del trabajo, promover la educación y la sensibilización acerca de las cuestiones de la formalización, ampliar la protección social a la economía informal y fomentar las alianzas con los actores sociales y las alianzas público-privadas.

Fuente: OIT 2010 Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa - Informe para el punto recurrente sobre el empleo, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.a reunión, 2010, Ginebra.

Aumento de la formalización en el Brasil en la década de 2000

En las décadas de 1980 y 1990 el estancamiento del crecimiento y las contracciones económicas se tradujeron en un aumento de la economía informal en muchos países de la región de América Latina. Sin embargo, en la década de 2000, en el Brasil se registraron una inversión importante de esa tendencia y un aumento de la formalización. Este fenómeno puede atribuirse a varias razones, entre estas:

1) El entorno macroeconómico

El desempeño macroeconómico durante la década de 2000 favoreció el aumento del número de puestos de trabajo formales. Los analistas han sugerido que hay una relación positiva importante entre los movimientos del tipo de cambio real y el desempleo[18]. La devaluación de 1999 puso fin a la apreciación de la moneda registrada durante la década anterior, tras lo cual y hasta 2005 el tipo de cambio real se mantuvo muy competitivo, impulsando las exportaciones y protegiendo la industria nacional de la competencia de las importaciones. Se crearon nuevos puestos de trabajo, en particular en el sector de las exportaciones, pero también en el sector manufacturero que competía con las importaciones. En 2000-2008 en muchos sectores se registraron aumentos importantes en el empleo formal, como en la minería, la agricultura, la pesca, y la manufactura.

Cabe destacar los grandes esfuerzos realizados para garantizar la redistribución de los beneficios del crecimiento. El programa Bolsa Familia, que beneficia a casi una cuarta parte de la población, ha sido un mecanismo importante para que el crecimiento sea más incluyente. El programa, junto

18 Frenkel.R et Ros,J. 2006, *Unemployment and the Real Exchange Rate in Latin America World Development* 34(4):631-646.

con los patrones de consumo de la importante clase media brasileña, ha impulsado la demanda interna, lo cual se ha traducido en aumentos del consumo y del crecimiento económico.

2) La Ley Simples
En 1996 el Gobierno instituyó un nuevo sistema de exención y simplificación tributaria para microempresas y pequeñas empresas, conocido como Ley Simples. Este incluye una estructura tributaria progresiva y una simplificación de la recaudación de impuestos. Los análisis realizados atribuyen a la ley la formalización de unas 500.000 microempresas en 2000-2005, que representaron unos 2 millones de puestos de trabajo[19]. La formalización de las empresas se tradujo en la creación de un círculo virtuoso: las empresas podían registrarse más fácilmente, así tenían más acceso a financiación y créditos formales, lo cual mejoraba su viabilidad y, por ser empresas legítimas, no registrar a sus trabajadores era más riesgoso.

3) Menor presión de la oferta de mano de obra
Las tendencias demográficas han registrado una disminución de las tasas de fertilidad y del número de jóvenes que ingresan en el mercado de trabajo, esto último no solo por la reducción de la tasa de natalidad, sino también por la mayor proporción de jóvenes que estudian.

4) Mejor inspección del trabajo y nuevos enfoques de la formalización
La mejor inspección del trabajo no se debió a un aumento del número de inspectores sino a los cambios en la estructura de incentivos y a nuevos métodos destinados a cumplir las metas de inspección incorporadas a mediados de la década de 1990. El nuevo sistema se tradujo en un aumento del número de trabajadores registrados como resultado de las inspecciones.

5) Mayor cumplimiento de la legislación
Algunos segmentos de la economía informal, en particular los trabajadores domésticos, registraron un aumento notable de los niveles de formalización durante la década de 1990 a pesar de su tradicional exclusión de la legislación laboral. La Constitución de 1988 generó un mayor respeto por la ley y colocó a muchos trabajadores en una mejor posición para ejercer sus derechos.

El Gobierno del Brasil también está poniendo en práctica otras medidas para respaldar la creciente tendencia hacia la formalización, entre otras, la reducción de los costos de las cotizaciones a la seguridad social de los empleadores de trabajadores domésticos por medio de créditos para el impuesto sobre la renta, el aumento del salario mínimo para estimular la demanda interna y la promulgación en 2009 de la Ley sobre el Empresario Individual, que facilita el registro de las microempresas y reduce el costo de las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores por cuenta propia.

Fuente: Berg, J. "Laws or Luck? Understanding Rising Formality in Brazil in the 2000s", en Regulating for Decent Work: New Directions in labour market regulations. Lee, S. y McCann, D. (eds.) (OIT y Palgrave MacMillan 2011).

19 Delgado, Guilherme, Ana Carolina Querino, André Campos, Fábio Vaz, Leonardo Rangel y Matheus Stivali (2007) "Avaliação do Simples: Implicações à formalização previdenciária," IPEA, Texto para Discussão no. 1277.

De los ejemplos del Brasil y la Argentina se desprende claramente que poner en práctica políticas especiales probablemente no tenga efectos sostenibles en la informalidad. En cambio, se necesita un enfoque integral en diversos ámbitos de políticas, y coherencia entre las políticas adoptadas. Este enfoque integral, que se estableció por primera vez en la discusión sobre el trabajo decente y la economía informal de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002, se ha perfeccionado y dividido en siete ámbitos de políticas que indican las múltiples vías hacia la formalización. Estos ámbitos de políticas son i) las estrategias de crecimiento, ii) el marco regulatorio, iii) el diálogo social, la organización y la representación, iv) la promoción de la igualdad y la respuesta a la discriminación, v) el apoyo al desarrollo de la iniciativa empresarial, vi) la ampliación de la protección social y vii) las estrategias de desarrollo local. A continuación se examinará cada uno de estos ámbitos de políticas, aunque se alienta al lector a examinar los enfoques más detallados que figuran en los documentos técnicos concretos de esta guía.

■ Ámbito de políticas 1: estrategias de crecimiento y generación de empleo de calidad

- **El empleo como un eje de las políticas económicas y sociales.** El primer ámbito de políticas incluye las políticas macroeconómicas de apoyo a la transición hacia la formalidad, en particular asignar a las políticas de empleo un lugar central en los marcos macroeconómicos. Poner freno a la propagación de la informalidad significa ante todo situar el empleo en el centro de las políticas económicas y sociales, promover marcos macroeconómicos favorables al empleo y dar prioridad a los sectores productivos de la economía en las estrategias de lucha contra la pobreza[20]. Una parte importante de la respuesta al crecimiento de la informalidad es canalizar niveles adecuados de inversiones, tanto internas como externas, a los sectores de la economía que aumentan la absorción de mano de obra y mejoran la productividad de la economía rural y urbana.

● Las políticas macroeconómicas deben centrarse en el logro del crecimiento del empleo y la reducción de la pobreza, además de la estabilidad macroeconómica

- **Reorientación de las políticas macroeconómicas.** Abordar la cuestión de la economía informal supone reorientar las políticas macroeconómicas. Estas deben centrarse en el logro de las metas de crecimiento del empleo y reducción de la pobreza, además de la estabilidad macroeconómica. Los objetivos explícitos del nuevo marco macroeconómico deberían ser incrementar la productividad, facilitar la transformación económica y aumentar la oferta de trabajos formales, y al mismo tiempo mejorar la capacidad de los trabajadores de realizar esos trabajos[21]. Así pues, la política macroeconómica debería centrarse en crear un entorno propicio para la generación de empleo, la movilización y asignación de recursos, y la transformación económica. Esto tiene repercusiones en la política de los bancos centrales, la política y la reglamentación financieras, la política industrial y la política fiscal. Por ejemplo, implica que las políticas de los bancos centrales de algunos países pueden orientarse para formar parte de las iniciativas gubernamentales coordinadas generales de desarrollo y no estar completamente aisladas, aunque manteniendo la autonomía suficiente para garantizar su función de estabilización[22]. Además, el sector financiero debe apoyar en mayor medida el desarrollo y el crecimiento económicos que lo que lo hace actualmente.

- **Reforma del sector monetario y financiero.** La ejecución de la política monetaria puede tener un impacto directo en dos limitaciones clave

20 Véase Heintz, J. y Pollin, R. (2008), *Targeting employment expansion, economic growth and development in Sub-Saharan Africa: Outlines for an alternative economic programme for the region* (Addis Abeba: Comisión Económica para *África* (CEPA) de las Naciones Unidas).

21 Véase OIT, 2009, *La economía informal en África: promover la transición a la formalidad: retos y estrategias* (Ginebra: OIT), pág. 21 de la versión en inglés.

22 Véase Epstein, G., Heintz, J., Ndikumana, L. y Chang, G. (2009), *Employment, Poverty and Economic Development in Madagascar: A Macroeconomic Framework*, Documento de Trabajo de Empleo núm. 58, Sector de Empleo (Ginebra: OIT).

para los trabajadores de la economía informal: 1) el desarrollo de los mercados internos y 2) el acceso a activos productivos (por conducto de instituciones crediticias y financieras)[23]. Para generar mejores oportunidades de empleo, la política monetaria debe alentar las inversiones en activos productivos, facilitar el desarrollo de los mercados y mantener la estabilidad macroeconómica. Una política monetaria inadecuada restringirá el crecimiento económico y las inversiones, y como resultado de ello obstaculizará los esfuerzos por crear mejores oportunidades de empleo. En consecuencia, es importante analizar qué régimen de política monetaria contribuiría más al logro de los objetivos de desarrollo relativos a la mejora del empleo y la reducción de la pobreza[24]. Una política monetaria restrictiva puede afectar al potencial productivo de la economía limitando el acceso a los recursos productivos y las inversiones en estos. Los servicios crediticios y financieros pueden desempeñar un papel decisivo en la adquisición y acumulación de activos productivos de las empresas, incluidas las empresas pequeñas e informales. Las políticas monetarias destinadas a reducir la inflación a valores lo más bajo posible inferiores al 10 por ciento afectan al costo del crédito en toda la economía pues aumentan los tipos de interés reales. El racionamiento del crédito que impera en la mayoría de los países en desarrollo y las limitaciones al crecimiento del crédito, impuestos por regímenes monetarios restrictivos, pueden exacerbar el problema. Deberían facilitarse los instrumentos macroeconómicos, como los requisitos de reservas basadas en los activos, la banca para el desarrollo y las garantías de los préstamos, para apoyar a los sectores prioritarios que tienen un elevado efecto multiplicador en el empleo, tanto para dirigir las inversiones como para movilizar recursos en favor de sectores de valor añadido y coeficiente de empleo altos.

- **Políticas de tipo de cambio.** Teniendo en cuenta la heterogeneidad de la economía informal, las repercusiones de la política de tipo de cambio en los actores de la economía informal pueden ser ambiguas. Un tipo de cambio competitivo administrado mediante devaluaciones puede perjudicar el nivel de vida de los comerciantes al por menor de artículos importados de la economía informal, en particular si no pueden trasladar los aumentos de los costos a los precios o si la demanda de sus productos es muy sensible a las variaciones de precio. Por otra parte, las empresas informales podrían beneficiarse de una devaluación competitiva si ofrecen artículos y servicios específicos a sectores orientados a la exportación o que compiten con las importaciones. Del mismo modo, un régimen que mantiene un tipo de cambio competitivo podría respaldar indirectamente el crecimiento más rápido del mercado interno, si los sectores orientados a la exportación o que compiten con las importaciones son fuentes importantes de ingresos en otros segmentos del mercado de trabajo. En este caso, el crecimiento de esos sectores también podría traducirse en el crecimiento del mercado interno, a medida que aumentan los ingresos y el poder adquisitivo.

- **Inversiones públicas, acceso a bienes públicos y política fiscal.** La inversión pública es decisiva para incrementar la productividad, mejorar el acceso a los mercados y reducir los obstáculos físicos a la movilidad. Una mala infraestructura y el acceso limitado a los servicios públicos incrementan los costos operativos de las empresas informales, limitan su capacidad para cumplir las normas de calidad y reducen su acceso a los mercados y su productividad (como consecuencia de niveles de salud y educación deficientes). En cuanto a la financiación de estos requisitos, el presupuesto nacional es el principal instrumento de desarrollo de que

23 Heintz J., 2009. *Employment, Poverty, and Economic Policy in the Context of Widespread Informality*, documento preparado para el Seminario sobre cuestiones de trabajo decente en las estrategias de reducción de la pobreza y los marcos nacionales de desarrollo, Turín, 15-17 de diciembre de 2008, pág. 10 (Ginebra: OIT).

24 Véase G. Epstein, 2009, *Rethinking Monetary and Financial Policy*, Documento de Trabajo de Empleo núm. 37, Sector de Empleo (Ginebra: OIT).

disponen los gobiernos. Además, los enfoques de las obras de infraestructura basadas en la mano de obra se han constituido en un elemento importante de las estrategias de creación de empleo en muchos países en desarrollo de salarios bajos que tienen una sobreoferta de mano de obra desocupada. Los métodos basados en la mano de obra bien administrados han demostrado ser una alternativa viable y eficaz en función de los costos a los métodos basados en equipo, porque producen resultados de buena calidad, permiten economías en los costos, en particular en función de las divisas, y pueden generar niveles elevados de producción, siempre que se incorporen en un marco institucional adecuado[25]. La electrificación, las carreteras rurales, los centros de salud y de educación, o los espacios de mercado tienen impacto en la productividad privada y los ingresos de los productores en pequeña escala. La cuestión de la productividad es importante porque en última instancia limita los ingresos individuales y el nivel de vida de las familias. Por consiguiente, los obstáculos al potencial de mejora de la productividad y los ingresos de los trabajadores informales constituyen un conjunto de factores que mantienen bajos los ingresos. Las mejoras de la productividad son necesarias, aunque no suficientes, para lograr mejoras sostenibles de las condiciones de vida. No incrementarán los ingresos si, por ejemplo, esas mejoras llevan a condiciones comerciales menos favorables para los trabajadores independientes informales debido a ajustes de precios perjudiciales. No obstante, las mejoras de la productividad hacen posible la obtención de mayores ingresos.

En lo que respecta a las políticas tributarias, los encargados de formular políticas deben elaborar los tipos de medidas adecuadas que no sobrecarguen a los diferentes tipos de empresa, como las empresas pequeñas y medianas y las microempresas. Las exenciones fiscales y los sistemas impositivos progresivos que posibilitan una menor imposición a las empresas más pequeñas son parte importante de un marco de políticas de apoyo a la salida de la informalidad. El caso de la Ley Simples (véase el recuadro sobre el Brasil) es un buen ejemplo de política tributaria adaptada a las necesidades de las empresas de diferentes tamaños para alentarlas a cumplir las reglamentaciones fiscales.

- **Políticas sectoriales.** La adopción de un enfoque sectorial y subsectorial para alentar la salida de la informalidad puede ayudar a identificar claramente los sectores y subsectores en que predomina la informalidad, por ejemplo la agricultura y los servicios, y a elaborar respuestas de políticas adecuadas. Por ejemplo, muchos países, en especial de América Latina, han adoptado medidas para incorporar el subsector de los servicios domésticos al ámbito de protección de la ley y promover así la transición a la formalidad.

  Un enfoque sectorial también es importante para identificar sectores particularmente dinámicos y orientados al crecimiento a fin de prestarles apoyo mediante políticas nacionales. Al tratar de lograr el objetivo de garantizar el empleo pleno y productivo, muchos países en desarrollo se enfrentan con una amplia gama de preguntas fundamentales sobre políticas, incluidas las siguientes: *¿cuáles deberían ser los sectores prioritarios para la posible creación de puestos de trabajo?, ¿qué medidas y reformas normativas industriales clave pueden acelerar el crecimiento con alto coeficiente de empleo?* Los países están elaborando nuevos marcos analíticos y de políticas para examinar las limitaciones y las oportunidades de ampliar i) el contenido de empleo del crecimiento y ii) el nivel de acceso de los trabajadores pobres y los desempleados a los beneficios del desarrollo económico[26].

25 Véase David Tajgman y Jan de Veen, 1998, *Employment-Intensive Infrastructure Programmes: Labour Policies and Practices* (Ginebra: OIT).

26 Véase, por ejemplo, "Impact assessment at the sector level", sección 3, OIT (2009*), Country level rapid impact assessment of crisis on employment – A guide* (Ginebra: OIT).

A fin de promover pautas de crecimiento orientadas al empleo, es esencial contar con un panorama de la estructura del empleo en cada sector e información básica sobre i) el potencial de creación de puestos de trabajo de cada sector y ii) las concatenaciones ascendentes y descendentes para comprender mejor el papel de cada sector en la creación de empleo. El análisis riguroso depende de los datos y muchas veces se vale de tablas de entrada-salida y de matrices de contabilidad social (si se han elaborado). Al hacerlo, se reconoce que la oportunidad de intensificar el crecimiento con alto coeficiente de empleo a nivel nacional pocas veces es uniforme en todo el país. Los sectores económicos varían y su desempeño muchas veces es mutuamente dependiente de los sectores sociales, como la educación, para el suministro de mano de obra calificada destinada a satisfacer la demanda del mercado, o la salud.

■ Ámbito de políticas 2: marco regulatorio

Otro ámbito de políticas esencial para abordar la cuestión de la informalidad es el marco reglamentario. La reglamentación laboral es uno de los ejes del debate sobre políticas relativas al crecimiento de la informalidad. Para algunos analistas las reglamentaciones gubernamentales del mercado de trabajo imponen limitaciones y costos excesivos a los actores económicos, que a su vez tratan de evitar estos costos funcionando en la economía informal. Según esta postura, los costos de transacción de la economía formal para las empresas pequeñas y los trabajadores independientes probablemente sean superiores a los beneficios que estas empresas obtienen del sistema legal. No obstante, a medida que las empresas crecen o tienen un mayor coeficiente de capital, aumenta la necesidad de trabajar con instituciones que protegen la propiedad, aseguran el cumplimiento de los contratos, suministran acceso a créditos de bajo costo o mancomunan los riesgos. Cuando los beneficios de la formalidad superan los costos, las tasas de informalidad probablemente disminuyan[27]. Este enfoque puede proveer información útil sobre la forma en que un marco regulatorio vigente puede influir en el crecimiento de la informalidad, aunque las condiciones históricas en las que aumentó la informalidad en las décadas de 1980 y 1990 le restan fuerza. En otras palabras, se trata justamente del período en que se relajaron las regulaciones del mercado de trabajo en los países en desarrollo y al mismo tiempo aumentó la informalidad[28].

La otra cara del debate está representada por los que consideran que el aumento de la informalidad en ese período fue el resultado de la proliferación de los modelos económicos neoclásicos, caracterizados por una disminución de las regulaciones gubernamentales de los mercados financiero y de trabajo, las privatizaciones, la reducción de las barreras al libre comercio y las políticas macroeconómicas orientadas al control de la inflación y no al empleo pleno. Según esta postura, la combinación de estas políticas se tradujo en el fuerte crecimiento de la economía informal en ese período[29]. Por consiguiente, la combinación de políticas destinadas a invertir la informalización debe incorporar la buena gobernanza en el mercado de trabajo mediante una reglamentación laboral eficaz y adecuada adaptada a los contextos nacionales concretos. Este enfoque se ajusta al Programa de Trabajo Decente, en el que se considera que asegurar los derechos y el reconocimiento de los trabajadores, los trabajadores independientes y los empleadores que actualmente no están protegidos en la economía informal es un paso importante para salir de la informalidad. Los ejemplos de la Argentina y el Brasil demuestran que la reducción de la informalidad no se logra mediante la desregulación sistemática del mercado de trabajo, sino por una reglamentación mejor y más

27 Heintz y Pollin 2005. Entre los que propugnan esta postura figuran Levenson y Maloney 1998, Loayza 1996; Srte 2000, de Soto 2000.
28 Véase la sección de Recursos para acceder a Heintz, J. y Pollin, R. 2005.
29 *Ibid.*

eficaz. Para más detalles, véanse los documentos técnicos correspondientes a la sección sobre el entorno normativo.

■ Ámbito de políticas 3: diálogo social, organización y representación

La combinación de políticas de apoyo a la reducción de la informalidad y la pobreza requiere un entorno en que pueda prosperar el diálogo social. Este constituye la base de la buena gobernanza y la adopción de decisiones democráticas sobre el mercado de trabajo. La formulación de políticas sobre la economía informal requiere que los actores puedan organizarse, expresar sus necesidades, ejercer sus derechos y participar activamente en las plataformas de diálogo social. Los gobiernos desempeñan un papel decisivo en el establecimiento de un marco propicio para el diálogo social, entre otras cosas asegurando los derechos fundamentales de libertad sindical y de asociación, y el derecho de negociación colectiva. Para más detalles véanse los documentos técnicos sobre diálogo social, organización y representación.

■ Ámbito de políticas 4: promoción de la igualdad y respuesta a la discriminación

Poner un freno a la informalidad significa abordar los factores que empujan a muchos grupos vulnerables a la economía informal. La discriminación en el mercado de trabajo contra las mujeres más pobres, los jóvenes, las personas con discapacidad, los grupos étnicos y los grupos migrantes muchas veces se traduce en la concentración de estos grupos en la economía informal. Los marcos jurídicos y de políticas deben eliminar la discriminación en el mercado de trabajo formal y facilitar el acceso a la economía formal por medio de estrategias selectivas en todos los ámbitos de políticas. Podrían requerirse tanto estrategias de incorporación como políticas específicas para asegurar el funcionamiento más eficaz de los mercados de trabajo y facilitar las oportunidades para que los grupos vulnerables salgan de la informalidad. Para más detalles, véanse los documentos técnicos sobre promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación.

■ Ámbito de políticas 5: apoyo al desarrollo de la iniciativa empresarial

La iniciativa empresarial es una de las mayores fuentes de empleo en los países en desarrollo, aunque muchas veces las empresas establecidas funcionan en la economía informal. El desafío con que se enfrentan los encargados de formular políticas es abordar la heterogeneidad de las empresas informales y suministrar el equilibrio correcto entre incentivos para pasar a la formalidad y desincentivos para permanecer en la informalidad. Un entorno propicio para reducir el número de empresas informales incluye, entre otras cosas, el establecimiento de procedimientos de registro simplificados, racionalizados y eficaces en función de los costos; la creación de la capacidad de las empresas para cumplir las reglamentaciones y mejorar las condiciones de trabajo; incentivos fiscales; y el acceso a formación profesional, microfinanciación, servicios de asesoramiento empresarial, información de mercado, tecnologías, recursos productivos, protección social y oportunidades comerciales. Para más detalles, véanse los documentos técnicos sobre iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación.

■ Ámbito de políticas 6: ampliación de la protección social

Una característica que define la informalidad es el acceso limitado a la protección social o la falta de este. Los instrumentos utilizados para mitigar el

riesgo pueden tener efectos importantes en la reducción de la pobreza y de la informalidad. La protección social es un medio de redistribuir los beneficios del crecimiento económico y es parte esencial del fortalecimiento de la demanda agregada y la mitigación de los riesgos de la pobreza. Se dispone de una serie de instrumentos que suelen usarse en combinaciones diferentes para llegar a los segmentos más vulnerables de la sociedad situados en la economía informal.

La protección social, que puede tomar la forma de seguros contra los riesgos o de políticas de estabilización de los ingresos, como sistemas de garantía del empleo, tiene numerosos efectos multiplicadores en la economía local. Aumenta los ingresos disponibles de los hogares, reduce la vulnerabilidad a las conmociones y estimula la demanda de productos y servicios en la economía local, lo que a su vez puede incrementar el empleo y los ingresos en las comunidades pobres.

La reciente recomendación de la OIT sobre protección social, *Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*, explicita que las estrategias de seguridad social deberían aplicarse a las personas que forman parte tanto de la economía formal como de la economía informal y apoyar el crecimiento del empleo formal y la reducción de la informalidad[30].

Las distintas medidas de protección social en diferentes países tienen efectos importantes en la reducción de la vulnerabilidad en la economía informal. Por ejemplo, la India está en vías de establecer una cobertura mínima de seguridad social a todos los trabajadores informales[31] y al mismo tiempo ha establecido el Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural que ofrece hasta 100 días de trabajo. Ambas estrategias reducirán considerablemente la vulnerabilidad de los hogares pobres. Ghana y Tailandia han puesto en práctica medidas importantes para ampliar el alcance de la cobertura de salud a la economía informal[32], mientras que Argentina, Chile y Uruguay figuran entre los numerosos países que procuran reducir las vulnerabilidades de los trabajadores independientes[33]. Brasil ha establecido el programa Bolsa Familia y otros instrumentos que incluyen a una gran proporción de la sociedad brasileña. Para más detalles sobre estas medidas y otras, véanse los documentos técnicos sobre protección social.

■ Ámbito de políticas 7: estrategias de desarrollo local

El último ámbito amplio de políticas corresponde a las estrategias de desarrollo local. Estas brindan una oportunidad importante de trasladar las prioridades nacionales de apoyo a la transición hacia la formalidad al ámbito local. En este ámbito es más fácil aplicar estrategias integradas para salir de la informalidad basadas en el diálogo social. Se dispone de un conjunto amplio de estrategias que pueden incorporarse a las de desarrollo local, como establecer la infraestructura básica, apoyar el desarrollo de las empresas pequeñas y las microempresas, racionalizar las reglamentaciones sobre registro y el régimen urbanístico, facilitar la contratación pública y los procesos de licitación, fomentar las alianzas público-privadas, apoyar el acceso a los mercados, dirigirse a grupos desfavorecidos y utilizar metodologías de alto coeficiente de empleo. Las combinaciones de estas y otras herramientas pueden tener repercusiones importantes en el apoyo a la salida de la informalidad a nivel local. Para más detalles, véase el documento técnico sobre estrategias para el desarrollo local.

30 Para más detalles sobre la Recomendación, véase http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524.

31 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT (2008), The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy, Informe del Simposio interregional tripartito sobre la economía informal y la transición a la formalización (Ginebra: OIT), pág.10.

32 Para más detalles, véase el documento informativo sobre seguridad social.

33 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT (2008), The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy, Informe del Simposio interregional tripartito sobre la economía informal y la transición a la formalización (Ginebra: OIT).

Estos siete ámbitos de políticas descritos anteriormente deben adaptarse a las causas subyacentes de la informalidad según se manifiestan en los distintos países. Los ámbitos de políticas describen las múltiples vías hacia la formalidad e incluyen diversas políticas que pueden respaldar y complementar el crecimiento económico para que efectivamente reduzca la economía informal. Sin ellos, el impacto del crecimiento económico en la reducción de la informalidad será mínimo.



Niña vendedora de flores, República de Moldova.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312267:NO

Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312313:NO
Nota: Numerosas normas internacionales del trabajo se refieren implícita y explícitamente a la economía informal. El lector encontrará más datos en los documentos informativos específicos de esta Guía.

OIT 2002. *Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal*, 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/285/GB.285_7_2_span.pdf

OIT 2009. *Un Pacto Mundial para el Empleo.*
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_115078.pdf

OIT 2010. *Discusión sobre el objetivo estratégico del empleo*, 99.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/pr/WCMS_144683/lang--es/index.htm

Publicationes pertinentes

Banco Mundial. Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo.
http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTPREMNET/0,,contentMDK:23225803~pagePK:64159605~piPK:64157667~theSitePK:489961,00.html

Carr, M., Chen, M. A., 2001, *La globalización y la economía informal: las repercusiones de la globalización del comercio y la inversión en los trabajadores pobres*, Sector de Empleo, 2002/1ESP, documento de trabajo sobre la economía informal.
http://natlex.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_122054.pdf

Chen, M. A., 2007. *Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, documento de trabajo núm. 46.
http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp46_2007.pdf

Chen, M. A., Vanek, J., Heintz. J., 2006. "Informality, Gender and Poverty: A global picture". Economic and Political Weekly. 27 de mayo de 2006. Págs. 2121-2139.
http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen-Vanek-Heintz-Informality-Gender-Poverty.pdf

Epstein, 2009. *Rethinking Monetary and Financial Policy*, Documento de Trabajo de Empleo núm. 37, Sector de Empleo (Ginebra: OIT).
http://www.ilo.org/public/english/employment/download/wpaper/wp37.pdf

Fields, G., 2007. *Labour market policy in Developing Countries*, Policy Research Working Paper (Washington: Banco Mundial).
https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7364/WPS4362txt?sequence=2

Heintz J., 2009. Employment, Poverty, and Economic Policy in the Context of Widespread Informality, documento preparado para el Seminario sobre cuestiones de trabajo decente en las estrategias de reducción de la pobreza y los marcos nacionales de desarrollo, Departamento de Política de Empleo, OIT, Turín, 15-17 de diciembre de 2008 (Ginebra: OIT).

Heintz, J. y Pollin, R., 2005. "Informalization, economic growth, and the challenge of creating viable labor standards in developing countries", en Neema Kudva y Lourdes Benería (eds.), *Rethinking Informalization: Poverty, Precarious Jobs and Social Protection*, Cornell University Open Access Repository.
http://ecommons.library.cornell.edu/bitstream/1813/3716/1/Rethinking%20Informalization.pdf

Heintz, J. y Pollin, R., 2008. Targeting employment expansion, economic growth and development in Sub-Saharan Africa: Outlines for an alternative economic programme for the region (Addis Abeba: CEPA de las Naciones Unidas).
http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/other_publication_types/Targeting_Employment_Expansion_-_Pollin_and_Heintz_-_final.pdf

Horn, Z. E., 2009. *No Cushion to Fall Back On: The global economic crisis and informal workers*, Inclusive Cities Series, agosto de 2009.
http://www.inclusivecities.org/pdfs/GEC_Study.pdf

Horn, Z. E., 2010. "The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and Inclusive cities partners", en *Gender and Development*, vol. 18, núm. 2, 2010.
http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13552074.2010.491339

Lapeyre, F., 2009. *Growth, employment and poverty reduction: The ILO contribution to alternative development thinking* (Ginebra: OIT/Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL)).

Lee, S., McCann, D. (eds.), 2011. *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation* (Ginebra, OIT).

OIT, 2008. *The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy*, Informe del Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal: hacer posible la transición al sector formal (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/meetingdocument/wcms_125519.pdf

OIT, 2012. *Tendencias Mundiales del Empleo 2012* (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_171704/lang--es/index.htm

Herramientas

OIT. 2009. *Country Level Rapid Assessment of Crisis on Employment* (Ginebra: OIT).
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/lang--en/docName--WCMS_114417/index.htm

OIT. 2011. *Directrices para incluir la perspectiva de género en las políticas de empleo* (Ginebra, OIT). **http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_170457.pdf**

OIT. 2011. *Statistical Update on Employment in the Informal Economy*. **http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/presentation/wcms_157467.pdf**

OIT. 2012. *Análisis diagnóstico del empleo: Una guía metodológica* (Ginebra: OIT). **http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_181164.pdf**

OIT. 2012. Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo. **http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_214250.pdf**

OIT/IIEL. 2010. *Promoting Employment Recovery While Meeting Fiscal Goals* (Ginebra: OIT). **http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/promoting.pdf**

OIT y WIEGO (de próxima publicación). *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture 2012*. Outils

Referencias

Banco Mundial. Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo. **http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTPREMNET/0,,contentMDK:23224987~pagePK:64159605~piPK:64157667~theSitePK:489961,00.html**

Berg, J. 2011. "Laws or Luck? Understanding Rising Formality in Brazil in the 2000s", en *Regulating for Decent Work: New Directions in labour market regulation*, S. Lee y D. McCann (eds.) OIT y Palgrave MacMillan 2011.

Carr, M., Chen, M. A. 2002. *La globalización y la economía informal: las repercusiones de la globalización del comercio y la inversión en los trabajadores pobres,* Sector de Empleo, 2002/1ESP, documento de trabajo sobre la economía informal (OIT Ginebra).

Charmes, J. 2000. *Size, Trends and Productivity of Women's Work in the Informal Sector,* documento presentado ante la conferencia anual de la IAFFE, Estambul.

Chen, M. A. 2007. *Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, documento de trabajo núm. 46, pág. 11.

Chen, M. A., Vanek, J., Heintz, J. *2006.* "Informality Gender and Poverty: A global picture". *Economic and Political Weekly.* 27 de mayo de 2006, págs.. 2121-2139. **http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen-Vanek-Heintz-Informality-Gender-Poverty.pdf**

Delgado, Guilherme, Ana Carolina Querino, André Campos, Fábio Vaz, Leonardo Rangel y Matheus Stivali. 2007. "Avaliação do Simples: Implicações à formalização previdenciária," IPEA, Texto para Discussão no. 1277.

Epstein, G. 2009. *Rethinking Monetary and Financial Policy*, Documento de Trabajo de Empleo *núm. 37, Sector de* Empleo (Ginebra: OIT).

Epstein, G., Heintz, J., Ndikumana, L. y Chang, G. 2009. *Employment, Poverty and Economic Development in Madagascar: A Macroeconomic Framework*, Documento de Trabajo de Empleo *núm. 58, Sector de* Empleo (Ginebra: OIT).

FMI. 2010. *Perspectivas de la Economía Mundial 2010: Reequilibrar el crecimiento* (Washington: FMI).

Frenkel, R. y Ros, J. 2006. "Unemployment and the Real Exchange Rate in Latin America", *World Development* 34(4):631-646.

Heintz J., 2009. *Employment, Poverty, and Economic Policy in the Context of Widespread Informality,* documento preparado para el Seminario sobre cuestiones de trabajo decente en las estrategias de reducción de la pobreza y los marcos nacionales de desarrollo, Departamento de Política de Empleo, OIT, Turín, 15-17 de diciembre de 2008 (Ginebra: OIT).

Heintz, J. y Pollin, R. 2005. "Informalization, economic growth, and the challenge of creating viable labor standards in developing countries", en *Rethinking Informalization: Poverty, Precarious Jobs and Social Protection*. N. Kudva y L. Benería (eds.) Cornell University Open Access Repository.

Heintz, J. y Pollin, R. 2008, *Targeting employment expansion, economic growth and development in Sub-Saharan Africa: Outlines for an alternative economic programme for the region* (Addis Abeba: CEPA de las Naciones Unidas).
http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/other_publication_types/Targeting_Employment_Expansion_-_Pollin_and_Heintz_-_final.pdf

Horn, Z. E. 2012. "The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and Inclusive cities partners", en *Gender and Development*, vol. 18, núm. 2, 2010.

Lee, S., McCann, D. (eds.) 2011. *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation* (Ginebra, OIT).

Majid, N. 2011. "The Global Recession of 2008-09 and Developing Countries", en *From the Great Recession to Labour Market Recovery: Issues, Evidence and Policy Options*, Iyantul Islam y Sher Verida (eds.).

OIT 2002. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture* (Ginebra OIT).

OIT, 2008. *The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy*, Informe del Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal: hacer posible la transición al sector formal (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/meetingdocument/wcms_125519.pdf

OIT 2009. *La economía informal en África: promover la transición a la formalidad: retos y estrategias* (Ginebra: OIT).
http://labordoc.ilo.org/record/431722

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/publication/wcms_127814.pdf (en inglés)

OIT 2010. *Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa - Informe para el punto recurrente sobre el empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, 2010, Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_140656.pdf

OIT 2011. *Statistical Update on Employment in the Informal Economy* (Ginebra: OIT).

OIT 2012. *Tendencias Mundiales del Empleo 2012* (Ginebra, OIT).

OIT y WIEGO (de próxima publicación). *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture 2012.*

Tajgman, D. y J. de Veen 1998. *Employment – Intensive Infrastructure Programmes: Labour Policies and Practices* (Ginebra: OIT).

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - **3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal**
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

El entorno normativo y la economía informal

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Mujeres recolectoras de té, Bangladesh.

Normas Internacionales del Trabajo

4.a1 ESTABLECIMIENTO DE UN PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA TODOS LOS TRABAJADORES

■ Este documento informativo sirve de introducción para los capítulos siguientes que se centran en el entorno normativo. Constituye una sinopsis de los retos de otorgar protección jurídica y reconocimiento a las personas que trabajan en la economía informal y también examina los debates de política relativos a la regulación y la desregulación. En un marco de trabajo decente, todas las personas que trabajan tienen derechos en el trabajo, independientemente de si el mismo se realiza en la economía informal o formal. En este documento se sostiene que el establecimiento de un piso de protección social mínimo que establezca una serie de derechos y la reglamentación de esos derechos, pueden traer aparejados importantes beneficios económicos y sociales, entre ellos el funcionamiento más eficiente de los mercados. Así pues, constituye este un aspecto fundamental de la transición hacia la formalidad y una piedra angular de la solución de los problemas de la pobreza y la exclusión social. El presente documento no contiene una parte dedicada a enfoques nuevos pues los diferentes aspectos de la normativa laboral se examinan en todos los documentos informativos de esta sección y de la Guía.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- **El entorno normativo y la informalidad**
- **Problemas relativos a la legislación**
- **Perspectivas teóricas contrapuestas sobre el efecto de la reglamentación laboral: breve sinopsis**
  - **¿Incrementa la legislación laboral la dimensión de la economía informal?**
  - **La posición de la OIT**

■ **El entorno normativo y la informalidad.** En la Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal de 2002, se establece que la informalidad es, ante todo, una cuestión de gobernanza, resultante de la debilidad de los marcos jurídicos e institucionales y de la aplicación fragmentaria e ineficaz de las leyes y políticas[1]. Conseguir que los numerosos trabajadores y empresas existentes en la economía informal quedaran amparados por la ley sería un paso fundamental para lograr el trabajo decente.

Sin embargo, la regulación normativa es el eje de muchos debates relativos al origen y los medios de enfrentar el problema de la economía informal. En particular, la repercusión de la legislación laboral y, más generalmente, la regulación laboral sobre la economía informal, es una cuestión sumamente controvertida que forma parte de los complejos debates relativos a los beneficios de la regulación y la desregulación. Desde la perspectiva de la economía, por ejemplo, hay quiénes sostienen que la regulación impide la eficiencia económica al generar gastos adicionales y, lo cierto es que esto podría conducir a una mayor informalidad, en tanto que otros estiman que la regulación es una forma esencial de corregir las imperfecciones del mercado y lograr la redistribución[2] (véase también el documento informativo sobre cuestiones conceptuales fundamentales).

La OIT es la institución que ofrece el marco internacional más amplio para unificar crecimiento económico con justicia social para todos. La OIT se dedica a la promoción de la justicia social mediante los derechos humanos y laborales reconocidos, en aras del cumplimiento de su misión fundacional que establece que la justicia social es indispensable para la paz y la prosperidad. Además, su misión se sustenta firmemente en el orden jurídico internacional que respeta los derechos humanos como uno de sus elementos esenciales. Desde esta perspectiva, muchos de los derechos que promueve la OIT, como los derechos fundamentales en el trabajo, se consideran no negociables y no admiten discusión respecto de su validez o conveniencia inherentes (véase el documento informativo sobre normas internacionales del trabajo). Los principales objetivos de la OIT, definidos en su Programa de Trabajo Decente, son promover los derechos en el trabajo, promover el trabajo decente, aumentar la protección social y fortalecer el diálogo sobre las cuestiones relativas al trabajo. La acción normativa es una herramienta indispensable para convertir el trabajo decente en una realidad[3].

● La OIT considera la reglamentación una forma esencial de corregir las imperfecciones del mercado, lograr la redistribución y establecer un piso de protección social mínimo para todos los trabajadores

¿Qué es la regulación laboral?

Por "regulación laboral" se entienden, en este contexto, todas las leyes, instituciones y políticas del mercado de trabajo. Por "legislación laboral" se entienden todas las leyes, acuerdos de negociación colectiva y jurisprudencia que tratan de todas las cuestiones laborales.

1 OIT, 2002b, párr.14.

2 Una de las razones de que las opiniones sean tan divergentes es que se sustentan en premisas fundamentalmente diferentes sobre la naturaleza de la sociedad, así como de la conveniencia de la reglamentación laboral. Para un estudio de las diversas posiciones neoclásicas y neoinstitucionales, véase por ejemplo, Sengenberger, 2005; Freeman, 2005.

3 Véase OIT, 2001.

La justificación social de la legislación laboral

La justificación social de la legislación laboral surge del principio fundamental en que se sustenta la labor de la OIT de que el trabajo no es una mercancía. A diferencia del acero o de las máquinas, el trabajo tiene un aspecto humano; el comportamiento de los trabajadores se ve afectado considerablemente por su entorno y los diversos incentivos a los que responden. El trabajo, que es una parte esencial de la condición humana, no puede tratarse sobre la base de las relaciones del mercado.

Fuente: Stiglitz, 2002, pág.10.

● Una influyente corriente del pensamiento económico, guiada por la economía neoclásica, considera que la regulación laboral es una externalidad del mercado que aumenta la informalidad

■ **Problemas relativos a la legislación.** Debe prestarse, no obstante, atención a varios aspectos relativos a la economía informal y la reglamentación laboral, aspectos que se tratarán en las secciones siguientes. Un problema importante, de carácter general, es que con frecuencia la legislación no se aplica ya sea en la economía formal o informal, o tal vez no cumpla con su propósito inicial. La legislación puede haberse separado de la realidad y requerir enmiendas. Por otro lado, la legislación no siempre es positiva, y las leyes mal redactadas y mal aplicadas claramente pueden tener efectos negativos[4]. De manera más general, la legislación laboral debe adaptarse al contexto en el que se aplica, razón por la cual es importante evaluar las prácticas jurídicas del entorno. Así pues, las buenas prácticas nacionales en materia de regulación laboral no necesariamente pueden reproducirse en diferentes contextos nacionales; una buena práctica jurídica adoptada en un país tal vez no tenga los mismos resultados si se aplica en otro entorno. Esta observación es válida para todos los aspectos referentes a la normativa nacional de los trabajadores en la economía informal[5]. No obstante, si bien no siempre existe una solución única para el problema de la regulación laboral, la legislación bien redactada es un medio esencial para el goce de los derechos de todos los trabajadores.

■ **Perspectivas teóricas contrapuestas sobre el efecto de la reglamentación laboral: breve sinopsis.** Como ya se mencionó, en términos generales hay dos visiones principales en economía sobre la potencial relación entre la reglamentación laboral y la actividad económica informal.

- **¿Incrementa la legislación laboral la dimensión de la economía informal?** Según una influyente corriente del pensamiento económico actual, inspirada en gran medida en la economía neoclásica tradicional, la reglamentación laboral es una externalidad del mercado que resulta perjudicial para la eficiencia económica y, por consiguiente, es contraproducente. La teoría neoclásica sostiene que la oferta y la demanda determinan el salario y el empleo y que la informalidad obedece a un desequilibrio estructural basado en el hecho de que muchas personas buscan empleo y los empleos son insuficientes. Se considera que la regulación laboral lleva al crecimiento de la economía informal mediante el aumento del costo del empleo formal, lo que actúa como barrera para el ingreso a la economía formal. Desde esta perspectiva, la informalidad se considera una elección voluntaria de los trabajadores.

  Esta perspectiva tiene gran influencia entre algunos organismos y expertos que trabajan en el ámbito del desarrollo internacional[6], incluidos algunos del Banco Mundial. Por ejemplo, en el World Development Report (Informe sobre el Desarrollo Mundial) de 1990 del Banco Mundial se afirmó que algunas políticas del mercado de trabajo, como los salarios mínimos, las reglamentaciones sobre estabilidad laboral y seguridad social, que por lo general tienen por objeto aumentar el bienestar social o reducir la explotación, en la práctica dan lugar a un aumento del costo laboral y reducen la demanda laboral. Según este informe, esto incrementa la oferta de trabajo en los sectores informales rural y urbano[7].

4 Kucera y Roncolato, 2008, dan el ejemplo de una ley sobre el salario mínimo colombiano (págs.357-387).
5 Desde luego, el éxito o fracaso de la transposición de leyes es un continuo: en algunos casos esto se logra directamente, en tanto que en otros claramente no (sobre los problemas y posibilidades de incorporar leyes en el ordenamiento jurídico interno, véase Kahn-Freund, 1974).
6 Sengenberger, 2005, págs.45-46.
7 Banco Mundial, 1990, pág.63. Este argumento se repitió posteriormente en otros informes sobre el desarrollo mundial.

Otra corriente más reciente de investigación empírica ha apuntado en la misma dirección[8], y ha sido incorporada en el influyente indicador sobre el empleo de trabajadores del informe Doing Business del Banco Mundial[9]. Fundamentalmente, este tiene por objeto calcular los posibles costos para las empresas de emplear trabajadores, sin tener en cuenta los beneficios sociales y económicos de la reglamentación. Sin embargo, este indicador y, la teoría en que se sustenta, han sido objeto de críticas generalizadas[10]. En particular, se ha observado que el hecho de que el punto de partida de la investigación en que se basa el índice sea la noción de que la reglamentación excesiva previene la formalidad, casi inevitablemente se traduce en muy drásticas y conocidas recomendaciones de política que promueven explícitamente un debilitamiento de la regulación laboral[11]. Tras la celebración de consultas en las que participaron, entre otros, la OIT, la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE), el uso de este indicador se ha suspendido y está siendo revisado.

Además, como muchos han argumentado, la opinión de que la reglamentación laboral promueve el crecimiento de la economía informal no está basada en datos empíricos firmes. Los datos utilizados o la forma en que se recopilan se han puesto en tela de juicio y los resultados, basados en indicadores poco sólidos, no solo son equívocos sino que llevan a conclusiones de política simplistas[12]. Por ejemplo, con frecuencia se observa que hay problemas críticos relacionados con la medición de la economía informal propiamente dicha así como con la legislación laboral, su aplicación y su eficiencia. No hay duda de que medirlas no es tarea fácil. No obstante, es evidente que algunos indicadores no son satisfactorios[13] y se centran, por ejemplo, en el carácter estricto de la protección del empleo usando solo indicadores como el número de meses de preaviso que se requiere para despidos individuales[14]. La legislación laboral va mucho más allá que las leyes de contratación y despido. Otro problema guarda relación con el hecho de que la mayoría de los estudios sobre los efectos de la regulación no tienen en cuenta el hecho de que la aplicación de las normas jurídicas con frecuencia es incompleta o imperfecta (las normas jurídicas no siempre tienen un ámbito de aplicación claro y no producen resultados automáticamente, es decir, no son de ejecución directa pues se requieren nuevas medidas para llegar a un resultado determinado), y los mismos afirman que miden el efecto de la legislación, independiente-

8 Véase, por ejemplo, Perry y otros, 2007, que afirman que "los costos laborales excesivos, ya sea resultantes de la legislación laboral (salarios mínimos exagerados, indemnización por fin de servicios, impuestos sobre el trabajo, o demandas poco realistas de los sindicatos) reducen el número de empleos del sector formal" (pág. 125). Véase también Feldmann, 2009, que incluyó 73 países industriales, en desarrollo y en transición en su estudio. Llegó a la conclusión, en su análisis de regresión, de que las reglamentaciones estrictas aumentan el desempleo en todo el mundo. Por su parte, Ameida y Carneiro, 2009, observaron que la aplicación más estricta de la reglamentación laboral limita el tamaño de las empresas y se traduce en un aumento del desempleo. Para una sinopsis reciente de esta bibliografía, véase Kucera y Roncolato, 2008; y Lee, McCann y Torm, 2008.

9 Este indicador se basa en varias suposiciones sobre el trabajador y la empresa. El índice de rigidez del empleo es el promedio de tres subíndices: el índice de dificultad de contratación, el índice de rigidez en los horarios y el índice de dificultad de despido. Véase Banco Mundial, Empleo de trabajadores, http://espanol.doingbusiness.org/methodology/employing-workers.

10 En particular, las del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial (IEG, 2008); véase también, Berg y Cazes, 2008; Lee, McCann y Torm, 2008; Deakin, 2009.

11 IEG, 2008, pág.6.

12 Para un examen pormenorizado, véase Kucera y Roncolato, págs.340-341. Véase también Berg y Cazes, 2008 y Deakin, 2009.

13 Por ejemplo, Almeida y Carneiro, 2005, midieron el cumplimiento de la legislación laboral de manera bastante simplista por el número de multas por no registrarse.

14 Deakin, *op.cit.*, pág.1.

mente de si se aplica o no en la práctica[15]. Por último, muchos estudios no establecen una relación clara entre causa y efecto[16].

Otro punto de vista parte de la premisa de que no se reconocen los aspectos positivos de la regulación laboral sobre la actividad económica. En lugar de impulsar la informalidad, la normativa laboral puede configurarse como un influjo positivo en la actividad económica. Lo cierto es que la regulación es indispensable para corregir las imperfecciones del mercado y la falta de regulación laboral crea un contexto en el que la desigualdad, el desempleo y la ineficiencia económica persistentes imperan[17]. Varios estudios, entre ellos de la OIT, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial, respaldan esta opinión[18].

Es evidente que los efectos de la legislación varían según el sector, la región y el país y que la aplicación de la ley necesariamente se ve afectada por las normas y prácticas sociales. Por consiguiente, reviste una importancia fundamental conocer el contexto específico en el que se aplica la ley, así como el contexto político y económico más amplio a fin de evaluar su verdadera repercusión[19]. Según algunas investigaciones empíricas que evalúan la repercusión de alguna ley laboral determinada reuniendo y analizando datos sobre diversas características jurídicas e institucionales durante un período prolongado, la legislación de protección del empleo, por ejemplo, puede tener efectos positivos en la productividad porque alienta la capacitación e innovación a nivel empresarial[20].

No obstante, pese a varios decenios de investigaciones teóricas y prácticas, el debate sobre los efectos de la regulación laboral en los resultados económicos y del mercado de trabajo continúa[21] y la pregunta concreta de si es posible incluir los efectos de la legislación laboral en el rendimiento económico y en la economía informal mantiene su vigencia[22].

- **La posición de la OIT.** El consenso tripartito establecido por medio de la Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 señaló que una característica que definía a la economía informal era que la legislación no reconocía, reglamentaba ni protegía a los trabajadores y empresas. Aunque es cierto que la simplificación de leyes y procedimientos con frecuencia se justifica para abrir nuevas vías hacia la economía formal, es importante no perder lo que se ha logrado en materia de derechos y principios básicos que rigen el mundo del trabajo. Esto incluye los derechos fundamentales en el trabajo, así como otras cuestiones como las condiciones de trabajo, la seguridad y la salud y la seguridad de ingresos, y las normas básicas para un trato justo, por ejemplo respecto de la seguridad en el trabajo y los grupos vulnerables[23].

Si bien es cierto que la simplificación de las leyes y procedimientos a menudo se justifica para abrir nuevas vías en la economía formal, es importante no perder lo que se ha logrado en relación con los derechos y principios básicos que rigen el mundo del trabajo

La economía informal y la ley

Aunque la precaria situación de la economía informal determina que sea imposible la aplicación inmediata de algunas de las normas, y aunque convendría simplificar determinados aspectos de la legislación nacional, no se renunciará en modo alguno a estos beneficios sociales simplemente para permitir la legalización de la economía informal.

Fuente: OIT, 1991: Respuesta del Director General a la discusión de su Memoria, Actas provisionales de la 78.ª reunión, Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, pág. 27/7.

15 *Ibid*.
16 *Ibid*, pág.9. Como afirma Deakin, el hecho de que "un estudio demuestre que la legislación de protección del empleo más estricta guarda relación con niveles de desempleo más elevados tal vez no sea una prueba de la repercusión económica de esa institución jurídica en particular, sino de un cambio en el entorno macroeconómico (mayor desempleo), lo que da lugar a una respuesta normativa determinada (controles más estrictos respecto de los despidos)".
17 Deakin y Wilkinson, 2000, pág.61. Véase también Sengenberger, 2005.
18 En respaldo de la opinión de que la legislación de protección del empleo en particular es positiva, véase por ejemplo, OCDE, 2003, págs.89-90.
19 Deakin, 2009, *op.cit*., pág.4.
20 Deakin y Sarkar, 2008 (los resultados mostraron una correlación positiva entre la reglamentación y el crecimiento del empleo y la productividad en Francia y Alemania). Véase Deakin, 2009, págs.5-8, para una descripción de los índices que elaboró el Cambridge Centre for Business Research.
21 Berg y Cazes, 2008; véase también Freeman, 1994, pág.80.
22 Véase Deakin, *op.cit*., 2009.
23 OIT, 2002a, *El trabajo decente y la economía informal*, pág. 50.

Uno de los objetivos fundamentales de la normativa laboral es reparar la desigualdad inherente entre los empleadores y los trabajadores, al tiempo que se promueven las empresas y, de este modo, se impulsa la justicia social. Aunque los costos de la regulación laboral son inmediatamente visibles, sus beneficios son más indirectos y, por consiguiente, más difíciles de medir. También están condicionados por la efectiva aplicación de la ley, lo cual a su vez depende de un conjunto de factores no jurídicos, como el momento del ciclo económico en que se promulgó la ley o la existencia de normas sociales o prácticas de autorregulación[24]. La esencia social y económica de las normas internacionales del trabajo, es muy significativa y es importante tenerla en cuenta en la legislación nacional pues contrarresta la opinión "en parte equivocada y en parte exagerada" de que genera mayores costos[25]. Las normas internacionales del trabajo, cuando se aplican en los países por medio de la legislación nacional, por lo general se traducen en una mayor productividad, innovación y otras mejoras en el rendimiento económico[26].

Los beneficios para los trabajadores son claros: el cumplimiento de las normas del trabajo por lo general implica, por ejemplo, una mayor certeza y estabilidad financiera, mejor capacitación, menos accidentes relacionados con el trabajo, mejores condiciones de salud y de educación (por ejemplo, para los niños que no trabajan), que podrían tener efectos secundarios positivos en la economía y la sociedad. Muchos consideran que las mejores normas del trabajo se autofinancian para los empleadores. Lo cierto es que cumplir con la legislación sobre el horario mínimo y el descanso, por ejemplo, lleva a una mayor productividad, menos absentismo, menos accidentes y errores[27]. Así pues, si se elimina la competencia basada en los salarios y los costos laborales mínimos, es probable que se genere una competencia basada en la productividad, la gestión mejorada, la organización del trabajo y la competencia de los trabajadores, lo cual dejará fuera a las empresas ineficientes y se traducirá en una economía más eficiente. Por ejemplo, la participación de los trabajadores trae aparejadas la confianza y cooperación mutuas[28].

En los documentos informativos siguientes de esta sección normativa se examinarán las diversas formas en que la legislación y las iniciativas relacionadas con la legislación pueden mejorar la manera en que encaramos la cuestión de la economía informal. Más concretamente, se examinará la legislación y la informalidad en relación con las normas internacionales del trabajo, la relación de trabajo, las microempresas y las pequeñas empresas (MYPE), el trabajo doméstico, el trabajo a domicilio, el comercio ambulante y el trabajo no declarado en la Unión Europea. Estos documentos técnicos reconocen el importante papel que desempeña la legislación, junto con otras iniciativas, para salir de la informalidad.

La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización

"Todo esto debe fundarse en el Estado de derecho y una administración de justicia efectiva. Un marco jurídico equitativo, que se aplique a todos por igual, protege a la población frente a los abusos de poder del Estado y de actores no estatales y permite a la gente afirmar sus derechos, de propiedad, educación, trabajo digno, libertad de expresión y otros 'trampolines' para el crecimiento y el desarrollo humano. Mientras tanto, se requieren esfuerzos, tanto de ámbito nacional como local, para garantizar que la ley se respete y se aplique y que todos los ciudadanos, ricos y pobres, tengan acceso, conocimiento y recursos para hacer uso de la misma."

Fuente: Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización OIT, 2004, pág. 60.

● Aunque los costos de la regulación laboral son inmediatamente visibles, sus beneficios son más indirectos y, por consiguiente, más difíciles de medir

24 Deakin, 2009, *op.cit.*, pág. 4.
25 Sengenberger, 2006, pág. 336.
26 Sengenberger, 2005, págs. 63-66.
27 *Ibid.* y Dorman, 2000.
28 En general, véase Sengenberger, 2005 y 2006. Véase también Comisión de Alto Nivel para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres (CLEP), 2008, págs.157-165.



Cocinando falafel en una calle de Belén, Territorio Palestino.



Niño vendedor ambulante de flores, República de Moldova.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Proporciona acceso a más detalles de las buenas prácticas mencionadas. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

IInstrumentos de la OIT y las Naciones Unidas y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

Convenios
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:0::NO:::

Recomendaciones
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:0::NO:::

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998
http://www.ilo.org/declaration/lang--es/index.htm

Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008
http://www.ilo.org/global/standards/WCMS_099768/lang--es/index.htm

OIT, 2002, Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf

Publicaciones pertinentes

Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, 2004, *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos* (OIT Ginebra, disponible en siete idiomas).
http://www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/docs/report.pdf

Deakin, S., 2009, *The Evidence-Based Case for Labour Regulation*, documento preparado para la Conferencia sobre Reglamentación del trabajo decente, OIT, Ginebra, julio de 2009.
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/rdwpaper_pl1a.pdf

Dorman, P., 2000, "The Economics of Safety, Health, and Well-Being at Work: An Overview", documento de trabajo, Ginebra: OIT.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110382.pdf

Kucera, D. y Roncolato, L., 2008, "El trabajo informal. Dos asuntos clave para los programas políticos", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127, núm. 4, págs. 357-387.
http://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/s2_kucera.pdf

Lee, S., D. McCann (editores), *Regulating for Decent Work: New Directions in labour market regulation.*
http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_153548/lang--en/index.htm

OIT, 2002, Informe VI, *El trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión (Ginebra).
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf

--. 2009. *Las reglas de juego: Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo* (Ginebra).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_108409.pdf

Sengenberger, W., 2005, *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
http://www.newunionism.net/library/internationalism/FES%20-%20The%20Role%20and%20Impact%20of%20International%20Labour%20Standards%20-%202005.pdf

Stiglitz, J. 2002. "Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121, núm. 1-2, págs. 9-31.
http://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/stiglitz.pdf

Trebilcock, A. 2004 *Decent Work and the Informal economy*, documento de debate 2005/04 del Grupo especial de expertos sobre cuestiones y políticas de desarrollo (EGDI) y la Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU/WIDER).
http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2005/en_GB/dp2005-04/

Herramientas

OIT, 2002. *Decent Work and the Informal Economy*: CD Rom con documentos de antecedentes (en inglés), 2002.
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=807

--, 2005. *Labour Migration Policy and Management: Training Modules* (Ginebra).
http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/library/download/pub04-29.pdf

--. 2009. *Las reglas de juego: Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo* (Ginebra).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_108409.pdf

--- 2010. *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*. OIT: Ginebra.

Referencias

Almeida, R. y P. Carneiro, 2009, "Enforcement of labor regulation and firm size" *Journal of Comparative Economics*, vol. 37, págs. 28–46.

Banco Mundial, 1990, *World Development Report – Poverty*, Oxford: OUP.
http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_1990/abstract/WB.0-1952-0851-X.abstract.sec1

Berg, J. y S. Cazes, 2008, "Policymaking Gone Awry: The Labour Market Regulations of the Doing Business Indicators", *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 26, págs. 349-381.

CLEP, 2008, *Making the Law Work for Everyone*, vol. II.
http://www.undp.org/legalempowerment/docs/ReportVolumeII/making_the_law_work_II.pdf

Deakin, S., 2009, *The Evidence-Based Case for Labour Regulation*, documento preparado para la Conferencia sobre Reglamentación del trabajo decente, OIT, Ginebra, julio de 2009.
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/rdwpaper_pl1a.pdf

Deakin, S. y P. Sarkar, 2008, "Assessing the Long-run Economic Impact of Labour Law Systems: A Theoretical Reappraisal and Analysis of New Time Series Data", *Industrial Relations Journal*, vol. 39, núm. 6, págs. 453-487.

Deakin, S. y F. Wilkinson, 2000, "Labour Law and Economic Theory: A Reappraisal", en H., Collins, P. Davies y R.W. Rideout, *Legal regulation of the employment relation*, Londres: Kluwer Law International.

Dorman, P., 2000, "The Economics of Safety, Health, and Well-Being at Work: An Overview", documento de trabajo, Ginebra: OIT.

Feldmann, H., 2009, "The unemployment effects of labor regulation around the world", *Journal of Comparative Economics*, vol. 37, núm. 1, págs. 76-90.

Freeman, R. B., "A Hard-Headed Look at Labour Standards", en W. Sengenberger y D. Campbell (eds.), *International Labour Standards and Economic Interdependance*, Ginebra: Institute for International Economic Studies, 1994.

Freeman, R.B., 2005, "Labour Market Institutions Without Blinders: The Debate Over Flexibility and Labour Market Performance", National Bureau of Economic Research (NBER) *Working Paper Series*, documento de trabajo núm. 11286, Cambridge, Massachusetts: NBER.

IEG 2008, *Doing Business: An Independent Evaluation – Taking the Measure of the World Bank-IFC Doing Business Indicators*, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Kahn-Freund, 1974, "On the Uses and Misuses of Comparative Labour Law", *Modern Law Review*, vol. 37, págs. 1-27.

Kucera, D. y Roncolato, L., 2008, "El trabajo informal. Dos asuntos clave para los programas políticos", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127, núm. 4, págs. 357-387.

Lee, S., D. McCann, N. Torm, 2008, "El indicador de normas del trabajo del Banco Mundial. Averiguaciones y críticas recientes", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127, núm. 4, págs. 462-480.

OCDE, 2004, *OECD Employment Outlook 2004*, París: OCDE.

OIT, 1991, Respuesta del Director General a la discusión de su Memoria, Actas provisionales de la 78.ª reunión, Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, pág. 27/7.

OIT, 2001, Informe 1(A), *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión (Ginebra).

OIT, 2002a, Informe VI, *El trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión (Ginebra).

OIT, 2002b, *Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal,* Conferencia Internacional del Trabajo*,* 90.ª reunión, Ginebra: OIT, págs. 61 a 65.

OIT, 2004, *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (Ginebra).

Perry, G., Maloney, W. F. y otros, *Informality: Exit and Exclusion*, Banco Mundial, 2007.

Sengenberger, W., 2005, *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

Sengenberger, W., 2006, "International Labour Standards in the Globalized economy: obstacles and opportunities for achieving progress", en J.D.R. Craig y S. Michael Lynk, *Globalization and the Future of Labour Law*, Cambridge: CUP, págs. 331-355.

Stiglitz, J. 2002. "Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121, núm. 1-2, págs. 9-31.

Trebilcock, A., 2006, "Using Development Approaches to Address the Challenge of the Informal Economy for Labour Law", en G. Davidov y B. Langille, *Boundaries and Frontiers of Labour Law*, Oxford y Portland: Hart Publishing.

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - **4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores**
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

El entorno normativo y la economía informal

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Pescadores, Sri Lanka.

Normas internacionales del trabajo

4.a2 INCORPORACIÓN DE LOS DESPROTEGIDOS AL ÁMBITO DE LA LEGISLACIÓN

■ Las normas internacionales del trabajo son el resultado del consenso alcanzado entre los gobiernos y los representantes de organizaciones de trabajadores y de empleadores. Siguen siendo sumamente pertinentes para los trabajadores y los empleadores y se aplican en muchas situaciones, algunas de las cuales en la actualidad pertenecen claramente a la categoría de "informales". La aplicación de las normas internacionales del trabajo a nivel nacional no es "costosa" y relevante solo para la economía formal, es una de las formas esenciales de incorporar a las personas no organizadas ni protegidas en la vida económica y social formal. La aplicación de dichas normas puede traer aparejados beneficios importantes para las economías y la mejora de la productividad. Por consiguiente, son importantes no solo desde una perspectiva de los derechos, sino también desde el punto de vista de la eficiencia económica. Este documento suministra información sobre las normas internacionales del trabajo: qué son, por qué son necesarias y cómo se fiscalizan. Examina distintas normas del trabajo y su pertinencia para adelantar la salida de la informalidad hacia el trabajo decente para todos.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- Normas internacionales del trabajo e informalidad[1]
- La heterogeneidad de la economía informal y la dificultad de brindar una respuesta uniforme
- El alcance de la legislación
- Determinación del empleador
- Aplicación deficiente
- Flexibilidad de las normas internacionales del trabajo
- Ideas erróneas sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo
- Derechos fundamentales en el trabajo
  - La libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva
  - Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio
  - Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación
  - Abolición efectiva del trabajo infantil
- Convenios de gobernanza y otras normas internacionales del trabajo pertinentes
  - Inspección del trabajo
  - Política del empleo
  - Promoción del empleo
  - Tripartismo
  - Administración del trabajo
  - Orientación y formación profesionales
  - Salarios
  - Seguridad social
  - Seguridad y salud en el trabajo
- Normas internacionales del trabajo que se ocupan directamente de grupos específicos
  - Los trabajadores y las agencias de empleo privadas
  - Trabajadores rurales
  - Trabajadores a domicilio
  - Trabajadores migrantes
  - Pueblos indígenas y tribales
  - Pescadores
  - Trabajadores domésticos

1 Dado que a nivel nacional la aplicación de las normas internacionales del trabajo se adapta a los contextos históricos, económicos y sociales concretos de un Estado, la forma en que se aplican en la economía informal también depende del país. En muchos casos su aplicación en países diferentes se examina en otros documentos informativos de esta Guía de recursos sobre politicas. Por consiguiente este documento no sigue la estructura habitual de la Guía. Sirve de recurso de información sobre las normas internacionales del trabajo y la economía informal y no contiene una sección de nuevos enfoques y buenas prácticas.

¿Qué son las normas internacionales del trabajo y por qué son necesarias?

Las normas internacionales del trabajo son parte del derecho internacional del trabajo. Incluyen convenios, que con arreglo al derecho internacional son jurídicamente vinculantes para los Estados que los ratifican, y recomendaciones, que suministran directrices. Los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores adoptan estos instrumentos en la Conferencia Internacional del Trabajo luego de arduas y numerosas discusiones entre los tres grupos sobre el tema, el alcance y el contenido de cada instrumento. Desde 1919 se han adoptado 189 convenios, 5 protocolos y 200 recomendaciones[4].

Justificación de las normas internacionales del trabajo.

Estas normas se basan en el principio constitucional fundamental de que "el trabajo no es una mercancía". Su razón de ser también figura en la Constitución de la OIT; surge, por un lado, de la búsqueda de la justicia social, que tiene por objeto principal que "todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades" (Declaración de Filadelfia) y, por el otro, del reconocimiento de que un Estado no mejorará las condiciones de trabajo si otros Estados tampoco lo hacen. Las normas internacionales del trabajo son una de las principales formas de lograr los objetivos consagrados en la Constitución.

■ **Normas internacionales del trabajo e informalidad.** Desde sus inicios, la OIT siempre ha afirmado que todas las personas que trabajan tienen derechos en el trabajo, independientemente de donde trabajen. El Programa de Trabajo Decente ha reafirmado este principio. Las normas internacionales del trabajo establecen el marco para la aplicación de los derechos en el plano nacional. Son esenciales no solo desde la perspectiva de los derechos humanos y la justicia social, sino también porque tienen beneficios económicos y sociales importantes. Los derechos incluidos en las normas internacionales del trabajo, es decir los derechos fundamentales en el trabajo y otros, también figuran en instrumentos de derechos humanos básicos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y los dos Pactos[2] de 1966 que se aplican a todos los seres humanos.

La OIT sostiene que las normas internacionales del trabajo generan muchos beneficios. Proveen una vía hacia el trabajo decente, un macro jurídico internacional para una globalización justa y estable, el establecimiento de condiciones de igualdad que contribuyen a evitar una nivelación hacia abajo, un medio para la mejora de los resultados económicos, una firme red de protección frente a las crisis económicas y una estrategia para la reducción de la pobreza. Lo que es más importante, representan la suma de la experiencia y los conocimientos internacionales y reflejan el consenso internacional sobre la forma que puede abordarse una cuestión laboral a nivel mundial.[3]

No obstante, numerosos trabajadores y empresarios de todo el mundo están en situación vulnerable en la economía informal, muchas veces sin estar registrados, reglamentados, protegidos ni reconocidos. Muchas veces la informalidad tiene una relación débil con la legislación. La resolución relativa al trabajo decente y la economía informal de 2002 subraya esta falta de protección por la legislación. Reconoce que la informalidad abarca las "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". Ello podría obedecer a que sus actividades no están dentro del alcance formal de la legislación o porque la legislación no se aplica o no se controla, o porque el cumplimiento de la legislación impone costos excesivos y procedimientos engorrosos o inadecuados[5].

En la economía informal (y la formal) los trabajadores padecen de graves "déficits de derechos", de los que se ocupan todas las normas internacionales en el trabajo, incluidos los derechos fundamentales del trabajo:

- El **trabajo forzoso** suele caracterizarse como la "antítesis del trabajo decente". Las personas menos protegidas – como las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y los trabajadores migrantes – son especialmente vulnerables al trabajo forzoso. Aunque la mayoría de los países tiene legislación que tipifica el trabajo forzoso como delito penal, sigue imperando en la economía informal cuando la legislación no se aplica en la práctica.

2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que cuentan con 167 y 160 ratificaciones, respectivamente (a marzo de 2011).

3 OIT, 2009, *Las reglas del juego: Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo*, págs.11-14.

4 Hay 76 convenios y recomendaciones conexas que se consideran actualizadas y deberían promoverse activamente, según el Consejo de Administración de la OIT. Para la lista de estos convenios, sírvase consultar http://www.ilo.org/global/standards/lang--es/index.htm.

5 OIT, 2002, *Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal*, párrs. 3 y 9.

- El **trabajo infantil** está estrechamente vinculado con la economía informal. Suele estar fuera del ámbito de las instituciones formales, incluidos los servicios de la inspección del trabajo.
- **La discriminación** está generalizada en todas partes, pero los tipos de trabajadores que son objeto de discriminación en la economía formal predominan en la economía informal (como mujeres, migrantes o trabajadores con discapacidad). No obstante, las disposiciones jurídicas que prohíben la discriminación muchas veces excluyen a determinadas categorías de trabajadores (por ejemplo, trabajadores ocasionales, trabajadores domésticos y trabajadores migrantes), no incluyen todos los motivos de discriminación ni todos los aspectos del empleo, desde la contratación hasta la terminación de la relación de trabajo. Además, aún existen leyes discriminatorias[6].
- Sigue habiendo muchos obstáculos en la economía informal en relación con la **libertad sindical y de asociación** (la afiliación sindical es baja) y el reconocimiento del derecho de **negociación colectiva** es poco frecuente.

Aunque hay muchos ejemplos de actores en situaciones informales que se han organizado con éxito, el caso de la libertad sindical y de asociación ilustra las dificultades que se presentan tanto en la legislación como en la práctica al tratar la cuestión de la economía informal[7]. En algunos países la legislación limita la libertad sindical y de asociación a los trabajadores que tienen un empleo regular o los considerados "empleados"; los trabajadores de la economía informal no pueden formar sindicatos reconocidos jurídicamente. El reconocimiento y la identidad jurídica son esenciales para que los sindicatos puedan funcionar y prestar servicios. También existen dificultades prácticas en relación con la sindicación de trabajadores informales, pues suelen estar dispersos geográficamente o físicamente aislados, y muchas veces cambian de trabajo o de sector de actividad. Además, muchos de estos trabajadores padecen penurias económicas, lo cual los obliga a centrarse en la supervivencia diaria y no en compromisos de mediano a largo plazo. Por otra parte, como puede ser complejo determinar cuál es el empleador, una dificultad adicional de los sindicatos es saber con quién entablar la negociación colectiva y el diálogo social (véanse también los documentos informativos sobre diálogo social y sindicatos).

En algunos países la legislación limita la libertad sindical y de asociación a los trabajadores que tienen un empleo regular o los considerados "empleados"

■ **La heterogeneidad de la economía informal y la dificultad para brindar una respuesta uniforme.** El trabajo informal abarca un amplio espectro de situaciones que presentan problemas jurídicos diferentes. Los parámetros amplios para comprender la informalidad, es decir, la no aplicación, en la legislación o en la práctica, de la ley, implican que las situaciones en que se encuentran los trabajadores y empleadores informales son sumamente variadas, al igual que las dificultades a que hacen frente. Esta diversidad de la economía informal torna imposible una respuesta uniforme: un trabajador informal podría trabajar para una empresa multinacional, trabajar en una zona franca industrial, ser un migrante ilegal, ser un niño trabajador que trabaja en situaciones peligrosas, trabajar en la economía informal porque le conviene (aunque estos casos son poco frecuentes) o, muchas veces, porque no tiene otra opción.

La diversidad de la economía informal implica que una respuesta uniforme sea inadecuada

6 OIT, 2009, *Informe III (Parte IA), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, párr. 110.

7 OIT, 2008, *Informe I (B), La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas,* párrs. 206-222.

Entre las distintas formas que puede adoptar la informalidad figuran las categorías siguientes[8]:

- **Trabajadores no registrados** (los que tiene una relación de trabajo genuina pero no gozan de ningún derecho; la situación es peor si son migrantes irregulares o si su empleador no está registrado);
- **Trabajadores subregistrados** (los que reciben parte de sus ingresos informalmente; están registrados como trabajadores a tiempo parcial aunque trabajan a tiempo completo, con lo cual el empleador paga menos impuestos);
- **Trabajadores con una relación de trabajo encubierta** (los que desempeñan las mismas tareas que los empleados "regulares" pero muchas veces sin los mismos derechos, porque se los emplea con modalidades diferentes, como contratos civiles o comerciales);
- **Trabajadores con una relación de trabajo ambigua** (los trabajadores respecto de los cuales se suscitan dudas acerca de su condición de empleados);
- **Trabajadores por cuenta propia vulnerables** (los que son genuinamente independientes pero a la vez son vulnerables y objeto de explotación);
- **Empleados en situaciones precarias** (los trabajadores en régimen de duración determinada, a tiempo parcial o temporales que podrían no tener los mismos derechos que los trabajadores "regulares" o no los disfrutan en la práctica);
- **Casos especiales** (trabajadores domésticos, trabajadores a domicilio y otros tipos de trabajadores que muchas veces la legislación laboral no abarca); y
- **Trabajadores en relaciones triangulares** (a menudo no se conoce el empleador debido a la participación de una o más terceras partes en la relación; ello incluye situaciones en que se recurre a una agencia de empleo o en que hay franquicias – véase el documento informativo sobre la relación de trabajo.

■ **El alcance de la legislación.** Una de las cuestiones planteadas por el problema del trabajo informal es la del alcance de la legislación. Este es limitado, ya sea por opción o no. Por ejemplo, la limitación entraña dejar de lado determinadas actividades o sectores del ámbito de la legislación, excluyendo, además, en la legislación o la práctica, determinadas formas atípicas de trabajo. Las discusiones sobre la manera de abarcar nuevas formas atípicas de trabajo no son nuevas; surgieron al mismo tiempo que los contratos atípicos en los países industrializados en la década de 1970. Las discusiones en el plano internacional tuvieron lugar especialmente en la década de 1990, cuando la OIT trató de adoptar un convenio sobre la subcontratación. Las difíciles discusiones conexas se tradujeron en última instancia en la adopción en 2006 de la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198) (véase el documento informativo sobre la relación de trabajo). Se trata de un instrumento clave relativo a la aplicación de las reglamentaciones laborales en la economía informal, dado que la aplicación de la legislación laboral nacional muchas veces depende del establecimiento de una relación de trabajo.

8 Extraído de Tuch, 2005.

Extensión del ámbito de aplicación de la legislación laboral a la economía informal

En 2010 el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT presentó una herramienta valiosa de apoyo a la aplicación de las normas del trabajo en la economía informal como parte del proceso de facilitación de la transición hacia la formalidad. Esta recopilación de comentarios de los órganos de control de la OIT relativos a la economía informal ofrece mucha información que puede ayudar a los encargados de formular políticas a evaluar el grado de aplicación de las leyes, reglamentaciones y prácticas, y a determinar los obstáculos a la aplicación de las normas del trabajo pertinentes a los trabajadores desprotegidos y la forma de abordarlos. Cabe destacar que, además, corrige la idea errónea generalizada de que las normas internacionales del trabajo se aplican solo a la economía formal.

La herramienta recopila no solo los principios y los comentarios de varios órganos de control de la OIT, sino también enumera los convenios y recomendaciones pertinentes a la economía informal y sus principales disposiciones. La recopilación será un recurso importante para ayudar a los mandantes tripartitos de la OIT en la formulación de leyes y políticas, y el establecimiento de instituciones en el plano nacional que brinden mayor protección a los grupos actualmente vulnerables y desprotegidos de la economía informal.

Esta herramienta, titulada *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*, está disponible en español, francés e inglés en el sitio web del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT, http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_125857/lang--es/index.htm.

■ **Determinación del empleador.** La respuesta a la pregunta de "quién es el empleador también" es vital a fin de determinar la legislación aplicable, el tribunal o la jurisdicción competentes (por ejemplo, federal o provincial), y el convenio colectivo correspondiente. La simple pregunta de quién es el propietario de una empresa se ha vuelto mucho más difícil de responder debido a la globalización: los complejos estratos de subcontratación y la propagación de las empresas multinacionales, que pueden estar fuera del alcance de la legislación nacional e internacional, han añadido nuevos problemas. Las empresas internacionales ahora tienen la oportunidad de "zigzaguear por una variedad infinita de zonas normativas"[9], dejando a los trabajadores en la incertidumbre respecto de la legislación que se les debe aplicar. Sin embargo, el empleador no es el único que tiene obligaciones, el Estado también las tiene.

La simple pregunta de quién es el propietario de una empresa se ha vuelto mucho más difícil de responder debido a la globalización: los complejos estratos de subcontratación y la propagación de las empresas multinacionales, que pueden estar fuera del alcance de la legislación nacional e internacional, han añadido nuevos problemas

■ **Aplicación deficiente.** Sin duda, la reforma de la legislación por sí sola no resolverá el problema, que debe combatirse con diversos actores y en varios frentes. La falta de acceso a los tribunales no es solo un problema jurídico, también puede ser, por ejemplo, un problema de subdesarrollo mucho más amplio. Del mismo modo, recurrir a determinados tipos de contratos que no ofrecen tantos derechos como otros o no registrar a los empleados es, la mayoría de las veces, un problema de la pobreza, así como de la explotación, la vulnerabilidad y la desigualdad. Sin embargo, también es un problema de falta de conocimientos jurídicos de los trabajadores[10], información sobre medios asequibles para ajustarse a la legislación e información respecto de los beneficios sociales y económicos de realizar ese ajuste. Un marco propicio de instituciones y recursos administrativos es imprescindible para llevar los derechos a la práctica[11]. La legislación debe verse como una herramienta que los factores sociales, económicos o políticos siempre facilitarán o limitarán.

9 Daugareilh, 2008.
10 Véase Lee y MacCann, 2009.
11 Sengenberger, 2006.

La supervisión de la OIT

La OIT supervisa y alienta la aplicación de las normas internacionales del trabajo por conducto de varios órganos, entre estos:

- La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Comisión de Expertos) participa en un diálogo con los gobiernos mediante el examen de sus informes sobre la aplicación en la legislación y en la práctica de los convenios ratificados. Los gobiernos deben presentar copias de sus informes a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, que podrán presentar sus observaciones; también pueden enviar comentarios sobre la aplicación de los convenios directamente a la OIT. Esto permite que tenga lugar un diálogo tripartito nacional. En sus estudios generales anuales, la Comisión pone de relieve las buenas prácticas que puedan servir de ejemplo.
- La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, un órgano tripartito, examina la labor de la Comisión de Expertos y selecciona algunos casos para su discusión por la Conferencia Internacional del Trabajo.
- El Comité de Libertad Sindical (CLS) examina los casos presentados por asociaciones de trabajadores o de empleadores sobre la violación del principio constitucional de libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva, y formula recomendaciones.
- Las asociaciones de trabajadores o de empleadores pueden presentar reclamaciones, en tanto que los Estados Miembros que han ratificado el convenio de que se trata, los delegados de la Conferencia Internacional del Trabajo o el Consejo de Administración pueden presentar quejas, contra un Estado por incumplimiento de un convenio ratificado. Las quejas pueden llevar al establecimiento de una comisión de encuesta que formulará recomendaciones.

● Las normas internacionales del trabajo son flexibles para permitir a los mandantes de la OIT alcanzar un consenso y también respetar los distintos niveles de desarrollo de los Estados Miembros. Sin embargo, muchas veces no se pretende que las cláusulas de flexibilidad de las normas sean permanentes

■ **Flexibilidad de las normas internacionales del trabajo.** Cuando la legislación nacional excluye a los trabajadores de su ámbito de aplicación pero las normas internacionales del trabajo no lo hacen, y también cuando esas normas permiten la exclusión de trabajadores de su ámbito de aplicación mediante cláusulas de flexibilidad, surgen problemas concretos. Estas cláusulas son esenciales para alcanzar un consenso entre los mandantes de la OIT y para respetar los distintos niveles de desarrollo, antecedentes históricos y sistemas jurídicos de los Estados Miembros. Las cláusulas de flexibilidad pueden implicar que las normas no abarquen a determinados trabajadores o sectores o que algunas definiciones básicas se determinen en el plano nacional. En particular, a veces se excluye a las microempresas y pequeñas empresas (MYPE) del ámbito de aplicación de las normas[12]. Algunos convenios excluyen de su ámbito de aplicación "a categorías particulares de trabajadores o de establecimientos toda vez que la inclusión de tales categorías pueda plantear problemas particulares de especial importancia" (*Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175); véase también el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)*) – si bien hasta la fecha ningún Estado ha hecho uso de esta cláusula de flexibilidad – y el *Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184)*). Cabe subrayar que la utilización de estas cláusulas de flexibilidad muchas veces no pretende ser permanente.

12 Faundez, 2008.

■ Ideas erróneas sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo[13]. El mandato de la OIT no se limita a los trabajadores en el sentido tradicional del término, sino que incluye a todos los seres humanos. Se ha generalizado la idea errónea de que las normas internacionales del trabajo no se aplican a la economía informal, mientras que en realidad la mayoría de las normas se aplica a todos los trabajadores, dependientes o independientes, y son tan pertinentes para la economía informal como para la formal[14]. Lo cierto es que varias normas internacionales del trabajo se aplican a "trabajadores" y no al término "empleados", que es jurídicamente más limitado, y en algunas se hace referencia expresa a la economía informal. Es cierto que muchas de estas normas no se aplican en la práctica a los trabajadores informales, pero el incumplimiento lamentablemente no se limita a la economía informal; por consiguiente, la pregunta no es si deben aplicarse las normas pertinentes a la economía informal, sino cómo hacerlo[15].

● Las normas internacionales del trabajo se aplican a todos los trabajadores, dependientes, independientes, formales y informales

¿Cómo respetan las normas internacionales del trabajo los Estados?

En el derecho internacional los Estados que han ratificado un convenio tienen la obligación jurídica de respetarlo. Hay varias formas de cumplir las normas internacionales del trabajo, que muchas veces figuran en las propias normas, entre otras cosas mediante una ley, un reglamento, los convenios colectivos, el arbitraje, los laudos, las decisiones de un tribunal o una combinación de estos métodos. Un Estado puede decidir ajustar su legislación a un convenio ratificado, por ejemplo, si un Estado ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), que se aplica a todos los trabajadores, la legislación nacional sobre el derecho a formar una organización y afiliarse a ella debe aplicarse a todos los trabajadores. Sin embargo, el cumplimiento en la legislación no es suficiente en el derecho internacional; los Estados también tienen que adaptar sus prácticas al convenio ratificado. Las normas internacionales del trabajo, incluidos los convenios y recomendaciones no ratificados, son modelos para los Estados, pueden servir de base a sus leyes y políticas, pueden inspirar a organizaciones no gubernamentales y a distintos defensores de los derechos laborales, y los tribunales pueden utilizarlas para decidir casos.

Los derechos fundamentales suelen mencionarse de manera aislada como especialmente pertinentes para la economía informal. La aplicación de los ocho convenios fundamentales es realmente esencial, pero no suficiente para lograr el trabajo decente. En este sentido, el Consejo de Administración de la OIT ha considerado desde 1995 que otros cuatro convenios son "prioritarios" (actualmente denominados "convenios de gobernanza"). Estos guardan relación con tres temas (la inspección del trabajo, la política del empleo y la consulta tripartita) y se destacaron en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008, junto con las normas fundamentales del trabajo, como "los que se consideran más importantes desde el punto de vista de la gobernanza"[16]. Esos convenios son los siguientes:

● Los ocho convenios fundamentales y los cuatro convenios de gobernanza son especialmente pertinentes para la economía informal

- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)
- Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)
- Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)

13 Este documento informativo se basa en los resúmenes preparado por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT. Véase OIT 2009, *Las reglas del juego: Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo*. Para la lista completa de normas internacionales del trabajo, véase http://www.ilo.org/global/standards/lang--es/index.htm.

14 Sengenberger, 2005, págs. 51-52; Trebilcock, 2004, pág. 588; OIT, 2002, *Informe VI El trabajo decente y la economía informal*, pág. 50.

15 Trebilcock, 2004, págs. 588-589.

16 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2008 Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, párr. II B iii) y anexo, párr. II A vi).

Principios y derechos fundamentales en el trabajo

Por el simple hecho de ser miembros de la OIT los Estados tienen distintas expectativas y obligaciones. Por ejemplo, en 1998 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en la que se estableció que "todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios". Estos son: la libertad de asociación y la libertad sindical 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.

- Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

La aplicación efectiva de estos doce convenios en conjunto constituye el mínimo para ayudar a los trabajadores y a los empleadores a salir progresivamente de la informalidad. Sin embargo, la aplicación de otras normas internacionales del trabajo también reviste importancia decisiva. Como lo señaló la OIT en su informe sobre el trabajo decente y la economía informal de 2002, "para el fin de dar un tratamiento más completo a los déficit de trabajo decente existentes en la economía informal, es necesario ampliar las normas básicas mínimas sobre los asuntos de importancia, como las condiciones de trabajo, la seguridad y la salud y la seguridad de ingresos, así como las normas básicas para un tratamiento justo, por ejemplo respecto de la seguridad en el trabajo y los grupos vulnerables"[17].

Claramente, no todos los convenios actualizados son siempre aplicables, algunos están claramente dirigidos a las empresas formales, como el *Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158)*, que dispone la notificación del cierre de empresas de un tamaño determinado. Si bien algunas normas internacionales del trabajo se aplican inmediatamente a los trabajadores informales, otras contienen disposiciones para la extensión progresiva de sus disposiciones a los trabajadores o sectores que en un principio no abarcan. La ampliación progresiva se contempla en términos más generales en el *Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)* y la *Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169)*. A continuación se presenta una sinopsis de las normas internacionales del trabajo más pertinentes y su alcance.

■ **Derechos fundamentales en el trabajo.** En general, se acepta que los derechos fundamentales en el trabajo se deberían promover, hacer realidad y respetar en la economía formal y la informal. No obstante, como se analizó anteriormente, la aplicación de estos derechos plantea desafíos especiales en la economía informal.

- **La libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.** La libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva tienen por objeto dar voz a los trabajadores y los empleadores, permitiéndoles influir en las cuestiones que les afectan directamente y mejorar sus condiciones de trabajo. En otras palabras, representa la democracia en el lugar de trabajo. Los dos convenios fundamentales pertinentes son el *Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)*, que establece el derecho de los trabajadores y de los empleadores de establecer organizaciones de su elección y afiliarse a estas sin autorización previa, y el *Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)*, que dispone la protección frente a la discriminación contra los sindicatos y actos de injerencia. También prevé la adopción de medidas para alentar y promover la negociación voluntaria entre empleadores u organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, con miras a la regulación de las condiciones de trabajo por medio de convenios colectivos.

  El derecho a crear organizaciones y afiliarse a ellas establecido en el Convenio núm. 87 se aplica a todos los trabajadores y empleadores[18]. Por consiguiente, el Comité de Libertad Sindical ha afirmado que este dere-

17 Para más información, véase la sección de Recursos para acceder a OIT, 2002, *Informe VI El trabajo decente y la economía informal*, pág. 50.
18 Con excepción de los miembros de las fuerzas armadas y la policía.

cho debe ser disfrutado por los trabajadores independientes, los trabajadores domésticos, los trabajadores agrícolas, los trabajadores temporales y los trabajadores migrantes, entre otros. También ha afirmado que las formalidades jurídicas para el establecimiento de un sindicato están en contravención del Convenio núm. 87 cuando se aplican de manera que se demore o impida el establecimiento de un sindicato[19]. Todos los trabajadores también tienen el d*erecho a la negociación colectiva, dispuesto en el Convenio núm. 98*, con excepción de los miembros de las fuerzas armadas y la policía, y los funcionarios públicos que trabajan en la administración del Estado.

Otros convenios no fundamentales pertinentes relativos a la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva son el *Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141)*, que se aplica a todas las categorías de trabajadores rurales, tanto asalariados como independientes, y el *Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)*.

- **Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.** El trabajo forzoso se produce cuando el trabajo o servicio se realiza bajo la amenaza de cualquier penalidad, como la retención del alimento, la tierra o el salario, la violencia física o el abuso sexual, y la restricción del movimiento de las personas o su encierro, y contra su voluntad[20]. La prohibición del trabajo forzoso es objeto de dos convenios fundamentales: el *Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)*, en el que se pide a los Estados que lo ratifican que repriman la utilización del trabajo forzoso y se exige que la extracción ilegal de trabajo forzoso sea sancionable con penas adecuadas y rigurosamente aplicadas, y el *Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)*, que especifica determinados fines para los cuales el trabajo forzoso nunca podrá ser impuesto. Ambos convenios se aplican a todos los seres humanos.

- **Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.** La eliminación de la discriminación es esencial para que los trabajadores elijan libremente su empleo, desarrollen plenamente su potencial y obtengan recompensas económicas sobre la base del mérito. Este derecho fundamental está consagrado en el *Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)*, que requiere que los Estados que lo ratifican aseguren la aplicación del principio de igualdad de remuneración de hombres y mujeres por trabajo de igual valor, y el *Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)*. A los efectos del Convenio núm. 111, por "discriminación" se entiende toda distinción, exclusión o preferencia hecha por razones de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por resultado anular o menoscabar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación. El Convenio núm. 111 requiere que los Estados que lo ratifican declaren y apliquen una política nacional destinada a promover, mediante métodos adecuados a las condiciones nacionales y la práctica, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con miras a eliminar cualquier discriminación en esas esferas. Ambos convenios se aplican a todos los trabajadores, aunque el Convenio núm. 111 abarca solo causas concretas de discriminación.

Otros convenios y recomendaciones no fundamentales pertinentes a este derecho fundamental son el *Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156)* y su correspondiente Recomendación núm. 165. Esta última menciona en particular que deberían reglamentarse

● La libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva tienen por objeto dar voz a todos los interesados, permitiéndoles influir en las cuestiones que les afectan directamente y mejorar sus condiciones de trabajo

19 OIT, 2006, *La libertad sindical*, párr. 279.
20 Para más detalles, véase http://www.ilo.org/declaration/principles/eliminationofchildlabour/lang--es/index.htm..

y supervisarse adecuadamente las condiciones en que los trabajadores a tiempo parcial, los trabajadores temporeros y los trabajadores a domicilio ejercen estos tipos de empleo (párrafo 21); el *Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159)*, que, según la Comisión de Expertos, facilita la colocación y el empleo de las personas con discapacidad en la economía formal y la informal[21]; y el *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).*

- **Abolición efectiva del trabajo infantil.** Se considera que los niños necesitan protección especial porque, debido a su edad, pueden carecer de los conocimientos, la experiencia o el desarrollo físico de los adultos y del poder para defender sus intereses. El trabajo infantil también perpetúa la pobreza y reproduce la economía informal de generación en generación; los niños que trabajan no asisten a la escuela, lo cual limitará sus posibilidades futuras, incluida la capacidad de pasar a la economía formal. El *Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)* y el *Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)* tratan de la abolición del trabajo infantil.

El trabajo infantil perpetúa la pobreza y reproduce la economía informal de generación en generación

El Convenio núm. 182 se aplica a todos los niños menores de 18 años. De conformidad con el Convenio, las peores formas de trabajo infantil incluyen la trata, la servidumbre por deudas y otras formas de trabajo forzoso, incluido el reclutamiento forzoso de niños para utilizarlos en conflictos armados; la prostitución y la pornografía, y la utilización de niños en actividades ilícitas como el tráfico de drogas; los trabajos peligrosos que puedan dañar la salud, la seguridad o la moralidad de los niños, conforme a lo determinado a nivel nacional en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

El Convenio núm. 138 es el convenio fundamental que contiene mayor número de cláusulas de flexibilidad. Sin embargo, tiene un objetivo claro: lograr la abolición total del trabajo infantil. Para alcanzar este objetivo, exige que los Estados se comprometan "a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores" (artículo 1). Fija la edad mínima general de admisión al empleo o al trabajo en 15 años (13 para trabajos ligeros) y la edad mínima para el trabajo peligroso en 18 años (16 en ciertas condiciones estrictas). Prevé la posibilidad de que inicialmente se fije la edad mínima en 14 años (12 para trabajos ligeros) si la economía y los medios de educación están insuficientemente desarrollados. El Convenio núm. 138 es flexible y permite a los Estados excluir categorías de trabajo y de empleo limitadas, con carácter temporal, solo cuando sea necesario y previa consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores correspondientes (artículo 4). También permite que los Estados que lo ratifiquen cuyas economías y servicios administrativos no están suficientemente desarrollados limiten su alcance, también en este caso tras celebrar consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores correspondientes. No obstante, el Convenio núm. 138 enumera los sectores que no pueden excluirse.

Otro convenio no fundamental pertinente a este derecho fundamental es el *Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 78)*, que claramente incluye la economía informal (cualquier trabajo ejercido en la vía pública, etc.).

21 Schlyter, 2002.

Cómo contribuyen las normas internacionales del trabajo a la promoción del trabajo decente

Las normas internacionales del trabajo están concebidas para ser flexibles y adaptables a los contextos nacionales específicos. Deben adoptarse mediante consultas tripartitas para asegurar la democratización del entorno jurídico y una mejor gobernanza. Establecen una base social mínima para todos aquellos que trabajan, lo que les permite no solo disfrutar de los derechos básicos, sino que contribuyen a su capacidad de articular derechos más amplios. Por consiguiente, son una vía importante hacia el trabajo decente y para salir de la informalidad. Las normas internacionales del trabajo son útiles de diversas maneras:

"i) Algunas habilitan y empoderan a las personas en la economía informal;

ii) Algunas contienen disposiciones sustantivas que orientan las políticas, en particular las de los gobiernos que pueden haber descuidado las cuestiones de la economía informal;

iii) Cuando se ratifican (o se examinan en un estudio general), ponen en marcha un sistema de supervisión que comprende exámenes periódicos y ofrece oportunidades para que las organizaciones de empleadores y de trabajadores planteen las cuestiones que les preocupan respecto de la economía informal;

iv) Pueden ofrecer plataformas para actividades de promoción destinadas a alcanzar "el trabajo decente para todos";

v) Cuando no se aplican (aunque sean aplicables), ponen al descubierto las deficiencias de gobernanza;

vi) Cuando se aplican en el contexto de la economía informal, promueven el desarrollo con equidad".

Fuente: Trebilcock, A. 2004. "International labour standards and the informal economy", en J. C. Javillier; B. Gernigon; G. Politakis (eds.) *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir* (Ginebra, OIT), págs. 585-613, pág. 613.

■ Convenios de gobernanza y otras normas internacionales del trabajo pertinentes

• **Inspección del trabajo.** La inspección del trabajo es clave para asegurar la aplicación de la reglamentación laboral y su creación se dispone en muchas normas internacionales del trabajo relacionadas con las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores. Es un elemento esencial para luchar contra el trabajo informal. El Convenio de gobernanza núm. 81 dispone que los Estados que lo ratifican mantengan un sistema de inspección del trabajo en empresas industriales y comerciales, aunque puede exceptuarse a los sectores de la minería y el transporte. Entre otras cosas, establece las funciones de la inspección del trabajo, la contratación de inspectores, su número, los elementos que deben proporcionarse a los inspectores del trabajo, sus facultades y sus obligaciones. Sin embargo, su Protocolo de 1995[22] extiende la cobertura de la inspección del trabajo a todos los trabajadores del sector de servicios no comerciales y a todas las categorías de lugares de trabajo que no se consideran industriales o comerciales. El Convenio de gobernanza núm. 129 tiene un contenido semejante al Convenio núm. 81, pero tiene por objeto la inspección en la agricultura (véase el documento informativo sobre la inspección del trabajo).

● La inspección del trabajo es clave para asegurar la aplicación de la reglamentación laboral y su creación se dispone en muchas normas internacionales del trabajo relacionadas con las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores. Es un elemento esencial para luchar contra el trabajo informal

22 Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).

- **Política del empleo.** Varias normas internacionales del trabajo proporcionan orientación sobre la formulación de políticas económicas y sociales de un país y por ello son sumamente pertinentes para la economía informal; están destinadas a "todas las personas disponibles y que busquen trabajo". El *Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)* exige a los Estados que lo ratifican "formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido", y la Comisión de Expertos ha afirmado que al aplicar esa política, los gobiernos deberían celebrar consultas con las personas que actúan en la economía informal.

Varias normas internacionales del trabajo proporcionan orientación sobre la formulación de políticas económicas y sociales de un país y por ello son sumamente pertinentes para la economía informal; están dirigidas a "todas las personas disponibles y que busquen trabajo"

La *Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169)* también es pertinente, ya que se refiere expresamente a la economía informal. Afirma que las políticas deberían reconocer la importancia de la economía informal como proveedor de empleo y que "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". Insta a la adopción de medidas para 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. La Recomendación núm. 169 dispone que mientras adoptan medidas para aumentar las oportunidades de empleo y mejorar las condiciones de trabajo en el sector informal, los Miembros deberían tratar de facilitar al mismo tiempo la integración progresiva de dicho sector en la economía nacional y tratar de extender progresivamente las medidas de reglamentación al sector informal[23].

El Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150) promueve "gradualmente si fuera necesario, la ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo" a fin de incluir a los trabajadores que a efectos jurídicos no se pueden considerar personas en situación de empleo, como los que, sin contratar mano de obra exterior, estén ocupadas por cuenta propia en el sector informal

- **Promoción del empleo.** Otro instrumento importante y amplio es la *Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189)*, que aborda pormenorizadamente la cuestión de los derechos de los trabajadores de las PYMES[24]. La Comisión de Expertos considera que la Recomendación núm. 189 ofrece valiosas orientaciones sobre la adopción de medidas tendientes a alentar la creación de empleo o facilitar la integración del empleo informal en la economía formal promoviendo las pequeñas y medianas empresas[25]. Cabe mencionar también la *Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)*. La necesidad de "establecer un marco institucional que permita proceder al registro de las cooperativas de la manera más rápida, sencilla, económica y eficaz posible" se reconoce en el párrafo 6 (a), y en el párrafo 9 se señala 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 (a veces designadas como "economía informal") en un trabajo amparado por la legislación y plenamente integrado en la corriente principal de la vida económica".

El tripartismo es decisivo en el plano nacional para elaborar soluciones eficaces y sostenibles sobre la informalidad

- **Tripartismo.** El tripartismo es importante en el plano internacional para el funcionamiento de la OIT, pero también es decisivo en el plano nacional. Lo cierto es que alienta la cooperación entre los interlocutores sociales y su participación en la aplicación de las normas internacionales del trabajo y, por consiguiente, promueve un diálogo social más amplio sobre diferentes cuestiones laborales dentro de un país. El *Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)* establece que todos los Estados que lo ratifican se comprometen a poner en práctica procedimientos que garanticen la efectiva realización de

23 En este contexto los trabajos en el sector informal se definen como "las actividades económicas realizadas al margen de las estructuras económicas institucionalizadas".

24 El tema de las PYMES se analiza en el documento informativo sobre microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral. Véase también Faundez, 2008.

25 Véase OIT, 2004, *Informe III (Parte 1B)*, párr. 173.

consultas con respecto a algunas de las actividades de la OIT relativas a las normas internacionales del trabajo (como informes gubernamentales sobre los convenios ratificados y un nuevo examen de los convenios no ratificados y las recomendaciones que no se han llevado a la práctica, y denuncias de convenios ratificados, etc.). La Comisión de Expertos ha declarado en relación con este Convenio que "exige que participen en las consultas las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, pero esto no impide en modo alguno que participen también representantes de otras organizaciones. En primer lugar, puede resultar útil recoger las opiniones de los representantes de aquellas categorías de trabajadores o de empleadores que no estén suficientemente representadas en las organizaciones principales, ya sea que se trate, por ejemplo, de trabajadores independientes, de agricultores o de miembros de cooperativas"[26].

- **Administración del trabajo.** Tanto el *Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)* como el *Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947* prevén una ampliación progresiva de la cobertura. El Convenio núm. 150 dispone que "a fin de satisfacer las necesidades del mayor número posible de trabajadores, cuando lo exijan las condiciones nacionales, (…) todo Miembro (…) deberá promover, gradualmente si fuera necesario, la ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo" a los trabajadores que, a efectos jurídicos, no se pueden considerar personas en situación de empleo, como las personas que, sin contratar mano de obra exterior, estén ocupadas por cuenta propia en el sector informal según lo entienda la práctica nacional (artículo 7).

- **Orientación y formación profesionales.** La capacitación y la educación son esenciales para que las personas conserven su empleo y para la realización del trabajo decente. El *Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)* y la *Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195)* se ocupan de las competencias y, por consiguiente, son pertinentes para la economía informal. La Comisión de Expertos ha declarado que diversas disposiciones del *Convenio núm. 142* y los instrumentos conexos abarcan implícitamente el sector informal[27]. El Convenio núm. 142 y el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159) se aplican a "personas". La *Recomendación núm. 195* (adoptada en 2004 para sustituir la recomendación anterior núm. 148) se refiere explícitamente a la economía informal al afirmar que los Miembros deberían definir políticas de desarrollo de los recursos humanos, de educación, de formación y de aprendizaje permanente que "respondan al reto de transformar las actividades de la economía informal en trabajos decentes plenamente integrados en la vida económica; las políticas y programas deberían formularse con el fin de crear empleos decentes y ofrecer oportunidades de educación y de formación, así como la validación de los conocimientos y las competencias adquiridos anteriormente, a fin de ayudar a los trabajadores y los empleadores a integrarse en la economía formal" (párrafo 3). Además, los Miembros deberían "fomentar el acceso a la educación, a la formación y al aprendizaje permanente de las personas con necesidades específicas, según se definan en cada país, tales como los jóvenes, las personas poco calificadas, las personas con discapacidad, los migrantes, los trabajadores de edad, las poblaciones indígenas, los grupos étnicos minoritarios y las personas socialmente excluidas, así como de los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, de la economía informal, del sector rural y los trabajadores independientes" (párrafo 5) (véase también el documento informativo sobre mejora de las calificaciones y la empleabilidad).

● Los instrumentos internacionales sobre formación y educación incluyen el objetivo de transformar las actividades de la economía informal en trabajos decentes integrados en la economía estructurada

26 OIT, 2000, párr. 37.
27 OIT, 1991, párr. 275.

- **Salarios.** Las normas internacionales del trabajo relativas a los salarios abordan las cuestiones del pago regular de salarios, la fijación de salarios mínimos y el pago de salarios adeudados en caso de insolvencia del empleador. El *Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131)* dispone que los Estados que lo ratifican establezcan mecanismos que hagan posible fijar, revisar y ajustar de tiempo en tiempo los salarios mínimos. Se ha afirmado que este Convenio dispone "explícita o implícitamente [...] la aplicación de normas de manera apropiada a las circunstancias locales, incluidas las desigualdades entre la economía formal y la informal"[28]. El *Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95)* se aplica a todas las personas a las que se paga o debe pagarse un salario (artículo 2 1)). No obstante, ciertas personas pueden excluirse del ámbito de aplicación del Convenio. La Comisión de Expertos observó que en determinados casos un gran número de trabajadores, tales como los trabajadores agrícolas, los trabajadores ocasionales y los trabajadores a domicilio, quedaban sin protección por la legislación nacional, situación incompatible con la naturaleza limitada y provisional de las exenciones autorizadas en virtud del Convenio[29]. La *Recomendación sobre la protección del salario, 1949 (núm. 85)* contiene protecciones específicas en relación con la periodicidad del pago por el trabajo a destajo (párrafos 4 y 5).

- **Seguridad social.** El principal instrumento pertinente en relación con la seguridad social es el *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)*, que, a pesar de que su redacción tiene un sesgo de género, se basa en la noción de solidaridad y tiene por objetivo la ampliación progresiva de su cobertura. Los convenios adoptados posteriormente amplían el ámbito de protección, al tiempo que autorizan ciertas excepciones para conseguir una mayor flexibilidad. El *Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157)* se aplica a las personas que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o varios Estados. 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". El instrumento más reciente: la *Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*, hace referencia expresa a las personas en la economía informal, reconociendo que la seguridad social es una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, y para apoyar la transición del empleo informal al formal (véanse también los documentos informativos sobre extensión del alcance de la protección social y sobre protección de la maternidad).

- **Seguridad y salud en el trabajo.** Numerosas normas internacionales del trabajo guardan relación con cuestiones de seguridad y salud en el trabajo y ofrecen una importante orientación sobre políticas y herramientas de promoción relativas a la economía informal. El *Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)* dispone que los Estados formulen una política nacional coherente en materia de seguridad y salud en el trabajo que tenga por objeto "prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo" (artículo 4) en "todas las ramas de actividad económica". Se trata de un convenio de promoción e implica un esfuerzo constante por mejorar la protección de los trabajadores. Contiene varias cláusulas de flexibilidad: permite a los Estados que lo ratifican, previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, excluir parcial o totalmente de su aplicación a determinadas ramas de actividad económica y "a categorías limitadas de trabajadores respecto de las cuales se presenten problemas particulares de aplicación" (artículos 1 2) y 2 2)). Según la

● Numerosas normas internacionales del trabajo guardan relación con cuestiones de seguridad y salud en el trabajo y ofrecen una importante orientación sobre políticas y herramientas de promoción para la economía informal

28 Sengenberger, 2005, pág. 53.
29 OIT, 2003, párr. 64.

Comisión de Expertos, esas exclusiones no pretenden ser permanentes y se espera que los Estados avancen hacia la aplicación plena del Convenio. Lo cierto es que esas cláusulas de flexibilidad son disposiciones que no deberían utilizarse como medio de disminuir la efectiva protección de la seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores[30]. En tal sentido, varios países han indicado que actualmente están ampliando el alcance de su legislación nacional de seguridad y salud en el trabajo. Además, si bien el Convenio no menciona a los trabajadores independientes, la *Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164)* dispone que los Estados deberían conferir a esos trabajadores una protección análoga a la dispensada por el Convenio y la Recomendación (párr. 1 2).

Varias normas internacionales del trabajo se ocupan directamente de los trabajadores independientes quienes pueden encontrarse en una situación de trabajo informal. La *Recomendación sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 192)*, adoptada junto con el *Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184)*, tiene en cuenta la situación de los agricultores independientes e insta a prever la extensión progresiva de la protección prevista en el Convenio. Si bien las exclusiones relacionadas con determinadas empresas y determinados trabajadores son posibles, los Estados deberán elaborar "planes para abarcar progresivamente todas las explotaciones y a todas las categorías de trabajadores". No obstante, estos instrumentos excluyen de su ámbito de aplicación a la agricultura de subsistencia, los procesos industriales que utilizan productos agrícolas como materia prima y los servicios conexos, y la explotación industrial de los bosques.

El *Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)* dispone que los Miembros establezcan un sistema nacional que debería incluir "mecanismos de apoyo para la mejora progresiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas, en las pequeñas y medianas empresas, y en la economía informal".

Otros convenios pertinentes actualizados son los siguientes:
- El Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 115);
- El Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162);
- El Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170);
- El Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148);
- El Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167).

También se han adoptado algunas normas que se ocupan concretamente de formas particulares de empleo que podrían no estar contempladas, parcial o totalmente, en la legislación de algunos países y para las cuales las normas internacionales del trabajo vigentes permiten exclusiones

■ **Normas internacionales del trabajo que se ocupan directamente de grupos específicos.** Se han adoptado algunas normas que se ocupan concretamente de formas particulares de empleo que podrían no estar contempladas, parcial o totalmente, en la legislación de algunos países y para las cuales las normas internacionales del trabajo vigentes permiten exclusiones. Estas guardan relación con el trabajo a tiempo parcial, el trabajo a domicilio, el trabajo en plantaciones, el personal de enfermería y los trabajadores de hoteles y restaurantes[31]. Disponen que los Estados que las ratifican otorguen derechos y protección específicos a los trabajadores, o bien les concedan condiciones semejantes a las otorgadas a otros trabajadores.

30 OIT, 2009, Informe III *(Parte IB), 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*, párr. 24.

31 Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175), Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110) y su Protocolo de 1982, Convenio sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 149) y Convenio sobre las condiciones de trabajo (hoteles y restaurantes), 1991 (núm. 172).

Otras normas internacionales del trabajo importantes relacionadas con grupos vulnerables son *el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)*, las normas internacionales del trabajo relativas a los trabajadores migrantes, el *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)* y el *Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188)*, que se examinan más adelante. No obstante, cabe señalar que algunos de esos convenios no se han ratificado ampliamente: solo 5 Estados han ratificado el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 11 el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial y 21 el Convenio sobre las agencias de empleo privadas.

- **Los trabajadores y las agencias de empleo privadas.** El *Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)* mencionado anteriormente se aplica a todas las categorías de trabajadores en todos los sectores, pero un Estado que lo ratifica puede reducir su alcance tras celebrar consultas. Establece que "las agencias de empleo privadas no deberán cobrar a los trabajadores, ni directa ni indirectamente, ni en todo ni en parte, ningún tipo de honorario o tarifa". Dispone que los Estados que lo ratifican adopten las medidas necesarias para asegurar que los trabajadores empleados por agencias de empleo privadas gocen de una protección adecuada en materia de libertad sindical, negociación colectiva, salarios mínimos, tiempo de trabajo y demás condiciones de trabajo, prestaciones de seguridad social obligatorias, acceso a la formación, seguridad y salud en el trabajo, indemnización en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional, indemnización en caso de insolvencia y protección de los créditos laborales, protección y prestaciones de maternidad, y protección y prestaciones parentales (artículo 11). Además, los Estados deberán determinar y atribuir las responsabilidades respectivas de las agencias de empleo privadas, por un lado, y de las empresas usuarias, por el otro, en relación con la negociación colectiva, el salario mínimo, el tiempo de trabajo y las demás condiciones de trabajo, las prestaciones de seguridad social obligatorias, el acceso a la formación, la protección en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, la indemnización en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional, la indemnización en caso de insolvencia y la protección de los créditos laborales, la protección y las prestaciones de maternidad, y la protección y prestaciones parentales (artículo 12).

Las normas relativas al trabajo rural alientan la organización de los trabajadores rurales

- **Trabajadores rurales.** Los trabajadores rurales constituyen una gran proporción de la fuerza de trabajo informal. Varias normas internacionales del trabajo están dirigidas específicamente a estos. El *Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11)*, afirma que las personas ocupadas en la agricultura tienen los mismos derechos de asociación que los trabajadores de la industria. El *Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141)* y la *Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 149)* alientan el establecimiento de organizaciones rurales. No obstante, los trabajadores agrícolas se benefician de las garantías otorgadas en los Convenios núms. 87 y 98 sobre libertad sindical y de asociación en general.

- **Trabajadores a domicilio.** El *Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177)* define el trabajo a domicilio como el trabajo que una persona realiza a cambio de una remuneración; en su domicilio o en otros locales que escoja, distintos de los locales de trabajo del empleador; con el fin de elaborar un producto o prestar un servicio conforme a las especificaciones del empleador, independientemente de quién proporcione el equipo, los materiales u otros elementos utilizados para ello. El Convenio dispone que los Estados que lo ratifican deberán adoptar una política nacional destinada a mejorar la situación de los trabajadores a domicilio promoviendo la igualdad de trato entre estos trabajadores y los demás (véase también el documento informativo sobre el trabajo a domicilio).

- **Trabajadores migrantes.** Muchos trabajadores migrantes son víctimas de la explotación y el abuso, y trabajan en una situación de informalidad. Las normas internacionales del trabajo insisten en la obligación de dar el mismo trato a todos los trabajadores, sin mencionar la nacionalidad, y, por ejemplo, el Convenio fundamental núm. 111 sobre la discriminación dispone la igualdad de oportunidades sin distinciones de raza, color o religión, que suelen ser aspectos característicos de los trabajadores migrantes. Según el *Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)*, los Estados que lo ratifican se obligan a aplicarles el mismo trato que aplican a todos los trabajadores en relación con determinadas esferas como las condiciones de empleo, la libertad sindical y la seguridad social. El *Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)* amplió esa cobertura. Los trabajadores migrantes que se encuentran en las peores situaciones a menudo se hallan en situación irregular. El Convenio núm. 143 contiene varias disposiciones para luchar contra la migración clandestina e ilegal, y establece también que todos los trabajadores migrantes, independientemente de su condición legal o ilegal, deberían disfrutar de "derechos [...] culturales y libertades individuales y colectivas"[32] (véase también el documento informativo sobre trabajadores migrantes).

● El Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) dispone que se aplique el mismo trato a todos los trabajadores en relación con esferas como la seguridad social, el empleo y la libertad sindical y de asociación

- **Pueblos indígenas y tribales.** *El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)* es el único tratado internacional que se ocupa exclusivamente de los pueblos indígenas y tribales, y se ha utilizado ampliamente para promover los derechos de esas personas. Es particularmente importante en relación con el tema de la informalidad, dado que los pueblos indígenas y tribales a menudo se concentran en la economía informal. El Convenio núm. 169 indica que debería consultarse a los pueblos indígenas y tribales y que estos deberían participar en todos los niveles de la adopción de decisiones que les afecten. Abarca varias cuestiones, entre estas las costumbres y tradiciones, el acceso a los recursos naturales, el empleo, la educación y la formación profesional, la artesanía y las industrias rurales, la seguridad social y la salud, y los contactos a través de las fronteras y las comunicaciones. Cabe mencionar especialmente la referencia concreta a los derechos relativos a las tierras: el *Convenio núm. 169* dispone en particular el reconocimiento del derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Insta también a los gobiernos a tomar medidas para determinar esas tierras y a instituir procedimientos adecuados para solucionar las reivindicaciones de tierras (artículo 14)[33].

● Los pueblos indígenas y tribales muchas veces se concentran en la economía informal

- **Pescadores.** Unos 27 millones de personas trabajan exclusivamente en la pesca de captura[34], y la mayoría de los pescadores trabajan en la industria de la pesca en pequeña escala en el sector informal. Estos trabajadores podrían estar excluidos de la legislación debido a los arreglos particulares que son comunes en esa industria (a menudo se paga a los pescadores sobre la base de la proporción de la captura) y quedar sin protección. El *Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188)* y la *Recomendación sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 199)* se adoptaron para tratar estas cuestiones.

● Muchas veces los pescadores están excluidos de la legislación y carecen de protección. Se han adoptado instrumentos internacionales para abordar estas cuestiones

32 Para más información, véase OIT, 2007, *Rights, Labour Migration and Development: The ILO Approach.*
33 Para más información, véase http://www.ilo.org/indigenous/lang--es/index.htm.
34 OIT, 2004, *Informe V (I), Condiciones de trabajo en el sector pesquero.*

- **Trabajadores domésticos.** El Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) y la correspondiente Recomendación núm. 201 se concibieron principalmente para sacar de la informalidad a un importante subsector de trabajadores desprotegidos o insuficientemente protegidos en la legislación de los países. Para más detalles, véase el documento informativo sobre trabajadores domésticos.



Peluquero ambulante, Beijing, China.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT y las Naciones Unidas, y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

Convenios
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:0::NO:::

Recomendaciones
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12010:0::NO:::

Convenios fundamentales

http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--es/index.htm

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)
Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)

Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)
Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)
Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

Convenios de gobernanza

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

Otros convenios pertinentes

Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 78)
Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95)
Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)
Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)
Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 115)
Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131)
Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141)
Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)
Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148)
Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)

Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)
Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)
Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157)
Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159)
Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162)
Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167)
Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)
Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170)
Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177)
Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)
Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)
Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184)
Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)
Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188)
Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947
Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189)

Recomendaciones pertinentes

Recomendación sobre la protección del salario, 1949 (núm. 85)
Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 149)
Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164)
Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 165)
Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169)
Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189)
Recomendación sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 192)
Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)
Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195) Recomendación sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 199)
Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201)
Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998
http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--es/index.htm

Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_099768.pdf

Instrumentos de derechos humanos

Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966

Bases de datos

APPLIS – base de datos sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo
http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=ES

Database of Conditions of Work and Employment Laws: Maternity protection, minimum wages, and working time.
http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.home

Sitios web de departamentos de la OIT

Departamento de Empresas
http://www.ilo.org/empent/lang--es/index.htm

Normas del trabajo
http://www.ilo.org/global/standards/lang--es/index.htm

Oficina para la Igualdad de Género
http://www.ilo.org/gender/lang--es/index.htm

Programa de Migraciones Internacionales
http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)
http://www.ilo.org/ipec/lang--es/index.htm#a1

Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (Lab/Admin)
http://www.ilo.org/labadmin/lang--es/index.htm

Publicaciones pertinentes

Chen, M. A., R. Jhabvala y F. Lund. 2002. *Supporting workers in the informal economy: A policy framework*. Documento de trabajo sobre la economía informal. Sector de Empleo (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_156_engl.pdf

Daza, J. L. 2005. *Economía informal, trabajo no declarado y administración del trabajo*, Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, documento núm. 9 (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082382.pdf

Iniciativa de Comercio Ético. *ETI homeworker guidelines: recommendations for working with homeworkers*.
http://www.ethicaltrade.org/sites/default/files/resources/ETI%20Homeworker%20guidelines,%20ENG.pdf

Fenwick, C., J. Howe, S. Marshall e I. Landau. 2007. *Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches*. Programa el Desarrollo de Pequeñas Empresas, documento de trabajo núm. 81 (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093618.pdf

Huws, U. y S. Podro. 1995. *Employment of homeworkers: Examples of good practice* (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/431/F1685648316/employment%20homeworkers.pdf

OIT 2006. *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, quinta edición (revisada) (Ginebra).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090634.pdf

OIT 2006. *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales - Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos* (Ginebra).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_178678.pdf

OIT 2007. *Directrices para el diseño de estrategias de acción directa para combatir el trabajo infantil doméstico*, IPEC (Ginebra).
http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do;jsessionid=d04387573907f302cbf5af3832446e1ba74beb90f46268c05a9b8cf26c2ba49e.e3aTbhuLbNmSe3iTc30TaNmLci0?productId=8630

OIT 2008. *Informe I (B), La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia internacional del Trabajo, 97.ª reunión, 2008 (Ginebra).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_091997.pdf

OIT 2008. *The Employment relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198* (Ginebra).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/genericdocument/wcms_172417.pdf

OIT 2009. *Las reglas del juego: Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo* (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/global/publications/WCMS_108409/lang--es/index.htm

Ramírez-Machado, J. M. 2003. *Domestic work, conditions of work and employment: a legal perspective*. Conditions of Work and Employment Series No. 7 (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_TRAVAIL_PUB_7/lang--en/index.htm

Reinecke, G. y S. White. 2004. *Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs* (Ginebra, OIT).

Schlyter, C. 2002. *International labour standards and the informal sector: Developments and dilemmas*, documento de trabajo, Sector del Empleo (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/32/F1408725906/Standards%20mine.pdf

Trebilcock, A. 2004. "International labour standards and the informal economy", en J.C. Javillier, B. Gernigon y G. Politakis (eds.) *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir* (Ginebra, OIT), págs.585-613.

Williams, C.C. y R. Piet. 2008. *Measures to tackle undeclared work in the European Union*, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, (Dublín: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo).
http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf

Sitios web

Constitución
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907

Convenios
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:0::NO:::

Normas internacionales del trabajo
http://www.ilo.org/global/standards/lang--es/index.htm

Sitio web de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo
http://www.ilo.org/declaration/lang--es/index.htm

Instrumentos actualizados
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/genericdocument/wcms_139721.pdf

Recomendaciones
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12010:0::NO:::

Normas del trabajo
http://www.ilo.org/global/standards/lang--es/index.htm

Herramientas

Amorim, A, S. Badrinath, S. Samouiller y Una Murray. 2004. *Igualdad de género y trabajo infantil: Una herramienta participativa para facilitadores*, IPEC (Ginebra, OIT). Disponible también en árabe, francés, inglés y ruso.
http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=879

OIT, 2002 El trabajo decente y la economía informal: CD Rom con documentos de referencia de 2002 (en inglés) (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=es&p_ieresource_id=807.

OIT, 2005. *Labour Migration Policy and Management: Training Modules* (Ginebra).
http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/library/download/pub04-29.pdf

OIT 2009. *Las reglas del juego: Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo* (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/global/publications/WCMS_108409/lang--es/index.htm

OIT 2010 *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).
http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_125857/lang--es/index.htm.

Joshi, G.,*Labour and Labour –Related Laws and MSEs – A Resource Tool*, Programa de Desarrollo de Pequeñas Empresas (Ginebra, OIT) (de próxima publicación).

Referencias

Almeida, R. y P. Carneiro, 2009, "Enforcement of labor regulation and firm size", *Journal of Comparative Economics*, vol. 37, págs. 28–46.

Banco Mundial, 1990, *World Development Report – Poverty*, Oxford, OUP.

Berg, J. y S. Cazes, 2008, "Policymaking Gone Awry: The Labour Market Regulations of the Doing Business Indicators", *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 26, págs. 349-381.

Comisión de Alto Nivel para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres, 2008, *Making the Law Work for Everyone*, vol. II.
http://www.undp.org/legalempowerment/docs/ReportVolumeII/making_the_law_work_II.pdf

Deakin, S., 2009, *The Evidence-Based Case for Labour Regulation*, documento preparado para la Conferencia sobre Reglamentación del Trabajo Decente, Ginebra, OIT, julio de 2009.
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/rdwpaper_pl1a.pdf.

Deakin, S. y P. Sarkar, 2008, "Assessing the Long-run Economic Impact of Labour Law Systems: A Theoretical Reappraisal and Analysis of New Time Series Data", *Industrial Relations Journal*, vol. 39, núm. 6, págs. 453-487.

Deakin, S. y F. Wilkinson, 2000, "Labour Law and Economic Theory: A Reappraisal", en H., Collins, P. Davies y R. W. Rideout, *Legal regulation of the employment relation*, Londres: Kluwer Law International.

Dorman, P., 2000, "The Economics of Safety, Health, and Well-Being at Work: An Overview", documento de trabajo, Ginebra, OIT.

Feldmann, H., 2009, "The unemployment effects of labor regulation around the world", *Journal of Comparative Economics*, vol. 37, núm. 1, págs. 76-90.

Freeman, R. B. 1994, "A Hard-Headed Look at Labour Standards", en W. Sengenberger y D. Campbell (eds.), *International Labour Standards and Economic Interdependance*, Ginebra, IIES.

Freeman, R. B., 2005, *Labour Market Institutions Without Blinders: The Debate Over Flexibility and Labour Market Performance*, NBER Working Paper Series, Documento de trabajo núm. 11286, Cambridge (Massachusetts), NBER.

Grupo de Evaluación Independiente, 2008, *Doing Business: An Independent Evaluation – Taking the Measure of the World Bank-IFC Doing Business Indicators*, Washington. D.C., Banco Mundial.

Kahn-Freund, 1974, "On the Uses and Misuses of Comparative Labour Law", *Modern Law Review*, vol. 37, págs. 1-27.

Kucera, D. y L. Roncolato., 2008, "El trabajo informal. Dos asuntos clave para los programas políticos", *Revista Internacional del Trabajo,* vol. 127 núm. 4, págs. 357-387.

Lee, S., D. McCann y N. Torm, 2008, "El indicador de normas del trabajo del Banco Mundial. Averiguaciones y críticas recientes", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127, núm. 4, págs. 462-480.

OIT, 1991, *Respuesta del Director General a la discusión de su Memoria*, Actas provisionales, Conferencia Internacional del Trabajo, 78.ª reunión, Ginebra, pág. 27/7.

OIT, 2000, *Informe III (Parte 1B), Estudio general de las memorias relativas al Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) y relativas a la Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión, Ginebra, OIT.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc88/pdf/r3-1b.pdf

OIT, 2001, *Informe 1(A), Reducir el déficit de trabajo decente - un desafío global*, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/rep-i-a.htm

OIT, 2002, *Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal,* Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, acta provisional 25, Ginebra.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf

OIT, 2002, *Informe VI El trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión (Ginebra).
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf

OIT, 2003, *Informe III (Parte 1B), Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 95) y a la Recomendación (núm. 85) sobre la protección del salario, 1949,* Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, OIT.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc91/pdf/rep-iii-1b.pdf

OIT, 2004, *Informe III (Parte 1B), Estudio general relativo al Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y a la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), y a los aspectos referidos a la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido del Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) y de la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, OIT.

OIT, 2004, *Informe V (I), Condiciones de trabajo en el sector pesquero*, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, OIT.

OIT, 2004, *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (Ginebra).

OIT 2006. *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, quinta edición (revisada) (Ginebra). **http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090634.pdf**

OIT, 2007, *Rights, Labour Migration and Development: The ILO Approach,* Programa de Migraciones Internacionales, OIT, Ginebra.

OIT, 2008, *Informe I (B), La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas*, informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, OIT. **http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_091997.pdf**

OIT, 2009, *Informe III (Parte IA), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, OIT. **http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_103488.pdf**

OIT, 2009, *Informe III (Parte IB), 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*. Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, OIT. **http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_103489.pdf**

OIT, 2009, *Las reglas del juego: Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo,* OIT, Ginebra. h**ttp://www.ilo.org/global/publications/WCMS_108409/lang--es/index.htm**

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2004, *OECD Employment Outlook 2004*, París, OCDE.

Perry, G., W. F. Maloney y otros, *Informalidad: escape y exclusión*, Banco Mundial, 2007. **http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2007/01/9792116/informality-exit-exclusion-informalidad-escape-y-exclusion**

Sengenberger, W., 2005, *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Bonn, Friedrich Ebert Stiftung.

Sengenberger, W., 2006, "International Labour Standards in the Globalized Economy: Obstacles and opportunities for achieving progress", en J.D.R. Craig y S. M. Lynk, Globalization and the Future of Labour Law, Cambridge, Cambridge University Press, págs. 331-355.

Stiglitz, J., 2002. "Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad", Revista Internacional del Trabajo, vol. 121, núms. 1-2, págs. 9-31.

Trebilcock, A., 2006, "Using Development Approaches to Address the Challenge of he Informal Economy for Labour Law", en G. Davidov y B. Langille, Boundaries and Frontiers of Labour Law, Oxford y Portland, Hart Publishing.

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - **4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación**
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

El entorno normativo y la economía informal

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Mujeres fabricando cigarrillos bidi en su domicilio, India.

Normas internacionales del trabajo

4.a3 COMPRENSIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO Y SU IMPACTO SOBRE LA INFORMALIDAD

■ Este documento informativo examina la relación de trabajo, piedra angular de la legislación laboral, y su aplicación. En la economía informal las relaciones de trabajo podrían ser vagas o ambiguas, ocultarse tras redes de subcontratación o estar deliberadamente encubiertas, tornando la protección en virtud de la legislación sumamente difícil y compleja. Varios países han puesto en práctica iniciativas para aclarar la legislación, ampliar su alcance y mejorar su aplicación.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- **La relación de trabajo y la informalidad**
- **La reglamentación a nivel internacional**
- **Esferas en las que aparecen problemas**
  - **Aclaración de la legislación**
  - **Acceso a los tribunales**
  - **Aplicación de la legislación laboral**

■ **La relación de trabajo y la informalidad.** En algunos casos siempre ha sido difícil establecer una relación de trabajo. Lo cierto es que se ha señalado que las relaciones de trabajo que recaen en los márgenes de las categorías de empleo ya planteaban problemas en el siglo XVIII[1]. No obstante, en los últimos tiempos se ha vuelto más difícil descifrar la relación de trabajo, o esta dificultad está cada vez más generalizada, porque las relaciones de trabajo y los tipos de contrato han cambiado, muchas veces para dotar de mayor flexibilidad al mercado de trabajo. Por ejemplo, las empresas han recurrido con mayor frecuencia a la contratación de servicios y funciones que anteriormente formaban parte de las empresas, a contratistas independientes, agencias de empleo o cooperativas (lo que se conoce como desintegración vertical)[2], y la complejidad de las cadenas de producción aumenta cada vez más. A menudo los derechos y obligaciones de las partes no están claros, se intenta encubrir la relación de trabajo o hay deficiencias o lagunas en la legislación, su interpretación o su aplicación[3]. Esto tiene consecuencias importantes para los trabajadores y para la sociedad en general. En razón de que no se los reconoce como empleados, los trabajadores podrían carecer de protección laboral y tener menor protección de la seguridad social. También podrían experimentar dificultades para obtener la protección de la inspección del trabajo y acceder a los tribunales[4].

Se ha observado que "hay una creencia generalizada de que la legislación laboral está padeciendo una 'crisis' de conceptos básicos"[5]. Aunque se han hecho muchos intentos por replantear la legislación laboral y algunos sugieren que deberían abandonarse el concepto de contrato de empleo y la diferencia establecida entre un empleado y un trabajador por cuenta propia, y que los derechos y beneficios deberían otorgarse fuera de este ámbito[6], la mayoría está de acuerdo en que se mantendrán[7]. Los sistemas jurídicos de todo el mundo aceptan la idea de la relación de trabajo y, en consecuencia, es primordial aclarar el concepto.

1 Deakin, 2006, pág. 104 (en relación con la situación en el Reino Unido).
2 Este fenómeno surgió en la década de 1970 y se ha estudiado ampliamente (véase, por ejemplo, Collins, 1990).
3 Para más detalles, véase la sección de recursos para acceder al preámbulo de la Recomendación núm. 198. Véase también OIT, 2002, *Conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal*, párr. 16.
4 OIT, 2003, pág. 14. Para un ejemplo de las dificultades de acceso a los tribunales, véase Sieng y Nuth, 2006 (en Camboya el acceso a los mecanismos de solución de controversias de los trabajadores en un conflicto laboral colectivo depende de la existencia de una relación de trabajo clara entre empleador y empleado).
5 Deakin, 2006, pág. 89.
6 Véanse, por ejemplo, Freedland, 1995 y Supiot, 2001.
7 Véanse, por ejemplo, Benjamin, 2006, pág. 190; Deakin, 2006, pág. 104.

¿Qué es la relación de trabajo?

Existe una relación de trabajo cuando se prestan servicios en determinadas condiciones a cambio de remuneración. Es el vínculo jurídico entre el empleador y el empleado que desencadena muchos de los derechos y obligaciones recíprocas contenidos en la legislación laboral de numerosos países con diferentes tradiciones jurídicas, aunque con variaciones. La insistencia del derecho en la relación de trabajo se debe al hecho de que la legislación laboral busca precisamente "abordar lo que podría ser una posición de negociación desigual entre las partes de una relación de trabajo"[8]. Por consiguiente, casi siempre la legislación distingue entre un trabajador en relación de dependencia en el marco de un contrato de empleo y un trabajador independiente (o por cuenta propia) en el marco de un contrato civil o comercial. Esta situación, combinada con cambios en el entorno laboral, da lugar a posibles abusos y exclusiones[9].

8 Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198).
9 Véase, por ejemplo, Davies y Freedland, 2000.

● En 2006 la OIT adoptó una recomendación sobre la relación de trabajo al reconocer que "hay situaciones en las cuales los acuerdos contractuales pueden tener como consecuencia privar a los trabajadores de la protección a la que tienen derecho"

■ **La reglamentación a nivel internacional.** En la OIT se vienen celebrando debates sobre los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores a domicilio, los trabajadores migrantes, las agencias de empleo privadas y los pescadores, entre otras cosas. En todos estos temas se plantearon preguntas sobre la relación de trabajo. Además, en 1997 y 1998 se celebraron discusiones en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo con miras a adoptar un instrumento sobre la cuestión del régimen de subcontratación (trabajadores que dependen de un empleador pero que no están definidos como empleados). No obstante, en ese momento no se llegó a un acuerdo. Aunque hubo disparidades en la terminología utilizada por los Estados en las discusiones (pues "régimen de subcontratación" se entiende de diferentes formas en diferentes países), al mismo tiempo se observó que todos los delegados de todas las regiones se refirieron reiteradamente a la relación de trabajo[10]. En 2006 se adoptó una recomendación para tratar este importante problema[11]. La *Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198),* reconoce explícitamente las dificultades que hay en algunos casos para determinar si existe o no una relación de trabajo y observa que "hay situaciones en las cuales los acuerdos contractuales pueden tener como consecuencia privar a los trabajadores de la protección a la que tienen derecho".

■ Esferas en las que aparecen problemas[12]:

- El **carácter jurídico** de la relación está **encubierto** – la relación de trabajo parece ser de naturaleza jurídica diferente (civil, comercial, cooperativa, relacionada con la familia, entre otras cosas). Estos contratos pueden tener la apariencia de trabajo por cuenta propia. Por ejemplo, un abuso de la utilización de contratos de capacitación recae en esta categoría.

- La **forma** de la relación está **encubierta** – la existencia de la relación de trabajo no se cuestiona pero "su carácter está tergiversado intencionalmente" para evadir la protección acordada por la legislación, la seguridad social y los impuestos. Un contrato a plazo fijo que se renueva reiteradamente es un ejemplo de este tipo de relación encubierta.

- La relación es **ambigua** – algunas situaciones son genuinamente poco claras si las características principales de una relación de trabajo no son aparentes. Algunos trabajadores podrían haber sido realmente independientes, pero la relación con el cliente podría haber cambiado gradualmente; en otros casos, los trabajadores tal vez nunca estuvieron en la empresa.

- La relación es **triangular** – generalmente incluye a un trabajador, un intermediario (como una agencia de empleo temporal) y un tercero, el "usuario". La situación del trabajador suele ser clara, pero se plantea la pregunta de "¿quién es el empleador?". Esta situación puede traducirse en una falta de protección del trabajador. Las relaciones comprendidas en esta categoría también pueden considerarse encubiertas o ambiguas, y pueden incluir a más de tres partes[13]. Cabe desatacar que no debe prohibirse el uso de las agencias de empleo temporal sino el abuso, pues a veces el trabajo con el usuario se prolonga por un período largo mientras que jurídicamente sigue considerándose que la agencia es el

10 La terminología usada presenta muchas complicaciones. Lo cierto es que las ambigüedades que surgían de la proliferación de términos que se referían a las distintas formas de empleo se plantearon en el informe de 2003 preparado por la OIT sobre la relación de trabajo (como atípica, precaria, flexible, no convencional, subcontratación, externalización, tercerización, trabajadores temporales contratados por agencias de empleo temporal). Por consiguiente, las comparaciones no son sencillas.

11 Véase Casale, 2011.

12 Estos se plantearon en el informe de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2006 (OIT, 2006, párrs. 42-57). Véase también OIT, 2003.

13 Sobre el tema de la relación triangular véanse, OIT 2003; OIT, 2006; y Fenwick, Kalula y Landau, 2007.

empleador (sobre este tema, véase el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)).

Los obstáculos a los que se hace frente son importantes. Desde la perspectiva jurídica, incluyen la aclaración de la legislación para que su aplicación sea más directa, la ampliación de su alcance y su actualización a fin de garantizar su pertinencia para los cambios sociales, el freno a los intentos de encubrir la relación de trabajo, la mejora de la inspección del trabajo, la mejora del acceso a los tribunales y la provisión de capacitación al poder judicial.

- **Aclaración de la legislación.** Aclarar la legislación para que sea más pertinente es un paso importante. Un taller celebrado por la OIT en África Meridional en 2007 indicó que si bien la legislación de la mayoría de los países incluía definiciones de "empleador" y de "empleado", estas se consideraban poco claras y no eran de gran utilidad en la práctica. Además, ningún país tenía una definición de "relación de trabajo"[14].

- **Acceso a los tribunales.** El acceso a la justica es particularmente decisivo en los casos en que la relación de trabajo es ambigua, pues es más probable que surjan desacuerdos o conflictos. No obstante, en la práctica el acceso a los tribunales muchas veces está restringido por razones que no guardan relación específica con cuestiones laborales, como la pobreza, la falta de educación, los conocimientos insuficientes sobre la legislación, la incertidumbre sobre el resultado y la infraestructura deficiente. Otras razones guardan relación directa con cuestiones laborales, como el miedo a perder el empleo. El acceso a la justicia debe mejorarse para que pueda aplicarse la legislación y también para desalentar el encubrimiento de las relaciones de trabajo.

- **Aplicación de la legislación laboral.** Cabe recordar que el problema no es estrictamente jurídico. Como en todos los casos, el incumplimiento de la legislación es parte de una cuestión más amplia (véase el documento sobre normas internacionales del trabajo). Lo cierto es que la falta de control del cumplimiento en la mayoría de los países a menudo es el resultado de limitaciones financieras. Esto afecta en particular a la inspección del trabajo. Como se señaló en el informe de la OIT sobre la relación de trabajo de 2003, "hay países donde es poco probable o rarísimo que un inspector visite una empresa determinada, detecte sus insuficiencias, imponga medidas correctivas y vele por que se les dé efecto"[15] (véase el documento sobre inspección del trabajo).

Es esencial mejorar el control de la aplicación de la legislación. Además es fundamental adoptar medidas destinadas a prever una formación apropiada y adecuada sobre normas internacionales del trabajo pertinentes, derecho comparado y jurisprudencia para la judicatura, los árbitros, los mediadores, los inspectores del trabajo y otras personas encargadas de la solución de controversias y del cumplimiento de las leyes y normas nacionales en materia de trabajo (véase la Recomendación núm. 198). Por ejemplo, mejorar la capacitación de los inspectores, incrementar la cantidad de estos y empoderarlos claramente para detectar casos de relaciones de trabajo encubierto y solucionarlos alentando la colaboración con la administración de la seguridad social y las autoridades tributarias reviste importancia especial. Además, formar a los jueces sobre la problemática de la relación de trabajo puede ser provechoso, ya que hay casos en los que se interpreta la legislación de manera demasiado restringida.

14 Véase OIT, *Report of the Subregional Workshop on Labour Law Reform: New Forms of the Employment Relationship,* Harare, 28-29 de agosto de 2007, (http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/harare_report.pdf).

15 Véase la sección de recursos para acceder a OIT, 2003, *El ámbito de la relación de trabajo.*

Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198) de la OIT

En 2006 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198). Este instrumento no vinculante tiene por objeto brindar orientación a los Estados para ampliar la protección de la legislación laboral y posibilitar el retorno de los trabajadores al ámbito de la legislación, fuera de la informalidad. Esta Recomendación detallada contiene tres facetas:

- Alienta a los Estados a formular y aplicar una *política nacional* encaminada a examinar a intervalos apropiados y, de ser necesario, a aclarar y a adaptar el ámbito de aplicación de las leyes y reglamentaciones pertinentes, a fin de garantizar una protección eficaz a los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo. Esta política nacional debería incluir orientación a las partes interesadas, luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas, adoptar normas aplicables a todas las formas de acuerdos contractuales, prever una formación adecuada a la judicatura, los árbitros, los mediadores, los inspectores del trabajo y otros.

- Sugiere formas de facilitar la *determinación de la existencia de una relación de trabajo*, que debería guiarse principalmente por los hechos relativos a la ejecución del trabajo y la remuneración del trabajador, entre otras cosas disponer las presunciones legales de la existencia de una relación de trabajo, determinar qué trabajadores con ciertas características deben ser considerados empleados y definir con claridad las condiciones que determinan la existencia de una relación de trabajo (como la subordinación y la dependencia). Además, propone varios indicios que permiten determinar la existencia de una relación de trabajo.

- Recomienda que se establezca un *mecanismo apropiado* para seguir la evolución del mercado de trabajo y de la organización del trabajo, y ofrecer asesoramiento para la adopción y aplicación de medidas relativas a la relación de trabajo en el marco de la política nacional.



Albañil en una obra en construcción en Dar es Salam, República Unida de Tanzania. La industria de la construcción es otro sector en que el trabajo por cuenta propia y el trabajo independiente se han vuelto habituales.

NUEVAS RESPUESTAS Y BUENAS PRÁCTICAS

- **Definir indicios específicos para determinar la existencia de una relación de trabajo**
- **Aplicar una política nacional**
- **Incluir a grupos de trabajadores determinados en el alcance de la legislación**
- **Ampliar la definición de empleador**
- **Establecer las presunciones de la condición de empleado**
- **Eliminar los factores que contribuyen a encubrir una relación de trabajo**
- **Reglamentar las relaciones de trabajo especiales**
- **Desplazar la carga de la prueba**

● La legislación puede definir la relación de trabajo, determinar esta relación en casos concretos y eliminar los factores que contribuyen a encubrirla

La legislación puede incluir una definición de la relación de trabajo y presunciones jurídicas. También puede determinar esta relación en casos concretos y eliminar los factores que contribuyen a encubrir una relación de trabajo. En la mayoría de los países, la primacía de los hechos prevalece sobre la forma del contrato (es decir, la situación se analiza examinando los hechos y no la forma en que las partes describen la relación). Las distintas iniciativas aplicadas para facilitar la identificación de un empleador y un empleado deben evaluarse a la luz de las circunstancias locales y no necesariamente pueden reproducirse en todos los contextos. Estas iniciativas ilustran las distintas formas en que se aborda el problema, como legislación, repertorios de recomendaciones prácticas, negociación colectiva, manuales, guías y decisiones judiciales[16].

● El factor más utilizado para determinar si el trabajo se realiza en el marco de un contrato de empleo es la subordinación y/o la dependencia

■ **Definir indicios específicos para determinar la existencia de una relación de trabajo.** La legislación (incluida la jurisprudencia) ha elaborado muchos criterios o pruebas para determinar la existencia de una relación de trabajo. Obviamente estos varían según el país. El factor más utilizado para determinar si el trabajo se realiza en el marco de un contrato de empleo es la subordinación y/o la dependencia (que se utilizan como términos diferentes o sinónimos)[17]. Sin embargo, estos no se consideran suficientes. Otros criterios adecuados son la recepción de instrucciones, la provisión de herramientas, la capacitación, la remuneración regular, el riesgo financiero, el control del trabajo, la integración del trabajador en la empresa, las prestaciones, el trabajo realizado principalmente para otro, el trabajo realizado en un horario, plazo o lugar establecido, y el trabajo realizado personalmente[18].

■ **Aplicar una política nacional.** El *Repertorio de recomendaciones prácticas para determinar la situación de empleo o trabajo por cuenta propia de las personas* de Irlanda es un buen ejemplo de iniciativa tripartita destinada a eliminar las concepciones erróneas y dar claridad sugiriendo varios criterios que deberían contribuir a distinguir un empleado de un trabajador por cuenta propia[19].

16 En 2008 el Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo de la OIT (DIALOGUE) publicó una guía con notas en la Recomendación núm. 198, que contiene muchos ejemplos de buenas prácticas relativas a cada una de las cuestiones planteadas en ella.

17 Véase la sección de recursos para acceder a OIT, 2006, págs. 21-23.

18 Para ejemplos de legislación o jurisprudencia que incluyan algunos de estos criterios, véase OIT, 2008, págs. 29-41.

19 Véase la sección de recursos para acceder al Repertorio de recomendaciones prácticas de Irlanda, http://www.welfare.ie/EN/Publications/EmploymentStatus/Documents/codeofpract.pdf. Véase también OIT, 2008, pág. 34.

Irlanda – Repertorio de recomendaciones prácticas para determinar la situación de empleo o trabajo por cuenta propia de las personas

Empleados

Normalmente una persona es un empleado si:

- Otra persona lo controla indicándole cómo, cuándo y dónde deber realizar su trabajo;
- Provee únicamente su trabajo;
- Recibe un salario fijo por hora, semana o mes;
- No puede subcontratar el trabajo. Si la persona a la que se contrata para un trabajo puede subcontratarlo y pagarlo, la relación entre empleador y empleado simplemente se transfiere;
- No provee los materiales para el trabajo;
- No provee equipos que no sean herramientas pequeñas del oficio. El suministro de herramientas o equipos puede no tener importancia para llegar a una conclusión sobre si la situación de empleo es apropiada teniendo en cuenta todas las circunstancias del caso;
- No está expuesto a riesgo financiero personal al realizar su trabajo;
- No asume responsabilidades en materia de inversión y administración de la empresa;
- No tiene la posibilidad de beneficiarse de la administración racional de la programación de los trabajos ni del desempeño de las tareas relacionadas con los trabajos;
- Cumple su trabajo en un horario o un número de horas semanales o mensuales determinado;
- Trabaja para una persona o empresa;
- Recibe pagos para cubrir dietas y/o viajes;
- Tiene derecho al pago o licencia compensatoria de las horas extraordinarias.

Trabajadores por cuenta propia

Normalmente una persona es un trabajador por cuenta propia si:

- Posee su propia empresa;
- Corre riesgos financieros al asumir el costo de realizar un trabajo bueno, defectuoso o deficiente en virtud de un contrato;
- Asume responsabilidades en materia de inversiones y administración de la empresa;
- Tiene la posibilidad de beneficiarse de la administración racional de la programación de los trabajos y del desempeño de las tareas relacionadas con los trabajos;
- Tiene control de qué, cuándo y dónde hace el trabajo y si lo hace personalmente o no;
- Puede contratar a otras personas para hacer el trabajo acordado fijando las condiciones;
- Puede prestar los mismos servicios a más de una persona o empresa al mismo tiempo;
- Provee materiales para el trabajo;
- Provee equipos y maquinaria necesarios para el trabajo, además de las herramientas pequeñas o equipo del oficio, lo cual en el contexto general no es un indicio de que se trata de un trabajador por cuenta propia;
- Tiene un local de trabajo donde almacena los materiales y equipos, entre otras cosas;
- Establece los costos y acuerda un precio por el trabajo;
- Provee su propia cobertura de seguro;
- Controla las horas de trabajo al cumplir sus obligaciones.

Fuente: Code of practice for determining employment or self-employment status of individuals.

■ **Incluir a grupos de trabajadores determinados en el alcance de la legislación.** Varios países se han esforzado por incluir a determinados trabajadores en la legislación. Por ejemplo, en Marruecos el Código del Trabajo de 2004 comprende explícitamente a trabajadores que muchas veces están desprotegidos, como los vendedores y los trabajadores a domicilio[20]. En el estado australiano de Victoria la legislación contiene "disposiciones determinantes", como la Ley de trabajadores a domicilio (mejora de la protección) de 2003, que afirma que a los fines de determinadas leyes, estos trabajadores son empleados[21].

Varios países se han esforzado por incluir a determinados trabajadores en la legislación.

En Ontario (Canadá) la Ley de relaciones de trabajo de Ontario dispone que los "contratistas dependientes" son "empleados". Asimismo, el Código del Trabajo de Panamá considera que los siguientes grupos son "empleados" económicamente dependientes: los aparceros y colonos rurales; los agentes

20 Véase la sección de recursos para acceder al Código del Trabajo del Reino de Marruecos.
21 Véase la sección de recursos para acceder a la ley pertinente del estado de Victoria (Australia).

y vendedores de comercio y grupos similares, salvo cuando no hacen el trabajo personalmente o sólo lo realizan ocasionalmente; los artistas, músicos y locutores; los conductores de vehículos de transporte; los maestros y profesores; los vendedores de helados y mercancías similares; los trabajadores de cooperativas y los aprendices[22].

Varios países han establecido criterios para evaluar la condición de empleado.

■ **Ampliar la definición de empleador.** En el Código del Trabajo de Filipinas se define el empleador de un trabajador a domicilio como "toda persona física o jurídica que, por su cuenta o beneficio, o en nombre de una persona que reside fuera del país, directa o indirectamente, o por medio de un empleado, agente contratista, subcontratista o cualquier otra persona:

1. Entrega, o causa la entrega, de cualesquiera bienes, artículos o materiales para el procesamiento o la manufactura en un hogar o cerca de este, para que luego sea devuelto, entregado o distribuido de conformidad con sus instrucciones; o

2. Vende bienes, artículos o materiales para el procesamiento o la fabricación en un hogar o cerca de este, y luego vuelve a comprarlos después de dicho procesamiento o fabricación, ya sea directamente o por medio de otra persona"[23].

■ **Establecer las presunciones de la condición de empleado.** En 2002, en Sudáfrica se incorporó en la Ley de las condiciones básicas de empleo una presunción refutable de empleo La Ley presume que una persona es un empleado si se cumple uno de los siguientes factores:

- La forma en que la persona trabaja está sujeta al control o dirección de otra persona;
- El horario de trabajo de la persona está sujeto al control o dirección de otra persona;
- En el caso de una persona que trabaja en una organización, la persona forma parte de esa organización;
- La persona ha trabajado para esa otra persona por lo menos 40 horas por mes durante los tres meses precedentes;
- La persona depende económicamente de la otra persona para la cual trabaja o a la cual presta servicios;
- La persona recibe herramientas del oficio o equipo de trabajo de la otra persona; o
- La persona solo presta servicios o trabaja para una persona[24].

El trabajador solo tiene que probar uno o más de estos factores y la carga de la prueba se traslada al empleador para refutar (impugnar y probar lo contrario) esa presunción (este enfoque ha influenciado a otros países, como la República Unida de Tanzanía)[25].

Algunos países han usado sanciones para desalentar la clasificación errónea de la condición de empleado.

■ **Eliminar los factores que contribuyen a encubrir una relación de trabajo.** En Eslovenia la Ley de relaciones de trabajo de 2003 dispone la imposición de una multa al empleador si el trabajador realiza el trabajo con arreglo a un contrato civil[26]. En la mayoría de los estados de los Estados Unidos también se aplican sanciones severas por clasificar a un empleado como contratista independiente[27].

22 Para más información, véase la sección de recursos para acceder a OIT 2003, Informe V, *El ámbito de la relación de trabajo*, pág. 25, nota de pie de página 9.
23 Véase la sección de recursos para acceder al Código del Trabajo de Filipinas, artículo 155.
24 Artículo 83A de la Ley de las condiciones básicas de empleo de 1997, en su forma enmendada en 2002. La misma enmienda se incorporó en la Ley de relaciones de trabajo (para un análisis, véase Fenwick, Kalula y Landau, 2007).
25 Fenwick, Kalula y Landau, 2007.
26 OIT, 2008, pág. 44.
27 Véase por ejemplo http://www.irs.gov/businesses/small/article/0,,id=99921,00.html.

En China tradicionalmente la existencia de un contrato de empleo por escrito se ha considerado muy importante para determinar una relación de trabajo. No obstante, la reciente Ley de contratos de trabajo reconoce que puede haber una relación de trabajo aun si no hay un contrato. Además, la Ley sanciona a las empresas que no celebran contratos por escrito con trabajadores contratados por un plazo fijo sobre la base de un proyecto (pero no ocasionales) dentro del mes de la contratación, bajo pena de obligarlos a pagar el doble de la remuneración acordada[28].

■ **Reglamentar las relaciones de trabajo especiales.** La Ley de relaciones de trabajo de Sudáfrica reglamenta el uso de "servicios de empleo temporal". El artículo 198 dispone que el servicio de empleo temporal es el empleador. Sin embargo, el servicio y el usuario son responsables en conjunto si el servicio contraviene las condiciones de empleo de un convenio colectivo, un laudo vinculante, las disposiciones de la Ley de las condiciones básicas de empleo, o una determinación sobre remuneraciones que se desprende de la Ley de salarios[29]. No obstante, esta protección no es suficiente, pues no incluye la protección contra el despido injustificado[30].

En Sudáfrica se considera que el servicio de empleo temporal es el empleador.

■ **Desplazar la carga de la prueba.** Desplazar la carga de probar en los tribunales la existencia de una relación de trabajo del empleado al empleador es una forma de resolver controversias más fácilmente. Por ejemplo, en Singapur el artículo 131 de la Ley del empleo de 1996 afirma lo siguiente:

Carga de la prueba. En todos los procedimientos con arreglo a la parte XV, la carga de probar que alguien no es el empleador o la persona que tiene la obligación en virtud de esta Ley o de cualquier otra regulación promulgada en virtud de esta de realizar o abstenerse de realizar cualquier tarea, será de la persona que afirme no ser el empleador o de otra persona, según proceda[31].

28 Cooney, 2009, pág. 11.
29 Véase Fenwick, Kalula y Landau, 2007 para una discusión sobre el tema. Obsérvese que la norma internacional del trabajo aplicable es el Convenio núm. 181.
30 Benjamin, 2008.
31 OIT, 2008.



Cortadora trabajando en su domicilio, industria textil, Sri Lanka.



Costurera trabajando en su domicilio, República Democrática Popular Lao. En algunos casos los trabajadores independientes pueden tener una relación de dependencia económica con su contratista, lo cual vuelve confusa la relación de trabajo.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198).
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312535:NO

OIT, 2002, *Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal,* Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, acta provisional 25, Ginebra.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf

OIT, 2003, Informe V, *El ámbito de la relación de trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc91/pdf/rep-v.pdf

OIT, 2006, Informe V (1), *La relación de trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, 2006, Ginebra.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf

Publicaciones pertinentes

Casale, G. 2011. "The Employment Relationship: A General Introduction", en G. Casale (ed.) *The Employment Relationship: A Comparative Overview*. Oxford and Portland: Hart publishing; Ginebra: OIT, págs.1-33.

Casale, G. (ed.) 2011, *The Employment Relationship: A Comparative Overview*. Oxford and Portland: Hart publishing; Ginebra: OIT.

Cooney, S. 2009. "Working conditions in an integrating world: Regulating time, money and family life – China", documento presentado en la Conferencia sobre reglamentación para el trabajo decente de la OIT, Ginebra, 8 a 10 de julio.

Davidov, G. 2006 "Enforcement problems in 'informal' labor markets: A view from Israel", en *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 27, núm. 1, págs. 3-25.

Fenwick, C., Kalula e I. Landau, 2007, *Labour Law: A Southern African Perspective*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_193513.pdf

Freedland, M., 1995, "The Role of the Contract of Employment in Modern Labour Law", en L. Betten (ed.), *The Employment Contract in Transforming Labour Relations*, Deventer: Kluwer.

Sitios web gubernamentales sobre legislación pertinente seleccionados

Australia, estado de Victoria, Outworkers (Improves Protection) Act of 2003
http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/bill/opb2003405/

Irlanda: Code of Practice for determining employment or self-employment status of individuals
http://www.welfare.ie/en/Pages/Self-Employed-Contributions.aspx

Reino de Marruecos, Código del Trabajo
http://www.invest.gov.ma/index.php?Id=34470&lang=en

República Popular China: Ley de contratos de trabajo
http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI_EN/Laws/GeneralLawsandRegulations/BasicLaws/P020070831601380007924.pdf

Filipinas: Código del Trabajo de Filipinas, artículo 155
http://www.dole.gov.ph/labor_codes_book3.php

Singapur: Ministerio de Trabajo, Ley de empleo de 1993, artículo 131
http://www.mom.gov.sg/legislation/Pages/labour-relations.aspx

Sudáfrica: Ley básica de las condiciones de empleo de 1997 en su forma enmendada en 2002
https://www.labour.gov.za/downloads/legislation/acts/basic-conditions-of-employment/Amendment%20-%20Basic%20Conditions%20of%20Employment%20Act%202002.pdf

Estados Unidos de América, Departamento del Tesoro, reglamentaciones sobre contratistas independientes del Servicio de Recaudación de Impuestos
http://www.irs.gov/Spanish/%C2%BFContratista-independiente-%28trabajador-por-cuenta-propia%29-o-empleado%3F

Herramientas

OIT. 2008. *The Employment Relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198*, Ginebra: OIT.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/generic-document/wcms_172417.pdf

Para más información, véanse los sitios web del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, http://www.ilo.org/global/standards/lang--es/index.htm, y del Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo, http://www.ilo.org/labadmin/lang--es/index.htm, de la OIT.

Referencias

Benjamin, P. 2006. "Beyond the boundaries: Prospects for expanding labour market regulation in South Africa", en G. Davidov; B. Langille (eds.): *Boundaries and frontiers of labour law* (Oxford and Portland: Hart Publishing), págs. 181-204.

Benjamin, P. 2008. "Informal work and labour rights in South Africa", documento presentado en la Conferencia sobre el entorno normativo y su impacto en la naturaleza y el nivel de crecimiento económico y desarrollo en Sudáfrica, Dependencia de Investigación de Políticas de Desarrollo de Sudáfrica, 27 a 29 de octubre.

Casale, G. 2011. "The Employment Relationship: A General Introduction", en G. Casale (ed.) *The Employment Relationship: A Comparative Overview*. Oxford and Portland: Hart publishing; Ginebra: OIT, págs. 1-33.

Collins, H. 1990. "Independent contractors and the challenges of vertical disintegration to employment protection laws", en *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 10, núm. 3, págs. 353-380.

Cooney, S. 2009. "Working conditions in an integrating world: Regulating time, money and family life – China", documento presentado en la Conferencia sobre reglamentación para el trabajo decente de la OIT, Ginebra, 8 a 10 de julio.

Davidov, G. 2006. "Enforcement problems in 'informal' labor markets: A view from Israel", en *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 27, núm. 1, págs. 3-25.

Davies P.; M. Freedland. 2000. "Labour markets, welfare, and the personal scope of employment law", en *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 16, núm. 1, págs. 84-94.

Deakin, S, 2006. "The Comparative Evolution of the Employment Relationship", en G. Davidov y B. Langille (eds.), *Boundaries and Frontiers of Labour Law*, Oxford and Portland: Hart Publishing, págs. 89-108.

Fenwick, C., Kalula e I. Landau. 2007. *Labour Law: A Southern African Perspective*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT.

Freedland, M. 1995. "The Role of the Contract of Employment in Modern Labour Law", en L. Betten (ed.), *The Employment Contract in Transforming Labour Relations*, Deventer: Kluwer.

OIT, 2002, Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, acta provisional 25, Ginebra.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf

OIT. 2003. Informe V, *El ámbito de la relación de trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra.

OIT, 2006, Informe V (1), *La relación de trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, 2006, Ginebra.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf

Sieng, D. y M. Nuth. 2006. "Extending labour protection to the informal economy in Cambodia", in D. Tajgman, *Extending Labour Law to All Workers: Promoting Decent Work in the Informal Economy in Cambodia, Thailand and Mongolia,* Ginebra: OIT.

Supiot, A. 2001. *Beyond Employment: Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*, Oxford: Oxford University Press.

OIT. 2008. *The Employment Relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198*, Ginebra: OIT.
http://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/labour-law/WCMS_172417/lang--en/index.htm

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - **4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad**
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

El entorno normativo y la economía informal

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Una trabajadora doméstica barre la calle frente a una vivienda privada, Nueva Delhi, India.

Grupos específicos

4.b1 LOS TRABAJADORES DOMÉSTICOS: ESTRATEGIAS PARA SUPERAR LA REGULACIÓN DEFICIENTE

■ En el presente documento técnico se examina una categoría determinada de trabajadores de la economía informal y los desafíos vinculados con la regulación eficaz de este sector. Deben adoptarse medidas con objetivos precisos, incluidas medidas jurídicas, para responder al desafío de prevenir la explotación, mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores domésticos y la forma en que se percibe su trabajo. Los acontecimientos recientes incluyen la adopción de nuevas normas internacionales del trabajo a nivel mundial, así como iniciativas concertadas a nivel nacional, que contribuyen a que los trabajadores domésticos puedan salir de la informalidad y avanzar hacia el trabajo decente.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- **Características específicas del trabajo doméstico**
- **El trabajo doméstico y la legislación**
- **Adopción de un marco normativo propicio**
- **Dificultades de la inspección del trabajo**
- **Necesidad de soluciones de política concretas**

■ **Características específicas del trabajo doméstico.** Los trabajadores domésticos son un grupo muy numeroso que se encuentra entre los más vulnerables de la economía informal. Aunque algunos trabajadores domésticos forman parte de la economía formal, la mayoría carece de protección. Como sector, el trabajo doméstico suele no estar regulado, o está regulado en menor grado, debido a las dificultades de fiscalizar el cumplimiento de la reglamentación laboral en los hogares, razón por la cual con frecuencia se considera trabajo informal, pero también porque tradicionalmente no se lo reconoce como trabajo. Esto lleva a un problema más profundo relacionado con la falta de valor que se atribuye a esta ocupación, que guarda relación con las diferencias por razones de género asociadas con ese trabajo. Por consiguiente, en muchos países, ni la sociedad ni las políticas consideran a los trabajadores domésticos trabajadores propiamente dichos, y la legislación no reglamenta su labor[1].

Habida cuenta de que los trabajadores domésticos a menudo están aislados (y no necesariamente tienen conciencia jurídica de sus derechos ni contacto con un sindicato u otro tipo de organización), son invisibles (lo cual permite a los empleadores vulnerar las condiciones laborales), pueden enfrentarse con una barrera lingüística y estar sometidos a presiones financieras, son más vulnerables a la explotación, así como al abuso psicológico y físico. En particular, corren el riesgo de ser víctimas de trabajo forzoso, pero también suelen tener horarios prolongados de trabajo en condiciones poco seguras, un salario bajo, sin vacaciones, licencia de maternidad, ni acceso a la adquisición de competencias o educación[2].

■ **El trabajo doméstico y la legislación.** La OIT puso de relieve los problemas especiales que plantea el trabajo doméstico en 1948 y en 1965, cuando la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó resoluciones sobre la cuestión. En 2007 la OIT organizó un Coloquio tripartito interregional sobre la economía informal en el que los participantes destacaron la situación de los trabajadores domésticos y formularon un llamamiento a la adopción de un instrumento internacional en apoyo de una mejor reglamentación del sector. Impulsado por un pujante movimiento de alianzas en apoyo de los trabajadores domésticos en todo el mundo, al año siguiente el Consejo de Administración de la OIT acordó inscribir la cuestión del trabajo decente para los trabajadores domésticos como punto del orden del día de las reuniones de 2010-2011 de la Conferencia Internacional del Trabajo. En la 100.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en junio de 2011, se adoptó un conjunto de normas destinadas a mejorar las condiciones de trabajo y de vida de millones de trabajadores domésticos de todo el mundo (véase el recuadro a continuación).

1 Ghosheh, 2009, pág. 302.

2 En lo referente al abuso de los trabajadores domésticos, véase Mantouvalou, 2006, y Human Rights Watch, 2006.

¿Qué es el trabajo doméstico?

El trabajo doméstico siempre ha existido, pero los factores de la oferta y la demanda están impulsando su crecimiento como sector de servicios. Desde la perspectiva de la demanda, el cambio de las características demográficas causado por el envejecimiento de la población, la prestación de servicios de bienestar reducidos y una mayor participación de mujeres en el mercado de trabajo en países desarrollados y zonas urbanas se han traducido en un aumento de la demanda de trabajadores domésticos, en tanto que desde la perspectiva de la oferta, la discriminación en el mercado de trabajo y las oportunidades de trabajo limitadas en los países en desarrollo y las zonas rurales fomenta una oferta permanente, en particular de mujeres, en el sector.

El trabajo doméstico consiste en la realización para un tercero de tareas de limpieza, lavado, cocina, cuidado de niños, personas de edad o con discapacidad, conducción de vehículos, jardinería o custodia[3]. Aunque las tareas mencionadas en último lugar suelen ser realizadas por hombres y otras tareas por niños[4],

3 Si bien la mayor parte de la legislación no define el trabajo doméstico, en algunos casos se excluyen específicamente determinadas tareas de la definición de dicho trabajo (véase OIT, 2009a, pág.35).

4 En efecto, el trabajo doméstico infantil se considera una de las formas más comunes y habituales del trabajo infantil (OIT, 2004, pág.8).

el trabajo doméstico es *un ámbito que compete en forma predominante y tradicional a las mujeres*[5]. Además, con frecuencia los trabajadores domésticos son migrantes[6] y pertenecen a minorías étnicas. Lo cierto es que el trabajo doméstico entraña cuestiones de género, clase y raza, y en los casos en que la condición de los migrantes es irregular, esto los torna aún más vulnerables.

Las tareas que realizan los trabajadores domésticos son muy diversas, así como su situación económica o social. Algunos viven con sus empleadores, en tanto que otros no; entre estos últimos, algunos tienen una condición independiente, algunos trabajan para un solo empleador, en tanto que otros lo hacen para varios. Los trabajadores domésticos pueden ser remunerados o no, declarados, no declarados o declarados por una remuneración menor. Pueden ser nacionales o extranjeros y, entre estos últimos, pueden ser migrantes legales o ilegales, o solicitantes de asilo. Pueden haber encontrado trabajo en forma independiente o por intermedio de una agencia de empleo[7]. Todas estas situaciones suponen estatutos jurídicos diferentes, muchos de las cuales son informales.

5 Véase OIT, 2009a, cuadro I.1 para un porcentaje de trabajadores domésticos en la población total empleada, desglosado por sexos.

6 Véase por ejemplo Lutz, 2008, y Ghosheh, 2009.

7 Véase Pasleau y Schopp, 2005.

Además de estos nuevos instrumentos, otras normas internacionales del trabajo de aplicación general también guardan relación con la situación de los trabajadores domésticos. A menos que las normas mencionadas los excluyan explícitamente, o que se los excluya mediante la aplicación de cláusulas de flexibilidad[8], los trabajadores domésticos gozan de la protección suministrada por las normas internacionales del trabajo (véase el documento informativo sobre normas internacionales del trabajo y la economía informal)[9]. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha confirmado reiteradamente que la protección básica de los trabajadores que suministran los convenios ratificados debería aplicarse a los trabajadores domésticos[10]. Ha insistido, por ejemplo, en que las disposiciones legislativas sobre la libertad de asociación y la libertad sindical o contra la discriminación deben aplicarse a los trabajadores domésticos, y aun cuando esto figure en la legislación, deberían gozar del derecho en la práctica[11]. Los Estados que han ratificado un convenio y que por consiguiente tienen la obligación internacional de aplicarlo a los trabajadores domésticos deberían prestar atención especial a este respecto.

Las leyes laborales nacionales básicas abarcan cada vez en mayor grado a los trabajadores domésticos[12]. No obstante, el hecho de que en algunos países los trabajadores domésticos estén excluidos de dichas leyes, o se les otorguen menos derechos que a otros, decididamente facilita su explotación, a menudo sin darles los medios para obtener reparación[13]. Por consiguiente, ampliar el alcance de la legislación para que incluya a los trabajadores domésticos es un primer paso fundamental.

Muchos de los problemas observados con respecto a los trabajadores domésticos son semejantes a los observados en relación con los trabajadores a domicilio, ya que ambos tipos de trabajadores realizan su labor en el ámbito de un hogar. No obstante, en el caso de los trabajadores domésticos, este no es el suyo.

■ **Adopción de un marco normativo propicio.** Abordar las dificultades del trabajo doméstico indudablemente plantea obstáculos no solo de carácter jurídico. Sin embargo, como se señala en el informe de 2009 de la OIT sobre el trabajo decente para los trabajadores domésticos, una serie de estudios confirman que la conjunción de mecanismos normativos de buena factura y de dispositivos de ejecución adecuados supone una importante diferencia para la vida diaria de los trabajadores domésticos, y dejan bien sentado que también estos merecen el respeto y el reconocimiento de sus derechos laborales [14].

Como mínimo, los trabajadores domésticos deberían tener protección jurídica que estableciera:

- horas diarias de trabajo o descanso claramente definidas;
- normas precisas sobre el trabajo nocturno y las horas extraordinarias, incluida la compensación adecuada y el consiguiente tiempo de descanso apropiado;

8 Algunos de los convenios prevén la exclusión de categorías limitadas de trabajadores cuando hay "problemas particulares e importantes" (véase el Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171), el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183). El Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95) permite la exclusión explícita de los trabajadores domésticos. Sin embargo, dichas exclusiones solo podrán hacerse tras celebrar consultas con las organizaciones de trabajadores y empleadores. Además, el gobierno debe justificar la exclusión en sus informes a la OIT.

9 OIT, 2009a. Esto ha sido confirmado por la opinión jurídica de la Oficina del Consejero Jurídico de 29 de julio de 2002.

10 Blackett, 1998.

11 Véase OIT, 2009a, párrs. 60-63.

12 Para un resumen de la legislación aplicable en América Latina, véase por ejemplo, M. L. Vega Ruiz: *L'administration du travail et l'inspection du travail dans le domaine du travail domestique : l'expérience de l'Amérique latine* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

13 Human Rights Watch, 2006, pág. 34.

14 OIT, 2009a, párr. 325.

- períodos de descanso semanal y de licencia claramente definidos (vacaciones anuales, días feriados y permisos por enfermedad y maternidad);
- salario mínimo y pago de los salarios;
- normas sobre la terminación de la relación de trabajo (preaviso, motivos de la cesación de la relación laboral e indemnización por despido);
- protección de la seguridad social; y
- medidas contra el trabajo doméstico infantil.

Fuente: Ramírez-Machado, 2003, pág. 69.

No obstante, la inclusión de los trabajadores domésticos en la legislación nacional no basta. En efecto, es conveniente contar con legislación que reconozca las características específicas del trabajo doméstico, reafirmando al mismo tiempo su compatibilidad con la relación de trabajo[15]. No solo deben examinarse las condiciones de trabajo de los trabajadores domésticos, sino también la condición social de dicho trabajo, en particular la caracterización de la identidad de los trabajadores domésticos profundamente arraigada en el género y la raza[16]. Es preciso modificar las percepciones y valorar el trabajo doméstico; a este respecto son fundamentales las campañas de sensibilización pública.

■ **Dificultades de la inspección del trabajo.** La inspección del trabajo es particularmente difícil cuando el lugar de trabajo es un domicilio particular. Velar por una aplicación cabal de la legislación siempre plantea un desafío muy importante, en particular en este caso. Aunque la inspección del trabajo es fundamental para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral, autorizar el ingreso de los inspectores del trabajo en los hogares suscita problemas en razón del conflicto que plantea respecto del derecho a la vida privada, que con frecuencia está consagrada en las constituciones nacionales (véanse los documentos informativos sobre la inspección del trabajo y el trabajo a domicilio). No obstante, este conflicto podría evitarse mediante la obtención del permiso del empleador o de una autorización judicial previa, si bien esto limita claramente las facultades de los inspectores. Estos también pueden divulgar información a través de los medios de comunicación sin entrar en el lugar de trabajo. Pueden alentarse otras formas de beneficiar a los trabajadores domésticos, por ejemplo por conducto de líneas telefónicas directas y servicios de asistencia de sindicatos y organizaciones no gubernamentales. El suministro de un mecanismo eficaz y accesible de tramitación de quejas y las sanciones adecuadas también son esenciales.

■ **Necesidad de soluciones de política concretas.** Los trabajadores domésticos experimentan distintas realidades que abarcan desde el trabajo infantil en condiciones de explotación hasta el pago de un salario superior al mínimo fijado y vacaciones pagadas, períodos de descanso, seguro de salud, etc. Aunque estas situaciones tienen algunos aspectos en común, también suelen dar lugar a diferentes respuestas orientadas concretamente al trabajo infantil[17], la mano de obra migrante[18], trabajo forzoso[19], etc. Además, la reglamentación del trabajo doméstico migrante, que es el

La inspección del trabajo es particularmente difícil cuando el lugar de trabajo es un domicilio particular

Medición del trabajo doméstico en el mundo

En 2011 la OIT publicó nuevas estimaciones regionales y mundiales sobre el trabajo doméstico. Utilizando datos de estadísticas nacionales, encuestas sobre la fuerza de trabajo y censos de población de 117 países y territorios, la OIT demostró que en todo el mundo hay al menos 52,6 millones de trabajadores domésticos. Aproximadamente el 83% de estos son mujeres, aunque la composición de género varía según la región. Para más detalles, véase la Nota de información 4 de la OIT sobre el trabajo doméstico: Trabajadores domésticos: estimaciones a nivel mundial y regional. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_159562.pdf

En 2013 la OIT publicó un análisis más pormenorizado de los datos pertinentes en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_173363.pdf

15 OIT, 2009a, págs.14-15.

16 Blackett, 2004, págs. 253 y 264.

17 Para ejemplos de buenas prácticas sobre medidas de lucha contra el trabajo doméstico infantil, véanse Oficina Internacional del Trabajo 2006 y OIT 2006. El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) ha elaborado directrices fundamentadas en un enfoque holístico que abarca medidas de prevención y protección (véase OIT, 2007, http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=8630). Véase, para el tema en general, http://www.ilo.org/ipec/areas/Childdomesticlabour/lang--es/index.htm.

18 Los acuerdos bilaterales entre los países de origen de los trabajadores domésticos y los países de acogida pueden incluir derechos y obligaciones más precisos.

19 Para formas de combatir el trabajo doméstico forzoso de migrantes, véase OIT, 2009b, págs.82-83. Estas incluyen prohibir la retención de los pasaportes por el empleador, exigir que las agencias estén acreditadas e impedir que los trabajadores paguen honorarios a las agencias, y prohibir el requisito de que los trabajadores vivan en el domicilio del empleador.

más común, no solo comprende legislación laboral y penal, sino también legislación en materia de inmigración. Lo cierto es que en algunos países los permisos de los trabajadores domésticos migrantes para permanecer en el país dependen de la continuidad del empleo con el mismo empleador, lo cual limita su capacidad de abandonarlo en caso de abuso[20]. Las políticas de inmigración podrían desalentar a los trabajadores domésticos de presentar quejas pues tal vez necesiten un permiso especial para permanecer en el país a fin de presentar una queja civil o penal sin que se les permita trabajar (véase el documento informativo sobre trabajadores migrantes en esta Guía de recursos normativos)[21].



Niña trabajadora doméstica, Senegal.

20 Véase, por ejemplo, Varia, 2007.

21 Human Rights Watch, 2006, pág.78. Para más información sobre acuerdos bilaterales y memorandos de entendimiento relativos a los trabajadores domésticos migrantes, véase Ghosheh, 2009.



Muchacha trabajadora, Camboya.

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- **Un enfoque múltiple**
- **Redacción de leyes bien concebidas**
- **Reglamentación del pago en especie**
- **Aplicación de la legislación mediante:**
  - **mejor inspección**
  - **mejor acceso a la justicia**
  - **imposición de sanciones disuasorias**
- **Estímulo del cumplimiento:**
  - **adopción de directrices**
  - **suministro de información a los trabajadores**
- **celebración de contratos de trabajo**
- **simplificación de los procedimientos de pago**

Los trabajadores domésticos constituyen un grupo diverso que incluye niños, trabajadores migrantes y migrantes internos de zonas rurales. Las respuestas normativas deben tener en cuenta estas diferencias

■ **Un enfoque múltiple.** Pueden adoptarse varias medidas generales a fin de incrementar el trabajo decente para los trabajadores domésticos, a saber:

- Garantizar que los trabajadores domésticos gocen de los mismos derechos que los demás trabajadores y ampliar el alcance de la legislación para que los incluya.
- Adoptar legislación concreta que ponga de relieve el valor del trabajo doméstico.
- Adoptar legislación cuidadosamente redactada que garantice que el trabajo doméstico no quede cada vez más sumergido.
- Capacitar a inspectores en lo referente al trabajo doméstico e incrementar sus facultades para poder entrar en los domicilios.
- Imponer sanciones eficaces contra los abusos de los empleadores y las agencias.
- Impartir capacitación específica a funcionarios de inmigración y agentes de policía.
- Crear un mecanismo de queja accesible.
- Suministrar información a los empleadores y trabajadores domésticos sobre sus respectivos derechos y obligaciones.

Hay varios ejemplos en todo el mundo sobre buenas prácticas en el ámbito de la reglamentación relativa a los trabajadores domésticos, algunas de las cuales se han adoptado recientemente o están por adoptarse, lo cual demuestra que actualmente se están haciendo esfuerzos por mejorar las vidas de los trabajadores domésticos. Estas buenas prácticas se enuncian detalladamente en el informe de la OIT de 2009 sobre trabajo decente para los trabajadores domésticos preparado para la reunión de 2010 de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Una nueva norma internacional – trabajo decente para los trabajadores domésticos

Los delegados de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores adoptaron en la histórica 100.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en junio de 2011 un nuevo conjunto de instrumentos destinados a mejorar el trabajo y las vidas de millones de trabajadores domésticos en todo el mundo.

En ocasión de su adopción, Juan Somavia, entonces Director General de la OIT, afirmó: "Por primera vez llevamos el sistema de normas de la OIT a la economía informal y este es un acontecimiento de gran importancia. Se ha hecho historia".

Las dos normas son el Convenio núm. 189 y la Recomendación 201 adoptadas por la OIT. Los instrumentos afirman que los trabajadores domésticos de todo el mundo que cuidan de familias y hogares deben gozar de los mismos derechos laborales básicos que los disponibles a los demás trabajadores, a saber: horas de trabajo razonables, un descanso semanal de al menos 24 horas consecutivas, pagos en especie limitados, información clara sobre las condiciones de empleo, así como respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incluida la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento del derecho de negociación colectiva.

Para el texto completo de los nuevos instrumentos véanse el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551460:NO y la Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201) http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551502:NO.

■ **Redacción de leyes bien concebidas** En algunos casos los países han ampliado el ámbito de la ley. En Hong Kong (China), por ejemplo, se ha incluido a los trabajadores domésticos en las principales leyes laborales y estos tienen derecho de sindicación[22]. En otros países se ha elaborado legislación de protección específica. Así pues, en Arabia Saudita en 2009 se aprobó un proyecto de ley por el que se otorgaron más derechos a los trabajadores domésticos que anteriormente habían estado excluidos de la mayoría de las leyes laborales. Tanto el Estado Plurinacional de Bolivia como Perú[23] han adoptado leyes sobre el trabajo doméstico, aunque en el caso del Perú la Ley de los Trabajadores del Hogar no otorga a los trabajadores domésticos los mismos derechos que a los demás trabajadores. En la India la Ley de seguridad social de los trabajadores del sector no estructurado de 2008 incluye a los trabajadores domésticos dentro de su ámbito[24]. Prevé que los trabajadores se inscriban personalmente a fin de obtener prestaciones.

● Varios países han incluido a los trabajadores domésticos en el ámbito de la ley o han redactado legislación específica

■ **Reglamentación del pago en especie.** Vivir en el domicilio del empleador tal vez sea necesario en algunos casos pero aumenta los riesgos de explotación. Por ejemplo, el cumplimiento de las horas de trabajo plantea problemas porque el trabajador está siempre disponible. Es muy común el pago mediante el alojamiento y las comidas. No obstante, algunos Estados como el Canadá (Quebec) y el Brasil han limitado la posibilidad de que se pague a un trabajador doméstico en especie. Desde 1997, un empleador no puede exigir el pago de alojamiento y comida de los trabajadores domésticos en Quebec, y desde 2006, el Brasil ha prohibido realizar deducciones por alojamiento, comidas y utilización de productos de higiene personal en el lugar de trabajo[25]. Esto desalentará a los empleadores de pedir al trabajador que resida en su domicilio a menos que sea absolutamente necesario.

El Canadá (Quebec) y el Brasil han limitado los pagos en especie para impedir la explotación.

22 Human Rights Watch 2006 http://www.hrw.org/fr/node/11278/section/3.
23 OIT, 2009b pág.35.
24 Para más detalles, sírvase consultar http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/686/Unorganised%20Workers%20Social%20Security%20Act%202008.pdf.
25 Véase OIT, 2009a, págs. 44-45.

Varios países han creado estrategias innovadoras para hacer cumplir la ley, incluidas dependencias especiales de las inspecciones del trabajo y sanciones disuasorias para los empleadores.

■ Aplicación de la legislación

- En el Uruguay, podrán realizarse inspecciones domiciliarias cuando exista presunción de incumplimiento de las normas laborales y de la seguridad social. Se creó una división especial encargada de supervisar el cumplimiento de las disposiciones relativas al trabajo doméstico y se ha realizado una campaña de sensibilización pública al respecto[26].

- **Mejor acceso a la justicia.** En Sudáfrica la Ley sobre las Condiciones Básicas de Empleo de 1997 suministra a los trabajadores domésticos acceso a la Comisión de Conciliación, Mediación y Arbitraje.

- **Imposición de sanciones disuasorias.** En Singapur las sanciones penales por determinados abusos contra los trabajadores domésticos extranjeros (agresión sexual, abuso sexual y confinamiento obligatorio) han aumentado en un 50%. Además, una vez que una persona o su cónyuge han sido condenados, no pueden emplear a un trabajador doméstico. Entre 2001 y 2004, 26 empleadores o miembros del hogar fueron declarados culpables y condenados por estos abusos[27]. No obstante, la policía debe investigar los casos denunciados y alentar a los trabajadores domésticos a que presenten cargos, lo cual no siempre sucede[28].

■ Estímulo del cumplimiento

Varios países han emprendido iniciativas como la elaboración de directrices, recursos de información, repertorios de recomendaciones prácticas y programas de orientación.

- **Adopción de directrices.** En Singapur los trabajadores domésticos están excluidos de las principales leyes laborales, si bien recientemente se adoptaron directrices no vinculantes para sus empleadores. Estas abarcan todos los aspectos del trabajo, desde las dificultades iniciales, como la residencia en edificios de muchos pisos, hasta las multas y sanciones en caso de malos tratos. Además, se pusieron en práctica programas de orientación obligatoria para nuevos migrantes, nuevos empleadores y empleadores que habían tenido cinco trabajadores domésticos sucesivos en un año. Las nuevas agencias de empleo, sin excepción, y las que está tramitando la renovación de sus licencias, deben obtener acreditación[29].

  En Irlanda, la Comisión de Relaciones Laborales ha elaborado un Repertorio de recomendaciones prácticas para proteger a las personas que trabajan en la casa de otras personas que pone de relieve que los trabajadores domésticos tienen los mismos derechos y protecciones laborales que los demás trabajadores, y destaca la obligación del empleador de informar a estos empleados de sus derechos[30].

- **Suministro de información a los trabajadores.** En Sudáfrica la Ley sobre las Condiciones Básicas de Empleo de 1997 dispone que el empleador "debe exhibir en el lugar de trabajo, en un sitio visible para los trabajadores, una declaración en la forma estipulada de los derechos de los trabajadores en virtud de dicha Ley en los idiomas oficiales que se hablan en el lugar de trabajo"[31].

  En Tailandia la OIT preparó una guía para promover los derechos y responsabilidades de los trabajadores domésticos. En ella se explican los beneficios y riesgos vinculados con el trabajo doméstico y se imparte asesoramiento a los trabajadores sobre la forma de interactuar con sus

26 OIT, 2009a, pág. 89.
27 Human Rights Watch, 2006, págs. 4 y 23. Véase el sitio web del Ministerio de Recursos Humanos de Singapur: http://www.mom.gov.sg.
28 Human Rights Watch, 2006, pág. 23.
29 Human Rights Watch, 2006. Véase el sitio web del Ministerio de Recursos Humanos de Singapur: http://www.mom.gov.sg.
30 Véase http://www.citizensinformation.ie/categories/employment/types-of-employment/full-time-employment/domestic-workers-in-ireland.
31 http://www.labour.gov.za/downloads/legislation/acts/basic-conditions-of-employment/Act%20-%20Basic%20Conditions%20of%20Employment.pdf.

empleadores. Esta guía, titulada "Domestic Work - Decent Work" (Trabajo doméstico – trabajo decente) se ha publicado en birmano, inglés, karen (po y sakaw), laosiano, shan y tailandés[32].

■ **Celebración de contratos de trabajo** Algunos países han celebrado acuerdos bilaterales a este respecto. En el acuerdo sellado entre Filipinas y Qatar sobre el empleo de mano de obra filipina se requiere que los contratos de trabajo estén redactados en árabe y en inglés, además de especificarse en ellos las condiciones básicas de trabajo y de detallarse las obligaciones del empleador en lo que respecta al alojamiento del trabajador. El contrato debe ser autenticado por la embajada o el consulado[33].

● La redacción de acuerdos bilaterales y contratos de trabajo tipo es un medio importante de reglamentar la migración y el empleo formal de los trabajadores domésticos

Varios países cuentan con contratos de trabajo tipo. Estos facilitan el establecimiento y la formalización de la relación de trabajo e informan a las partes de sus derechos y obligaciones. Dichos contratos tipo se utilizan en el Perú, Francia, Canadá (Quebec), Singapur y Sudáfrica, entre otros.

■ **Simplificación de los procedimientos de pago.** Varios países o jurisdicciones han establecido un sistema de cheques servicio (Austria, Bélgica, Canadá, Francia y Suiza, por ejemplo). En general, facilitan el pago de los salarios y contribuciones sociales[34]. Por ejemplo, en el cantón de Ginebra, el empleador que utiliza este servicio paga el salario al trabajador doméstico en efectivo y las contribuciones sociales por adelantado mediante el "Chèque service". Luego, por este medio se pagan los diferentes seguros (de pensión, salud, accidentes, etc.) y se da un recibo al empleador y otro al trabajador doméstico[35].

Varios países han instituido innovaciones mediante la simplificación de los procedimientos y pagos para los empleadores, lo cual permite alentar la observancia de la legislación.

Promoción del trabajo decente para los trabajadores domésticos

En 2011 la OIT publicó una serie de notas de información para impulsar los debates sobre políticas relativos a la promoción del trabajo decente para los trabajadores domésticos y servir de base a estos. Contienen información sobre las condiciones de empleo de los trabajadores domésticos, cuestiones normativas y diferentes perspectivas sobre dichas cuestiones, así como diversos enfoques para abordarlas en todo el mundo. Se trata de las notas de información siguientes:

- Remuneración en el Trabajo Doméstico (Nota de Información 1)
  http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_156067.pdf
- Horas de Trabajo en el Trabajo Doméstico (Nota de Información 2)
  http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_159049.pdf
- Medición del valor económico y social del trabajo doméstico (Nota de Información 3)
  http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_159561.pdf
- Trabajadores domésticos: estimaciones a nivel mundial y regional (Nota de Información 4)
  http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_159562.pdf

32 OIT, 2009c, *Domestic Work – Decent Work: a 'smart guide' for domestic workers in Thailand*, (Bangkok) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcm_041809.pdf.
33 OIT, 2009a, párr. 130.
34 Véase OIT, 2009a, págs.47-48.
35 Para más detalles véase http://www.chequeservice.ch/cs/ch/fr-ch/index.cfm (en francés).

- Cobertura de los trabajadores domésticos por las principales leyes sobre las condiciones de trabajo (Nota de Información 5) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_159563.pdf

En 2013 la OIT presentó nuevos datos mundiales sobre el trabajo doméstico y analizó las brechas que persistían en la protección de los trabajadores domésticos de todo el mundo en lo referente a las condiciones básicas de trabajo.

Véase http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_173363.pdf.



Un grupo de trabajadoras y trabajadores domésticos celebra el resultado de la votación del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, Ginebra, jueves 16 de junio de 2011.



Trabajadora doméstica, Egipto.

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189

Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551502:NO

Publicaciones pertinentes

Blackett, A. 1998. *Making domestic work visible: the case for specific regulation*, Programa del Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales del Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo (Ginebra, OIT).

Blackett, A. 2004. "Promoting domestic workers' human dignity through specific regulation", en A. Fauve-Chamoux (ed.) *Domestic work as a factor of European identity: Understanding the globalization of domestic work, 16th–21st centuries* (Bern, Peter Lang SA, éditions scientifiques européennes), págs. 211-237.

Lutz, H. (ed.). 2008. *Migration and domestic work: A European perspective on a global theme* (Adershot, Ashgate).

Oficina Internacional del Trabajo. 2004. ¿Ayudantes o esclavos? Comprender el trabajo infantil doméstico y cómo intervenir (Ginebra).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/kd00098es.pdf

Oficina Internacional del Trabajo 2006. *Child domestic labour in South-East and East Asia: Emerging good practices to combat it* (Ginebra).
http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child/trafficking/downloads/cdw.pdf

OIT 2006. *Emerging good practices on action to combat child domestic labour in Kenya, Tanzania, Uganda and Zambia*, IPEC.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_74_engl.pdf

OIT 2009. Informe IV (1), *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, 2010 (Ginebra).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_104703.pdf

OIT 2009b. Informe I (B), El costo de la coacción, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, 2009 (Ginebra).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_106232.pdf

OIT 2013 *Domestic Workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Ginebra).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_173363.pdf

Ramírez-Machado, J. M. 2003. *Domestic work, conditions of work and employment: a legal perspective*, Conditions of Work and Employment Series No. 7 (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_TRAVAIL_PUB_7/lang--en/index.htm

Vega Ruiz, M. L., de próxima publicación. *L'administration du travail et l'inspection du travail dans le domaine du travail domestique : l'expérience de l'Amérique latine* (Ginebra, OIT).

Herramientas

OIT 2003 *Preventing the Discrimination, Exploitation and Abuse of Migrant Women Workers: An Information Guide* (Ginebra).
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/lang--en/docName--WCMS_116358/index.htm

OIT 2007, *Directrices para el diseño de estrategias de acción directa para combatir el trabajo infantil doméstico*, IPEC (Ginebra).
http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=8630

OIT 2009. *Domestic Work – Decent Work: a 'smart guide' for domestic workers in Thailand*, (Bangkok)
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcm_041809.pdf

OIT 2011 Notas informativas sobre los trabajadores domésticos (OIT Ginebra)
1. Remuneración en el Trabajo Doméstico (Nota de Información 1).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_156067.pdf
2. Horas de Trabajo en el Trabajo Doméstico (Nota de Información 2)
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_159049.pdf
3. Medición del valor económico y social del trabajo doméstico (Nota de Información 3)
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_159561.pdf
4. Trabajadores domésticos: estimaciones a nivel mundial y regional (Nota de Información 4)
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_159562.pdf
5. Cobertura de los trabajadores domésticos por las principales leyes sobre las condiciones de trabajo (Nota de Información 5).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_159563.pdf

Para más detalles sobre buenas prácticas, véanse los siguientes sitios web gubernamentales.

India - **http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/686/Unorganised%20Workers%20Social%20Security%20Act%202008.pdf**

Irlanda - **http://www.citizensinformation.ie/en/employment/types_of_employment/full_time_employment/domestic_workers_in_ireland.html**

Singapur – sitio web del Ministerio de Ministerio de Recursos Humanos:
http://www.mom.gov.sg

Sudáfrica - **http://www.labour.gov.za/downloads/legislation/acts/basic-conditions-of-employment/Act%20-%20Basic%20Conditions%20of%20Employment.pdf**

Suiza (Cantón de Gienbra), véase: **http://www.chequeservice.ch/cs/ch/fr-ch/index.cfm**

Para más información véanse los sitios web del Programa de Condiciones de Trabajo y Empleo (TRAVAIL) de la OIT http://www.ilo.org/travail/lang--en/index.htm y del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo http://www.ilo.org/global/standards/lang--es/index.htm.

Referencias

Blackett, A. 1998. *Making domestic work visible : the case for specific regulation*, Programa del Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales del Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo (Ginebra, OIT).

Blackett, A. 2004. "Promoting domestic workers' human dignity through specific regulation", en A. Fauve-Chamoux (ed.) *Domestic work as a factor of European identity: Understanding the globalization of domestic work, 16th–21st centuries* (Bern, Peter Lang SA, éditions scientifiques européennes), págs. 211-237.

Ghosheh, N. 2009. "Protecting the housekeeper: Legal agreements applicable to international migrant domestic workers", *International Journal of Comparative Law*, vol. 25, núm. 3, págs. 301-325.

Human Rights Watch. 2006. *Swept under the rug: Abuses against domestic workers around the World* (Nueva York).

--. 2009. Saudi Arabia: Shura Council Passes domestic worker protections, 10 de julio de 2009 (Nueva York).

Oficina Internacional del Trabajo. 2004. ¿Ayudantes o esclavos? Comprender el trabajo infantil doméstico y cómo *intervenir* (Ginebra)
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/kd00098es.pdf

--. 2006. *Child domestic labour in South-East and East Asia: Emerging good practices to combat it* (Ginebra).
http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child/trafficking/downloads/cdw.pdf

OIT. 2006. *Emerging good practices on action to combat child domestic labour in Kenya, Tanzania, Uganda and Zambia*, IPEC (Ginebra).
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_74_engl.pdf

--. 2007, *Directrices para el diseño de estrategias de acción directa para combatir el trabajo infantil doméstico*, IPEC (Ginebra).
http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=8630

--. 2009a. Informe IV (1), *Trabajo decente para los trabajadores domésticos, Informe* IV(1), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, 2010 (Ginebra).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_104703.pdf

--. 2009b. Informe I (B), *El costo de la coacción*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, 2009 (Ginebra).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_106232.pdf

--. 2009c. *Domestic Work – Decent Work: a 'smart guide' for domestic workers in Thailand* (Bangkok)
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcm_041809.pdf

Lutz, H. (ed.). 2008. *Migration and domestic work: A European perspective on a global theme* (Adershot, Ashgate).

Mantouvalou, V. 2006. "Servitude and forced labour in the 21st century: The human rights of domestic workers", en *Industrial Law Journal*, vol. 35, núm. 4, págs. 395-414.

Pasleau, S.; I. Schopp. 2005. Le travail domestique et l'économie informelle, *Proceedings of the Servant Project*, Lieja (Éditions de l'Université de Liège).

Ramírez-Machado, J. M. 2003. *Domestic work, conditions of work and employment: a legal perspective*, Conditions of Work and Employment Series núm. 7 (Ginebra, OIT.
http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_TRAVAIL_PUB_7/lang--en/index.htm

Varia, N. 2007. "Globalization comes home: Protecting migrant domestic workers' rights", en *Human Rights Watch World Report 2007* (Nueva York, Human Rights Watch), págs. 51-61.

Vega, M. L., de próxima publicación. *L'administration du travail et l'inspection du travail dans le domaine du travail domestique : l'expérience de l'Amérique latine* (Ginebra, OIT).

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - **4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente**
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

El entorno normativo y la economía informal

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Mujeres productoras en una cooperativa, Pakistán.

Grupos específicos

4.b2 LOS TRABAJADORES A DOMICILIO: REDUCCIÓN DE LAS VULNERABILIDADES MEDIANTE LA AMPLIACIÓN Y APLICACIÓN DE LA LEY

■ Al igual que los trabajadores domésticos, los trabajadores a domicilio están entre las categorías de trabajadores más marginados de la economía informal. Indudablemente la reglamentación del trabajo a domicilio es una tarea ardua. Las complicaciones que pueden surgir en torno a la determinación del empleador y el hecho de que el trabajo a domicilio tal vez se sitúe en la parte inferior de la cadena de suministro, de que no se lleve a cabo en los locales de los empleadores, de que sea difícil de inspeccionar y de que con frecuencia la realicen trabajadores migrantes vulnerables, son algunas de las dificultades con que se enfrentan los encargados de la formulación de políticas. Las buenas prácticas que se describen en este documento tienen por objeto mostrar las soluciones que han encontrado algunos países, adaptadas a su contexto, para mejorar la situación laboral de los trabajadores a domicilio.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- El trabajo a domicilio y la informalidad
- Reglamentación deficiente
- Determinación de la relación de trabajo
- Comprensión de las características especiales del trabajo a domicilio
- Transposición del Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177) de la OIT al ordenamiento jurídico interno
- Adopción de repertorios de recomendaciones prácticas
- Dificultades de la inspección del trabajo

■ **El trabajo a domicilio y la informalidad.** Junto con el trabajo doméstico, el trabajo a domicilio es uno de los trabajos más vulnerables y peor remunerados, caracterizado por algunas de las condiciones de trabajo más deficientes de la economía informal. La mayoría de los trabajadores a domicilio son mujeres[1], incluidas mujeres migrantes[2], a menudo con la ayuda de niños[3]. A veces son migrantes no declarados que pueden ser vulnerables al abuso (véase el documento informativo sobre trabajo no declarado). Estos trabajadores a domicilio absorben muchos de los gastos de producción y los riesgos que por lo general asume el empleador. Con frecuencia su trabajo se paga a destajo y es irregular, lo cual significa que podrían carecer de estabilidad de los ingresos. Dado que el trabajo a domicilio se lleva a cabo en el ámbito privado del hogar, es invisible y el acceso a este es difícil. En consecuencia, estos trabajadores tienen escaso acceso a los sindicatos y/o ningún derecho a formar parte de estos, pueden ser víctimas de fraude, de condiciones de seguridad y salud deficientes, y la inspección del trabajo, cuando procede, es difícil (véase el documento informativo sobre la inspección del trabajo). Habida cuenta de que los trabajadores a domicilio están limitados a sus hogares y carecen de acceso a recursos (como capacitación, educación y crédito) e información, su situación es difícil de mejorar[4].

■ **Reglamentación deficiente.** El trabajo a domicilio se incluye ya sea en forma explícita o implícita en la legislación laboral general nacional, aunque puede excluirse de determinadas disposiciones o quedar comprendido por una ley determinada. Solo unos pocos países no consideran a los trabajadores a domicilio empleados y los incluyen en la categoría de trabajadores por cuenta propia[5]. En general, se ha observado que el problema no es que el trabajo a domicilio carezca de reglamentación o esté insuficientemente reglamentado (lo cierto es que en algunos casos está muy reglamentado) sino que la *legislación no se aplica en la práctica*[6], lo cual determina el carácter informal del trabajo a domicilio. Se han adoptado iniciativas para aplicar la ley y el problema se ha abordado en nuevas leyes, campañas de información y actividades de los sindicatos, aunque hasta ahora sus efectos han sido limitados[7].

¿Qué es el trabajo a domicilio?

El trabajo a domicilio[8] puede asumir distintas formas. Puede abarcar desde profesionales altamente calificados y bien remunerados empleados formalmente hasta trabajadores ocasionales, informales y vulnerables que trabajan en condiciones deficientes, aunque cabe señalar que entre los trabajadores a domicilio hay distintos grados de vulnerabilidad[9]. Por lo general el trabajo a domicilio se diferencia de otros tipos de trabajo por el hecho de que no se realiza en los locales del empleador sino en el hogar o en el lugar elegido por el trabajador. No se supervisa directamente pero hay una relación de empleo remunerado entre el trabajador y el empleador, el subcontratista o el intermediario[10]. Aunque el trabajo a domicilio

1 Véase OIT, 2002, pág.13 y págs. 54-55, y Chen, Sebstad y O'Connell, 1999, pág. 606.
2 Véase Nossar, Johnstone y Quinlan, 2004, pág.143, para el caso de Australia.
3 Iniciativa sobre Comercio Ético, *Homeworker Guidelines*, pág.14
4 Doane, 2007, págs. 5 y 9.
5 Vega Ruiz, 1992, pág.199, y 1996, pág. 32.
6 Vega Ruiz, 1992, pág. 214.
7 *Ibid.*

8 También denominado trabajo fuera del establecimiento o trabajo en el hogar.
9 Véase Doane, 2007, págs. 4-5. Esto obedece al hecho de que, por ejemplo, algunos están organizados, en tanto que otros no lo están, algunos pueden cambiar sus productos según las necesidades, mientras que otros no pueden hacerlo.
10 OIT, 1995, pág. 5.

Muchos de los desafíos observados en lo que respecta a los trabajadores domésticos, por ejemplo, también se observan en relación con los trabajadores a domicilio, dado que ambos tipos de trabajadores trabajan en la casa, es difícil acceder a ellos, sus condiciones de trabajo suelen considerarse deficientes, hay escasa actividad sindical y la inspección del trabajo es muy difícil (véase el documento informativo sobre trabajadores domésticos).

● Determinar la relación de trabajo puede ser muy difícil en el trabajo a domicilio, en particular porque los trabajadores a domicilio pueden ser parte de un sector organizado jerárquicamente y encontrarse en el extremo inferior de la cadena de suministro

■ **Determinación de la relación de trabajo.** Una dificultad particular asociada con el trabajo a domicilio guarda relación con la determinación de la relación de trabajo (véase también el documento informativo sobre la relación de trabajo). En muchos casos, los trabajadores a domicilio son parte de un sector organizado jerárquicamente y pueden encontrarse en el extremo inferior de la cadena de suministro. Los pequeños operadores podrían encubrir una relación de trabajo denominando el trabajo a domicilio trabajo independiente, en tanto que las empresas que se sitúan en la parte superior de la cadena de suministro tal vez hagan lo mismo para limitar su responsabilidad[12].

En términos más generales:

- *Con frecuencia* el *empleador no es fácil de determinar* pues este tal vez se oculte en una compleja red de contratación y subcontratación, o bien podría haber distintos empleadores.
- Muchas situaciones son *ambiguas* y los trabajadores a domicilio no siempre son fáciles de distinguir de otras categorías de trabajadores, por ejemplo, un trabajador a domicilio que puede distribuir trabajo a otros trabajadores a domicilio y es al mismo tiempo un trabajador a domicilio y un subcontratista, en tanto que un familiar no remunerado que ayuda al trabajador a domicilio podría no tener relación alguna con el empleador[13].
- La mayor parte del tiempo, los trabajadores a domicilio *no mantienen una relación de trabajo permanente*, lo que podría hacer que la determinación de dicha relación fuera más difícil.
- Con frecuencia los trabajadores a domicilio se encuentran en una *relación de empleo encubierta*, se los considera trabajadores por cuenta propia cuando en realidad son trabajadores dependientes, o su condición de dependencia no está registrada. A fin de sufragar costos mínimos, el empleador a veces es deliberadamente no identificable, o bien el trabajador es "obligado" a declarar que trabaja por cuenta propia a fin de obtener empleo. Esto supone un claro desafío al abordar la legislación relativa al trabajo a domicilio.

Dado que los trabajadores a domicilio son numerosos en determinados sectores y el trabajo es limitado, por lo general tienen escaso poder de negociación. El intermediario fija sus condiciones de trabajo, pero como estos trabajadores tienen una fuerte competencia y su única ventaja comparativa con frecuencia se basa en poder ofrecer el precio más bajo, estas condiciones suelen ser inadecuadas[14]. Muchas iniciativas de autoayuda o dirigidas por el gobierno contribuyen a atenuar las consecuencias de esta situación y, por consiguiente, son necesarias, pero es preciso esforzarse por que los empleadores que se encuentran en el extremo superior de la cadena de producción sean responsables de la protección social y las condiciones de empleo de los trabajadores que intervienen en los productos o servicios que ofrecen. La R*ecomendación sobre el trabajo*

siempre ha existido, en el siglo XX disminuyó en los países industrializados. Naturalmente, el número exacto de trabajadores a domicilio es difícil de determinar, pero actualmente el trabajo a domicilio está aumentando en todo el mundo y predomina en algunos sectores clave. Esto puede explicarse mediante una combinación de menos oportunidades de empleo formal debido a la desregulación, la reestructuración de la producción, las presiones competitivas que llevan a una mayor externalización y subcontratación, y la difusión de la tecnología de la información que permite el trabajo electrónico y el teletrabajo[11].

11 Burchielli, Buttigieg y Delaney, 2008, pág.168. No se va a examinar el teletrabajo en relación con este tema.

12 Véase por ejemplo, Rawling, 2006, pág. 523.
13 OIT, 1995, pág. 6.
14 Rawling, 2006, pág. 525.

a domicilio, 1996 (núm. 184) incorpora el principio de que no solo el contratista sino también la empresa principal son responsables de la protección de los derechos de los trabajadores a domicilio. Sin embargo, evidentemente, la puesta en práctica de este principio no es una tarea fácil, especialmente si se tienen en cuenta las particularidades del trabajo a domicilio.

● Las políticas y leyes deben tener en cuenta las particularidades del trabajo a domicilio

■ **Comprensión de las características especiales del trabajo a domicilio.** Es importante considerar y definir a los trabajadores a domicilio como trabajadores, pero reconocer también las particularidades de su labor. Cuando los países consideran a los trabajadores a domicilio iguales a los demás empleados, crean vacíos legales que deben resolverse en los tribunales[15]. Con frecuencia esta tarea suele llevar mucho tiempo, es costosa, engorrosa e incierta. Así pues, conviene ocuparse de algunos aspectos del trabajo a domicilio que podrían dar lugar a problemas en la práctica en distintas disposiciones legislativas.

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

Muchos convenios de la OIT se aplican a todos los trabajadores y, por consiguiente, también a los trabajadores a domicilio[16]. No obstante, en 1996 se adoptaron instrumentos concretos, a saber, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), y su correspondiente Recomendación (núm. 184). Este Convenio es especialmente importante pues muchos lo consideran el primer Convenio de la OIT dirigido especialmente a un grupo de la economía informal (véase el recuadro 1). No obstante, el Convenio núm. 177 se adoptó, aunque con dificultades[17], y muy pocos Estados lo han ratificado (solo seis Estados a agosto de 2009: cinco Estados de Europa y uno de América Latina).

El Convenio núm. 177 afirma que la política nacional en materia de trabajo a domicilio deberá promover la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y los otros trabajadores asalariados "teniendo en cuenta las características particulares del trabajo a domicilio". En el Convenio la expresión trabajo a domicilio se define como el trabajo que una persona, designada como trabajador a domicilio, realiza en su domicilio o en otros locales que escoja, distintos de los locales de trabajo del empleador con el fin de elaborar un producto o prestar un servicio conforme a las especificaciones del empleador, independientemente de quién proporcione el equipo, los materiales u otros elementos utilizados para ello. La palabra empleador significa una persona física o jurídica que, de modo directo o por conducto de un intermediario, esté o no prevista esta figura en la legislación nacional, da trabajo a domicilio por cuenta de su empresa. Cuando esté permitido el recurso a intermediarios, las responsabilidades respectivas de los empleadores y de los intermediarios deberán determinarse mediante la legislación o decisiones judiciales.

Para el texto completo del Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177) véase http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312322:NO

15 Vega Ruiz, 1996, pág. 6.

16 Véase Servais, 2008, párrs.731-732. Véase también el capítulo sobre las normas internacionales del trabajo y la economía informal.

17 Efectivamente, el Director General señaló que fue la primera vez en la historia de la OIT que un grupo (los empleadores) decidieron no participar en la redacción de un instrumento (OIT, 1996, Respuesta del Director General a la discusión de su Memoria y otros informes, *Record of Proceedings*, Conferencia Internacional del Trabajo, pág. 221).

■ **Transposición del Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177) de la OIT al ordenamiento jurídico interno.** Las disposiciones del Convenio núm.177 tienen por objeto proponer medidas amplias para reglamentar el trabajo a domicilio y podrían constituirse en un ejemplo para los países que no han ratificado el Convenio respecto de la adopción de medidas en esta esfera. Evidentemente, es difícil aplicar normas relativas a *horas de trabajo* al trabajo a domicilio, ya que por definición el trabajo a domicilio no está supervisado. No obstante, la Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 184) que complementa al Convenio núm. 177 afirma que "[e]l plazo fijado para terminar un trabajo no debería privar al trabajador a domicilio de la posibilidad de disfrutar de un tiempo de descanso diario y semanal comparable al que tienen los otros trabajadores" (párrafo 23). En lo que respecta a *la seguridad y la salud*, las obligaciones del empleador no son las mismas que si los trabajadores estuvieran en su empresa ya que el empleador no tiene control directo del lugar de trabajo del empleado. No obstante, el Convenio núm. 177 afirma que la legislación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo deberá aplicarse al trabajo a domicilio teniendo en cuenta las características propias de éste y deberá determinar las condiciones en que, por razones de seguridad y salud, ciertos tipos de trabajo y la utilización de determinadas sustancias podrán prohibirse en el trabajo a domicilio. Por último, en lo que atañe a la remuneración, los trabajadores a domicilio suelen ganar menos que el *salario mínimo*, en parte porque una gran proporción de su trabajo es a destajo.

■ **Adopción de repertorios de recomendaciones prácticas.** Junto con la legislación, se ha registrado una utilización cada vez mayor de los repertorios de recomendaciones prácticas para impulsar a los empleadores a que ofrezcan mejores condiciones de trabajo a los trabajadores a domicilio en las cadenas de suministro mundiales. Aunque son una parte esencial de la reglamentación, cabe señalar que la repercusión de los repertorios de recomendaciones prácticas suele ser solo parcial y, aunque tienen cierta influencia en los intermediarios y proveedores, se ha observado que no necesariamente "benefician a los sectores de trabajo ocasional de la fuerza de trabajo ubicados en el extremo inferior de la cadena de valor"[18].

● El trabajo en casas particulares presenta dificultades especiales para la inspección del trabajo

■ **Dificultades de la inspección del trabajo.** Por último, una dificultad relativa a la aplicación de la ley a los trabajadores a domicilio es la de la *inspección del trabajo* (véase el documento informativo sobre inspección del trabajo). Naturalmente, la inspección es difícil cuando se trata de una casa particular. A este respecto, la Recomendación núm. 184 insiste en que "en la medida en que sea compatible con la legislación y la práctica nacionales relativas al respeto de la vida privada", debería permitirse a los inspectores del trabajo la entrada. Para facilitar la inspección, la Recomendación afirma que el empleador debería llevar un registro en el que se indicara el trabajo encomendado a cada trabajador a domicilio y la remuneración. No obstante, el Estado no puede controlar fácilmente el trabajo a domicilio pues tal vez abarque actividades no declaradas para evadir contribuciones e impuestos, o actividades encubiertas[19].

18 Véase Kabeer, 2008, pág. 279.
19 Daza, 2005, págs. 42-43.



Hombre fabricando cigarrillos bidi, Mangalore, India.

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- **Establecer en la legislación que los trabajadores a domicilio son empleados**
- **Adoptar legislación concreta sobre el trabajo a domicilio**
- **Prever las situaciones en que no puede determinarse quién es el empleador**
- **Adoptar repertorios de recomendaciones prácticas**
- **Establecer la responsabilidad conjunta del contratista y el principal empleador**

El trabajo a domicilio plantea un conjunto de problemas especialmente complejos para los encargados de la formulación de políticas debido a su diversidad y "porque se encuentra en la intersección de una compleja red de factores sociales, económicos y jurídicos"[20]. Todo intento de abordar uno de estos factores tendrá repercusiones en los demás.

No obstante, cabe señalar que el trabajo a domicilio no es en modo alguno un ámbito sin reglamentar[21] y han surgido y siguen surgiendo numerosas respuestas legislativas, con miras a encarar algunos de los aspectos complejos y ambiguos que caracterizan el trabajo a domicilio. Estos son, entre otros, los siguientes:

Varios países como Marruecos, Chile, Bélgica, Finlandia, Francia y Nueva Zelandia han redactado leyes por las que los trabajadores a domicilio quedan comprendidos en la categoría de empleados.

■ **Establecer en la legislación que los trabajadores a domicilio son empleados.** En su reforma del Código del Trabajo de 2001, Chile estableció la presunción de que el trabajo a domicilio que no es discontinuo ni esporádico es empleo. En Finlandia la Ley de contratos de trabajo afirma expresamente que su aplicación no se ve impedida por el hecho de que el trabajo se realiza en el hogar de la persona empleada. Asimismo, en Nueva Zelandia la Ley de relaciones laborales núm. 24 del año 2000 define a los trabajadores a domicilio como empleados aun si se los emplea o contrata de manera que las partes son técnicamente un vendedor y un comprador[22].

Bélgica adoptó una Ley sobre el trabajo a domicilio en 1996 que amplía el ámbito de aplicación de la Ley de contratos de trabajo del 3 de julio de 1978, para que incluya a los trabajadores a domicilio mediante el establecimiento de dos criterios para distinguir el contrato de trabajo de los trabajadores a domicilio de un contrato de trabajo estándar, a saber: i) el trabajo se realiza en el hogar o en cualquier otro lugar elegido por el trabajador; y ii) no se ejerce control ni supervisión directos del trabajador[23].

En su Código del Trabajo, Francia también ha otorgado el estatuto de empleado a algunos trabajadores que de lo contrario se considerarían independientes debido a sus condiciones de trabajo. Estos son, entre otros, los trabajadores a domicilio, los periodistas y los artistas. En Marruecos el nuevo Código del Trabajo de 2004 comprende a los trabajadores a domicilio, a los que no incluye en la categoría de los trabajadores independientes.

■ **Adoptar legislación concreta sobre el trabajo a domicilio.** Algunos países han elaborado sus propias leyes sobre el trabajo a domicilio. Austria, la República Checa y Suecia, por ejemplo, han adoptado leyes que regulan

20 Huws y Podro, 1995, pág.1.
21 Vega Ruiz, 1996.
22 Véase OIT, 2008, para el tema en general.
23 Véase OIT, 2008, págs. 6-7.

las condiciones laborales de los trabajadores a domicilio, las cuales incluyen algunas disposiciones sobre seguridad y salud en el trabajo[24].

■ **Prever las situaciones en que no puede determinarse quién es el empleador.** La India ha hecho avances en lo referente al establecimiento de fondos de bienestar social para determinadas categorías de trabajadores de la economía informal. La mayoría de los trabajadores que se dedican a la manufactura de *bidis* (cigarrillos artesanales) en la India lo hacen desde su domicilio. La Ley del fondo de bienestar social de los trabajadores que se dedican a la manufactura de *bidis*, de 1976, establece la recaudación de un impuesto sobre el producto final de la manufactura en el domicilio, que luego se aporta a un fondo de bienestar social para la atención de la salud, seguro de vida, licencia de maternidad, préstamos para la vivienda, educación, esparcimiento y servicios de bienestar de la familia de los trabajadores dedicados a la manufactura de *bidis* en su hogar y sus familias. El Gobierno recauda los fondos y la provisión de servicios de bienestar social no está sujeta a la cotización de los trabajadores. El Ministerio de Trabajo administra el fondo de bienestar social. Si bien se trata de una iniciativa positiva, esta Ley no se aplica cabalmente porque muchas empresas han cerrado y funcionan por conducto de contratistas, y no se informa a los trabajadores de sus derechos.

La India has elaborado legislación que establece la responsabilidad conjunta del contratista y el principal empleador.

■ **Adoptar repertorios de recomendaciones prácticas.** Los repertorios de recomendaciones prácticas son otra vía para brindar una mejor reglamentación y reconocimiento a los trabajadores a domicilio. En Australia, el Programa del Repertorio de recomendaciones prácticas para trabajadores a domicilio tiene por objeto sensibilizar al público y mejorar las condiciones laborales de 330.000 trabajadores a domicilio que, según se estima, están empleados en el sector textil, del vestido y el calzado. Muchos de ellos ganan menos de 4 dólares por hora y trabajan hasta siete días por semana, y el Repertorio tiene por objeto garantizar que se paguen los salarios mínimos legales y se cumplan las normas en el caso de los trabajadores a domicilio. Este sistema garantiza que las empresas acreditadas asuman la responsabilidad respecto de su comportamiento y que se mantengan informadas de la forma en que funcionan sus subcontratistas. Según el Gobierno de Australia, este Repertorio provee un sistema de vigilancia que registra e informa "de lo que se está haciendo, dónde se está haciendo, quién lo está haciendo, y qué tarifas y condiciones se aplican a los trabajadores"[25].

Australia ha elaborado un repertorio de recomendaciones prácticas para mejorar las condiciones laborales y generar una mayor conciencia de las características especiales del trabajo a domicilio.

■ **Establecer la responsabilidad conjunta del contratista y el principal empleador.** En algunos casos se ha procurado abordar las dificultades para desentrañar los complejos niveles de subcontratación que encubren la responsabilidad de los empleadores. En la India, por ejemplo, la Ley de contratos de trabajo, la Ley de los trabajadores que se dedican a la manufactura de cigarros y cigarrillos *bidi* y la Ley de los emigrantes entre distintos estados, estipulan que tanto el principal empleador como el contratista que emplea a los trabajadores o externaliza la producción son "conjunta y separadamente responsables" del cumplimiento de la legislación laboral[26].

La India ha establecido fondos de bienestar social mediante la recaudación de impuestos al sector, en los casos en que no puede determinarse fácilmente quién es el empleador.

24 OIT, Informe III (1B), 2009, párr. 40.
25 Para más detalles, véase http://www1.umn.edu/humanrts/links/homeworkers.html.
26 OIT, 2002, pág.56, nota al pie 21.



Costurera, Chengdu (China).

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312322:NO

Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 184)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312522:NO

Oficina Internacional del Trabajo. 1995. Informe V (1), *Home Work*, Conferencia Internacional del Trabajo, 82.ª reunión, Ginebra.

OIT 2009. Informe III (Parte 1B), *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*, 1981, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra.
http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/98thSession/ReportssubmittedtotheConference/WCMS_103489/lang--es/index.htm

Publicaciones pertinentes

Chen, M.; J. Sebstad; L. O'Connell. 1999. "Counting the Invisible Workforce: The Case of Homebased Workers", en *World Development*, vol.27, núm.3, págs. 603-610.
http://www1.umn.edu/humanrts/links/homeworkers.html

Daza, J. L. *Economía informal, trabajo no declarado y administración del trabajo*, Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, documento núm. 9 (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082382.pdf

Huws, U.; S. Podro. 1995. *Employment of homeworkers: Examples of good practice* (Ginebra, OIT).

Kabeer, N. 2008. *Mainstreaming Gender in Social Protection for the Informal Economy* (Londres, Secretaría del Commonwealth).

OIT 2002. Informe VI, *El trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión 2002, (Ginebra).

Vega Ruiz, M. L. 1992. "El trabajo a domicilio: ¿Hacia una nueva regulación?", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 111, núm. 1, págs. 1-21.

Vega Ruiz, M. L. 1996. *El trabajo a domicilio: Un análisis comparativo de la legislación y la práctica*, Programa del Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, documento núm. 10 (Ginebra, OIT).

OIT 2009. Informe III (Parte 1B), 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, 1981, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra.
http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/98thSession/ReportssubmittedtotheConference/WCMS_103489/lang--es/index.htm

Herramientas

Iniciativa de Comercio Ético. *ETI homeworker guidelines: recommendations for working with homeworkers*.
http://www.ethicaltrade.org/sites/default/files/resources/ETI%20Homeworker%20guidelines,%20ENG.pdf

OIT 2008. *The Employment Relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198*, (Ginebra).
http://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/labour-law/WCMS_172417/lang--en/index.htm

Para más información véase el sitio web del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo http://www.ilo.org/global/standards/lang--es/index.htm

Referencias

Burchielli, R.; D. Buttigieg; A. Delaney. 2008. "Organizing Homeworkers: the Use of Mapping as an Organizing Tool", en *Work, Employment and Society*, vol. 22, núm.1, págs.167-180.

Chen, M.; J. Sebstad; L. O'Connell. 1999. "Counting the Invisible Workforce: The Case of Homebased Workers", en *World Development*, vol. 27, núm. 3, págs. 603-610.
http://www1.umn.edu/humanrts/links/homeworkers.html

Daza, J. L. 2005. *Economía informal, trabajo no declarado y administración del trabajo*, Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, Documento núm. 9, (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082382.pdf

Doane, D. L. 2007. *Living in the Background: Home-based Women Workers and Poverty Persistence*, HomeNet South East Asia, Chronic Poverty Research Centre, Documento de Trabajo núm. 97.

Huws, U.; S. Podro. 1995. *Employment of homeworkers: Examples of good practice*, (Ginebra, OIT).

Iniciativa de Comercio Ético. *ETI homeworker guidelines: recommendations for working with homeworkers*.
http://www.ethicaltrade.org/sites/default/files/resources/ETI%20Homeworker%20guidelines,%20ENG.pdf

Kabeer, N. 2008. *Mainstreaming Gender in Social Protection for the Informal Economy* (Londres, Secretaría del Commonwealth).

Nossar, I.; R. Johnstone; M. Quinlan. 2004. "Regulating Supply-Chains to Address the Occupational Health and Safety Problems Associated with Precarious Employment: The Case of Home-Based Clothing Workers in Australia", en *Australian Journal of Labour Law*, vol. 17, págs. 137-160.

Oficina Internacional del Trabajo. 1995. Informe V (1), *Home Work*, Conferencia Internacional del Trabajo, 82.ª reunión, Ginebra.

OIT 2002. Informe VI, *El trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión (Ginebra).

OIT 2008. *The Employment Relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198* (Ginebra).
http://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/labour-law/WCMS_172417/lang--en/index.htm

OIT 2009. Informe III (Parte 1B), 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, 1981, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra.
http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/98thSession/ReportssubmittedtotheConference/WCMS_103489/lang--es/index.htm

Rawling, M. 2006. "A Generic Model of Regulating Supply Chain Outsourcing" en C. Arup; P. Gahan; J. Howe y otros (eds.): *Labour Law and Labour Market Regulation: Essays on the Construction, Constitution and Regulation of Labour Markets* (Sydney, The Federation Press), págs. 520-541.

Servais, J-M. 2008. *International Labour Law* (Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International).

Vega Ruiz, M. L. 1992. "El trabajo a domicilio: ¿Hacia una nueva regulación?", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 111, núm. 1, págs. 1-21.

Vega Ruiz, M. L. 1996. El trabajo a domicilio: Un análisis comparativo de la legislación y la práctica, Labour Law and Labour Relations Programme, Doc. 10 (Ginebra, OIT).

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - **4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley**
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

El entorno normativo y la economía informal

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Vendedora de flores en la calle, Ecuador.

Grupos específicos

4.b3 VENDEDORES AMBULANTES: INNOVACIONES EN EL APOYO NORMATIVO

■ Este documento técnico trata de los vendedores ambulantes como una categoría de actores de la economía informal que hacen frente a problemas y desafíos concretos. Mejorar las condiciones de trabajo de los vendedores ambulantes y su situación económica, social y jurídica es un serio desafío. Con frecuencia la venta ambulante se menosprecia y considera una actividad indeseable realizada por infractores, que afecta al uso del espacio público. Por lo general los vendedores ambulantes son perseguidos, viven en la incertidumbre y trabajan en condiciones deficientes, con escaso acceso a la infraestructura. Este documento informativo pone de relieve algunos cambios importantes en la reglamentación de la venta ambulante, incluida la evolución de las políticas municipales y nacionales. Debería leerse conjuntamente con el documento informativo sobre desarrollo local.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- **Los vendedores ambulantes y la informalidad**
- **Dificultades a que hacen frente los vendedores ambulantes**
- **Problemas concretos que deben resolverse**
- **Reglamentación de los espacios públicos**
- **Aclaración de la ley**
- **La necesidad de divulgar información**
- **La necesidad de organización de los vendedores ambulantes**

■ **Los vendedores ambulantes y la informalidad.** Los vendedores ambulantes[1] son parte de una categoría de trabajadores sumamente visible que siempre ha existido, pese a las iniciativas frecuentes para reprimirlos[2]. Algunos observadores sostienen que el número de vendedores ambulantes en todo el mundo está aumentando, tanto debido al éxodo generalizado de trabajadores poco calificados de las zonas rurales a las ciudades, como a la crisis económica mundial y la falta de oportunidades de empleo[3]. Otros, en cambio, señalan que se dispone de muy pocos datos sobre los vendedores ambulantes y sostienen, en consecuencia, que es difícil establecer si su número está aumentando más rápidamente que en la medida atribuible al crecimiento natural de la población urbana[4].

La venta ambulante guarda una estrecha relación con la disponibilidad del espacio público urbano, como veredas, carreteras, parques, playas, etc., y muchas de las dificultades de la actividad, incluida la forma generalmente negativa en que la percibe la sociedad en general, están vinculadas con las formas en que las autoridades administran estos espacios[5]. Como resultado de ello, los vendedores ambulantes hacen frente a una "compleja combinación de persecución, reglamentación, tolerancia y promoción"[6].

■ **Dificultades a que hacen frente los vendedores ambulantes.** La venta ambulante o en puestos de mercado puede estar bien reglamentada pero en la mayoría de los casos es informal y funciona fuera de la ley, sin permisos ni instalaciones normalizadas. Muy frecuentemente los vendedores ambulantes se enfrentan con serias dificultades para llevar a cabo sus actividades de subsistencia. Tienen un acceso deficiente a los servicios y la infraestructura como el agua, la electricidad y los servicios financieros. Los dueños de tiendas a veces acusan a los vendedores ambulantes de competencia desleal; con frecuencia se los trata como delincuentes y a menudo se los considera un obstáculo para el desarrollo de las ciudades. Temen los enfrentamientos con la policía o las autoridades municipales y con frecuencia deben pagar sobornos para poder seguir vendiendo sus productos en las calles y para evitar los desalojos y la confiscación o destrucción de sus bienes.

1 También conocidos como "comerciantes ambulantes" o "vendedores callejeros".
2 Cross, 2000, pág.41.
3 Véase Bhowmik, 2005, pág. 2256. Bhowmik señala que hubo un pronunciado aumento del número de vendedores ambulantes en Tailandia, Singapur, Malasia, Filipinas y la República de Corea tras la crisis monetaria de 1998. Véase también Cross, 2000, pág. 29.
4 Bromley sostiene esto último, sobre la base de más de 25 años de investigación en la materia (2000, pág.10).
5 Bromley enumera los argumentos frecuentes a favor y en contra de la venta ambulante (2000, págs. 4-10).
6 Bromley, 2000, pág. 22.

¿Qué es la venta ambulante?

La venta ambulante varía en cuanto a la escala, la hora, el lugar, la remuneración, la mano de obra y los tipos de artículos que se venden y los servicios que se prestan[7]. Puede ser una ocupación de tiempo completo, de tiempo parcial, estacional o transitoria. La puede llevar a cabo una sola persona o puede ser una franquicia de una empresa de venta ambulante más grande. Puede ser una estrategia de supervivencia o parte de una actividad comercial importante. Por consiguiente, los ingresos de los vendedores ambulantes varían ampliamente. Por otra parte, los vendedores ambulantes con frecuencia ofrecen productos elaborados en el hogar y productos agrícolas que de lo contrario sería difícil comercializar y que son esenciales para la economía. Además, por el hecho de vender productos más baratos, con frecuencia los clientes de los vendedores ambulantes son los pobres de zonas urbanas.

No hay normas del trabajo a nivel internacional que se ocupan directamente de los vendedores ambulantes. La forma en que la venta ambulante se encara a nivel nacional varía enormemente de un país a otro. Muchos países reglamentan esta actividad específicamente, suministrando un marco jurídico claro y mandatos jurisdiccionales, algunos tienen mandatos jurisdiccionales superpuestos, lo cual crea confusión y conflicto, y otros sencillamente consideran que la venta ambulante es ilegal[8].

7 Bromley, 2000, págs. 2-3.
8 Véase Bhowmik, inédito, pág. 53.

Los vendedores ambulantes padecen un claro déficit de trabajo decente[9]. A menudo soportan malas condiciones de trabajo, como ingresos irregulares y muchas horas de trabajo, la falta de seguridad social y normas deficientes de salud y seguridad, entre otras cosas. La proporción de hombres y mujeres varía considerablemente de un país a otro, aunque en muchos países la mayoría de los vendedores ambulantes son mujeres. Además, se ha señalado que con frecuencia los hombres gozan de mejores condiciones pues en algunos países venden artículos no perecederos utilizando carros o bicicletas, mientras que las mujeres venden bienes perecederos utilizando canastas o desplegando los artículos sobre una manta tendida en el suelo[10]. Los vendedores ambulantes suelen provenir de una región determinada o un país extranjero, lo cual podría añadir una dimensión xenófoba a su trato.

● Entre las dificultades de la reglamentación figura la movilidad de la venta callejera

■ **Problemas concretos que deben resolverse.** La venta ambulante es muy difícil de reglamentar debido a la movilidad: los vendedores ambulantes se desplazan según los acontecimientos que se producen en una ciudad, el clima, la ubicación de los clientes, la hora del día, etc.[11]. Las soluciones que entrañan la creación de mercados fuera de las calles, por ejemplo, podrían no dar resultado porque los clientes no necesariamente siguen a los vendedores, que son rápidamente sustituidos por otros que ocupan los lugares que dejaron[12]. Otra dificultad reside en el hecho de que la venta ambulante suele reglamentarse a nivel local: los cambios en los gobiernos locales pueden entrañar modificaciones súbitas en la reglamentación y/o la política, lo que aumenta la incertidumbre que enfrentan los vendedores ambulantes. La promulgación y aplicación de una política nacional de base amplia a nivel local podría ser un paso útil para reducir esta incertidumbre.

● Debe garantizarse jurídicamente el uso del espacio público para facilitar la estabilidad y reducir la incertidumbre de los vendedores ambulantes

■ **Reglamentación de espacios públicos.** Uno de los principales problemas en torno a la reglamentación de la venta ambulante es la relativa a los espacios públicos ya que estos son espacios teóricamente abiertos a todos, para que puedan usarse y gozarse sin discriminación. Por consiguiente, debe establecerse un equilibrio sumamente delicado entre el derecho de acceso a los espacios públicos y la necesidad de desplazarse en la ciudad, por un lado, y el derecho de los vendedores ambulantes a trabajar y ganarse la vida, por el otro. No hay una solución «válida para todos los casos» y las posibles políticas variarán considerablemente según el contexto local. Al mismo tiempo, las campañas de información eficaces que explican las razones de cada solución elegida han demostrado que con frecuencia pueden reducir las tensiones generadas.

Es necesario garantizar jurídicamente el uso del espacio público por los vendedores ambulantes, a fin de facilitar su estabilidad y reducir su incertidumbre. Las intervenciones de apoyo, como el acceso al crédito y la capacitación, podrían ser irrelevantes si el derecho del vendedor ambulante a vender en las calles o en un lugar público determinado no se ha garantizado[13]. Con frecuencia, la reglamentación sobre el uso de un espacio público es confusa o contradictoria. Esto se ve agravado por el hecho de que los gobiernos municipales a veces prueban diversas formas de aplicar leyes nacionales y metropolitanas que se contradicen entre si[14]. En ciertos casos, hasta podrían plantearse controversias respecto de la autoridad sobre los espacios públicos (por ejemplo, la autoridad municipal contra la autoridad local)[15].

9 Para el ejemplo de los vendedores ambulantes en Mumbai, véase Saha, 2009.
10 Chen, 2006, pág. 79.
11 Bromley, 2000, pág. 18.
12 Bromley, 2000, págs. 18-19.
13 Bhowmik, inédito, pág.50.
14 Roever, 2006, pág. 246.
15 Esto sucede en Caracas (Venezuela (República Bolivariana de)), en que existe una jurisdicción superpuesta respecto de la planificación urbana (Bhowmik, inédito, pág.58).

■ **Aclaración de la ley.** Podría plantearse incertidumbre respecto de la condición jurídica de la venta ambulante: en un estatuto podría considerarse ilegal mientras que en otro podría pedirse concretamente a los vendedores ambulantes que pagasen impuestos[16]. Por consiguiente, la ley debe redactarse en términos claramente definidos y deben derogarse todas las reglamentaciones que han perdido actualidad. Las leyes no deben tener por objeto excluir a los vendedores ambulantes ni definir sus actividades como ilegales o en contravención con la ley, sino establecer procedimientos por los cuales puedan obtener licencias. También debería impartirse formación a la policía sobre el contenido de la ley.

● El estatuto jurídico de los vendedores ambulantes podría ser incierto o no comprenderse cabalmente

■ **La necesidad de divulgar información sobre cambios normativos.** Las nuevas leyes o normas deben divulgarse de manera que sean conocidas por los vendedores ambulantes. Esto puede lograrse publicándolas sin dilaciones en periódicos o en folletos informativos que luego se distribuyen a los vendedores ambulantes, se transmiten por radio o se dirigen a organizaciones no gubernamentales y sindicatos que trabajan con vendedores ambulantes.

■ **La necesidad de organización de los vendedores ambulantes.** Por último, es necesario adoptar iniciativas para promover la organización de los vendedores ambulantes. Habida cuenta de que por lo general estos no tienen empleadores, se requieren organizaciones de vendedores ambulantes fuertes que puedan negociar con los municipios. Este es el primer paso para la elaboración de una buena normativa adaptada a las necesidades de los vendedores ambulantes[17]. En algunos casos, también puede ser recomendable la gestión por zonas específicas para facilitar la comunicación entre los vendedores ambulantes y las autoridades locales[18].

● La organización de los vendedores ambulantes es indispensable para aumentar su poder de negociación

16 Kusakabe, K., 2006, pág.17.

17 En Bogotá, la fragmentación de los sindicatos, combinada con una disminución del número de afiliados y la falta de apoyo externo, facilitó en parte el traslado de miles de vendedores ambulantes a mercados cerrados. Esto dio lugar a una reducción de los ingresos de los vendedores ambulantes, lo que a su vez se tradujo en dificultades para pagar el alquiler de sus puestos, aun si algunos de ellos se beneficiaron de mejores condiciones de trabajo (Donovan, 2008, pág.38 y pags. 41-42). En última instancia, la reducción de los ingresos dio lugar a que los vendedores abandonaran los puestos de venta (Hunt, 2009, pág. 342).

18 Véase Skinner, 2008, pág. 239.



Vendedor de diarios, La Habana, Cuba.



Vendedor ambulante de relojes, El Cairo, Egipto.

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- **Enfoques integrados de apoyo a los vendedores ambulantes**
- **Concesión de licencias y apoyo de infraestructura**
- **Respuesta al problema de la expulsión de los vendedores ambulantes**
- **Formulación de políticas nacionales**

Debería recordarse que un cambio en la estructura de gobierno o de poder local puede transformar una buena práctica en un fracaso. No obstante, los ejemplos de buenas prácticas demuestran que una situación puede mejorarse mediante las iniciativas colectivas de los vendedores ambulantes[19]. Muchos países y ciudades han adoptado medidas para reglamentar la venta ambulante y proteger a estos vendedores.

Enfoques integrados de apoyo a los vendedores ambulantes. El municipio de Durban en Sudáfrica suele mencionarse como un ejemplo de buena práctica aunque según algunos, se trata más bien de un ejemplo de la lucha permanente que afrontan los vendedores ambulantes. El Sindicato de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia, que se estableció en 1994, y la Junta de gestión de comercio informal, que comenzó a funcionar en 1995, realizaron actividades de promoción y negociación con las autoridades locales de Durban a fin de lograr infraestructura para los vendedores ambulantes. Gracias a estas actividades se tuvo en cuenta a los vendedores ambulantes en la planificación urbana[20]. En 2001, se adoptó una reconocida política sobre la economía informal de Durban, inspirada en varios proyectos piloto. En esta se formuló una serie de sugerencias para mejorar la venta ambulante, por ejemplo, en relación con el registro (la simplificación del proceso de registro y la reducción de su costo), la asignación de sitios (los propios interesados negocian los criterios para la asignación de sitios, que luego deciden los funcionarios), y gastos de explotación (deberían establecerse honorarios diferenciados y transparentes según el lugar, el tamaño y los servicios prestados; el pago debería simplificarse). Asimismo, la política estableció los principios marco para el reglamento.

Ejemplo de buena práctica

Reglamento de la política sobre la economía informal de Durban de 2001
Los principios rectores de la formulación futura de reglamentos para todos los trabajadores deberían:

- En la medida de lo posible, ser aplicables a toda la zona de gobierno local, y no solo a la zona central de la ciudad;
- Traducirse al zulú (como en el caso del reglamento en vigor);
- Redactarse teniendo debidamente en cuenta el género;
- Divulgarse ampliamente en un formato de fácil lectura;
- Darse a conocer tanto por medio de las radios como de los medios de prensa populares.

Fuente: Durban's Informal Economy Policy, diciembre de 2001, pág. 42.
http://www.durban.gov.za/Resource_Centre/Policies/Documents/INFORMAL%20ECONOMIC%20POLICY%20FINAL%20DOCUMENT.pdf

19 Bhowmik, inédito, pág. 4.
20 Skinner, 2008, pág. 233.

Sin embargo, la política de 2001 solo se aplicó en forma parcial. Además, el enfoque de Durban se modificó y en 2004 la policía comenzó a decomisar la mercadería de los vendedores ambulantes en varios lugares de la ciudad y el Consejo aprobó un plan para poner fin al "comercio ambulante ilegal, no autorizado". Habida cuenta de que solo se habían otorgado 872 permisos, la mayoría de los vendedores ambulantes se consideraron ilegales[21].

■ **Concesión de licencias y apoyo de infraestructura.** En Dar es Salam (República Unida de Tanzanía) desde principios de la década de 1990 se ha otorgado licencias a los vendedores ambulantes que los autorizan a trabajar. Se han normalizado los estantes y las mesas y se han adoptado directrices que establecen un marco para la gestión de la venta ambulante. Se persuadió al concejo municipal para que adoptara un enfoque consultivo que contribuyó en gran medida a la aplicación del plan y resolvió muchos problemas como la delincuencia y la limpieza en la vía pública[22].

En Dar es Salam el concejo municipal estableció mecanismos consultivos, así como apoyo normativo y de infraestructura

■ **Respuesta al problema de la expulsión de los vendedores ambulantes.** En Bogotá (Colombia) la Corte Constitucional afirmó que al responder al problema de la expulsión de los vendedores ambulantes era necesario conciliar dos derechos constitucionales contrapuestos, el derecho al espacio público y el derecho al trabajo. Por consiguiente, las expulsiones solo se permiten cuando se han ordenado por medio de un proceso judicial apropiado y se garantiza que los comerciantes expulsados no quedarán librados a su suerte. Según la Corte, la capacitación de los vendedores y un mejor acceso al crédito son alternativas válidas a la reubicación[23].

■ **Formulación de políticas nacionales.** En la India en 1989 el Tribunal Supremo confirmó que los vendedores ambulantes tenían derecho a vender y que las calles no "tenían exclusivamente por objeto el tránsito"[24]. En 2004 se adoptó una Política nacional sobre vendedores ambulantes que reflejó el cambio de la prohibición a la reglamentación de la venta ambulante. Tiene por objeto legalizar la venta ambulante mediante el establecimiento de zonas de venta autorizadas, la aprobación de reglamentación que impone el pago de aranceles, y no un número limitado de licencias, la promoción de la organización de vendedores ambulantes y la aplicación de mecanismos de participación, entre otras iniciativas[25]. No obstante, aplicar la política a nivel estatal ha planteado problemas, y en este momento se están debatiendo solo unos pocos proyectos de ley a ese nivel basados en esta política. En 2009 se aprobó una nueva política nacional por la que se modificó la política de 2004. En esta política revisada se insiste en la necesidad de adoptar un marco legislativo y se incluye un proyecto de ley modelo sobre vendedores ambulantes (Protección de los medios de subsistencia y reglamentación de la venta ambulante).

En la India en 2004 se adoptó una política nacional sobre la venta ambulante urbana, que reflejó el cambio de la prohibición a la reglamentación. En 2009 se revisó la política y se solicitó apoyo legislativo.

21 Skinner, 2008, págs. 236-237.
22 Bhowmik, inédito, págs. 41 y 44.
23 Bhowmik, inédito, págs. 55-56.
24 Sodan Singh y otros contra Concejo Municipal de Nueva Delhi, 1989, citado en Ministerio de Vivienda y Mitigación de la Pobreza, 2009, *National Policy for Urban Street Vendors*, 2009, párr.1.3.
25 http://mhupa.gov.in/policies/natpol.htm.

Buenas prácticas en Tailandia

Una de las claves del éxito es el diálogo entre los administradores y los vendedores ambulantes. Los administradores deben dar un lugar legítimo a los vendedores ambulantes, como los ilustran estos dos ejemplos de buenas prácticas:

- En el primer caso, una persona ganó una concesión del ministerio encargado de la zona, para la gestión de un mercado privado. El mercado está bien organizado y gestionado, lo cual beneficia a todas las partes participantes. El propietario recorre el mercado todos los días y está atento a los problemas de los vendedores.
- En el segundo caso, el mercado está en una urbanización que pertenece a una empresa privada. Esta última organiza y gestiona el mercado. Se cobra un alquiler alto y se mantienen normas de higiene, orden y seguridad elevadas. Al principio, los vendedores se resistían al cambio de ubicación, pero gradualmente, a medida que aumentaron las ventas y los administradores lograron persuadir a los vendedores, se completó la reubicación y el mercado prosperó. Gracias a la renovación realizada por la empresa, el mercado ahora tiene una buena infraestructura, incluidos baños y un estacionamiento, lo cual ha contribuido al aumento del número de clientes y, en consecuencia, de los ingresos de los vendedores, que ahora también están dispuestos a pagar alquileres más altos.

Fuente: Kusakabe, K., 2006, pág.16, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_119_en.pdf.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Publicaciones pertinentes

Bhowmik, S. K. 2005. "Street Vendors in Asia", en *Economic and Political Weekly,* vol. XL, núms. 22-23, págs. 2256-2264.

Bromley, R. 2000. "Street Vending and Public Policy: A Global Review", en International Journal of Sociology and Social Policy, vol. 20, núms. 1-2, págs. 1-28.

Chen, M. A. 2006. "Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment", en B. Guha-Khasnobis; R. Kanbur; E. Ostrom (eds.): *Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies* (Oxford: OUP), págs.75-92. **http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp46_2007.pdf**

Kusakabe, K. 2006. *Policy Issues on Street Vending: An Overview of Studies in Thailand, Cambodia and Mongolia* (Bangkok: OIT). **http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_119_en.pdf**

Saha, D. 2009. "Conditions of 'Decent Working Life' of Street Vendors in Mumbai", Conferencia sobre Reglamentación del Trabajo Decente (8 a 10 de julio de 2009, Ginebra).

Skinner, C. 2008. "The Struggle for the Streets: Processes of Exclusion and Inclusion of Street Traders in Durban, South Africa", en *Development Southern Africa*, vol. 25, núm. 2, págs. 227-242.

Herramientas

Durban's Informal Economy Policy, diciembre de 2001. **http://www.durban.gov.za/Resource_Centre/Policies/Documents/INFORMAL%20ECONOMIC%20POLICY%20FINAL%20DOCUMENT.pdf**

Sankaran, K.; S. Sinha; M. Roopa. WIEGO *Law Pilot Project on the Informal Economy: Street Vendors in India* (WIEGO). **http://wiego.org/law**

Referencias

Bhowmik, S. K. 2005. "Street Vendors in Asia", en *Economic and Political Weekly*, vol. XL, núms. 22-23, págs. 2256-2264.

Bhowmik, S. K., *Street Vendors in a Globalising World: Problems of Promoting Decent Work* (inédito).

Bromley, R. 2000. "Street Vending and Public Policy: A Global Review", en *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 20, núms. 1-2, págs. 1-28.

Chen, M. A. 2006. "Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal regulatory Environment", en B. Guha-Khasnobis; R. Kanbur; E. Ostrom (eds): *Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies* (Oxford: OUP), págs.75-92.

Cross, J.C. 2000. "Street Vendors, Modernity and Postmodernity: Conflict and Compromise in the Global Economy", en *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 20, núms. 1-2, págs. 29-51.

Donovan, M. G. 2008. "Informal Cities and the Contestation of Public Spaces: The Case of Bogotá's Street Vendors, 1988-2003", en *Urban Studies*, vol. 45, núm. 1, págs. 29-51.

Durban's Informal Economy Policy, diciembre de 2001.
http://www.durban.gov.za/Resource_Centre/Policies/Documents/INFORMAL%20ECONOMIC%20POLICY%20FINAL%20DOCUMENT.pdf

Hunt, S. 2009. "Citizenship's place: the State's Creation of Public Space and Street Vendor's Culture of Informality in Bogotá, Colombia", *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 27, págs. 331-351.

Kusakabe, K. 2006. *Policy Issues on Street Vending: An Overview of Studies in Thailand, Cambodia and Mongolia* (Bangkok: OIT).

Ministerio de Vivienda y Mitigación de la Pobreza (India). 2009. *National Policy for Urban Street Vendors (2009*), Nueva Delhi.

Roever, S. 2006. "Enforcement and Compliance in Lima's Street Markets: the Origins and Consequences of Policy Incoherence Towards Informal Traders", en B. Guha-Khasnobis; R. Kanbur; E. Ostrom: *Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies*, (Oxford: OUP), págs. 246-262.

Saha, D. 2009. "Conditions of 'Decent Working Life' of Street Vendors in Mumbai", Conferencia sobre Reglamentación del Trabajo Decente (8 a 10 de julio de 2009, Ginebra).

Sankaran, K.; S. Sinha; M. Roopa. *WIEGO Law Pilot Project on the Informal Economy: Street Vendors in India* (WIEGO).
http://wiego.org/law

Skinner, C. 2008. "The Struggle for the Streets: Processes of Exclusion and Inclusion of Street Traders in Durban, South Africa", en *Development Southern Africa*, vol. 25, núm. 2, págs. 227-242.

Tokman, V. E. 2007. *Modernizing the Informal Sector*, documento de trabajo núm. 42 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - **4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo**
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

El entorno normativo y la economía informal

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Pequeño taller de manufactura de hookahs (narguiles), El Cairo, Egipto.

Grupos específicos

4.b4 MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS, INFORMALIDAD Y LEGISLACIÓN LABORAL: REDUCCIÓN DE LAS BRECHAS DE PROTECCIÓN

■ Las microempresas y pequeñas empresas (MYPE) son una fuente importante de creación de empleo en todo el mundo, aunque suelen formar parte de la economía informal por diversos motivos. Deben aplicarse medidas innovadoras para asegurar una mejor regulación y su cumplimiento. Ello puede no solo mejorar las condiciones de trabajo de las MYPE sino también traducirse en prácticas empresariales más eficientes y una mayor productividad. Esta nota informativa debería leerse junto con la correspondiente a «Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización».

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- **Empresas e informalidad**
- **Las MYPE y la legislación**
- **Problemas relativos al incumplimiento**
- **Un problema multifacético**

■ **Empresas e informalidad.** Las MYPE son una fuente cada vez más importante de creación de empleo en todo el mundo. Por consiguiente, constituyen un factor dinámico del crecimiento y el desarrollo económicos[1]. No obstante, al mismo tiempo una gran parte de este crecimiento tiene lugar en la economía informal. La gran cantidad de empresas que la integran y la limitada capacidad de los Estados contribuyen a los problemas de incumplimiento y aplicación de la legislación laboral sobre MYPE, de haberla. En este sector, las condiciones de trabajo, es decir la calidad del empleo, suelen ser deficientes[2].

■ **Las MYPE y la legislación.** Las normas internacionales del trabajo de la OIT generalmente no contienen excepciones ni normas especiales para MYPE, por lo cual si son pertinentes se aplican también a estas empresas (véase el documento informativo sobre normas internacionales del trabajo). Por ejemplo, el preámbulo de la *Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189)*, menciona como especialmente pertinentes las normas internacionales del trabajo relativas a la libertad sindical, el trabajo forzoso, el trabajo infantil, la discriminación en el empleo, la política del empleo, las cooperativas, los recursos humanos y la seguridad y salud de los trabajadores. La Recomendación se aplica "a todos los sectores de actividad económica y a todos los tipos de pequeñas y medianas empresas, sea cual fuere su régimen de propiedad (por ejemplo, empresas privadas o públicas, cooperativas, asociaciones, empresas familiares y unipersonales)" (párr. 4). Dispone claramente que los Estados Miembros deberían garantizar la aplicación no discriminatoria de la legislación del trabajo.

Las normas internacionales del trabajo que contienen excepciones concretas guardan relación con la terminación de la relación de trabajo, los representantes de los trabajadores, la seguridad y salud de los trabajadores, la licencia pagada de estudios, la seguridad social y el empleo y el sector rural. Algunas normas internacionales del trabajo, como el *Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158)*, disponen específicamente que puede haber exclusiones, tras celebrar consultas, en lo que atañe a "categorías limitadas de personas empleadas respecto de las cuales se presenten problemas especiales que revistan cierta importancia habida cuenta de las condiciones de empleo particulares de los trabajadores interesados o de la dimensión o naturaleza de la empresa que los emplea"[3]. Por ejemplo, el *Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)*, permite la exclusión de las empresas familiares o de pequeñas dimensiones que produzcan para el mercado local y que no empleen regularmente trabajadores asalariados (artículo 5, párrafo 3). Asimismo, el *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)*, permite a los países en desarrollo la posibilidad de excluir temporalmente a las MYPE que tienen menos de 20 trabajadores (artículo 3). No obstante, muchos de los convenios que permiten excepciones guardan relación con empresas familiares, y ya no se consideran actualizados.

1 Véase el preámbulo de la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189).
2 Reinecke y White, 2004, págs. 32-38.
3 Von Potobsky, 1992, págs. 605-607. Véase también Faundez, 2009.

¿Qué son la MYPE?

No hay una definición única de microempresas y empresas pequeñas y medianas. Se pueden aplicar distintos criterios para definir las microempresas y pequeñas empresas (MYPE) y las pequeñas y medianas empresas (pymes). El criterio más común es el número de empleados, aunque también pueden usarse el valor de su activo fijo o el volumen de ingresos[4].

Las MYPE realizan una gran proporción de las actividades de la economía informal en el mundo. Esto se debe en parte a que estas empresas suelen funcionar en un estado de semiformalidad. Las MYPE pueden ser informales no solo por su incumplimiento parcial o total de la legislación, sino también, por ejemplo, porque la legislación no se aplica total o parcialmente a estas empresas. Del mismo modo, los trabajadores de las MYPE podrían pertenecer a la economía informal aun si trabajan en una MYPE formal en razón de la naturaleza precaria del empleo o el tipo de relación de trabajo (véase el documento informativo sobre la relación de trabajo de esta Guía). Muchas de las opciones relacionadas con la naturaleza particular de las MYPE, en particular respecto de la contratación de mano de obra, así como las limitaciones financieras más amplias y los cambios

4 OIT, 2004, párrs. 322-324.

en los mercados causados por las crisis, implican que estas empresas muchas veces ofrezcan oportunidades generalizadas de empleo ocasional o de corta duración[5]. De resultas de ello, las MYPE han sido objeto de muchos debates en relación con la conveniencia de la regulación laboral (véase los documentos informativos sobre cuestiones conceptuales fundamentales, entorno normativo y empresas informales).

5 Fenwick, Howe, Marshall y Landeau, 2007, pág. 20.

En la legislación interna, los Estados generalmente adoptan uno de cuatro criterios diferentes respecto de la aplicación de la legislación laboral a las MYPE[6]:

- Algunos Estados incluyen oficialmente a las MYPE en el alcance de toda la legislación laboral;
- Algunos Estados excluyen completamente a las MYPE a partir de un umbral determinado (muchas veces menos de cinco o diez empleados)[7];
- Algunos Estados establecen un régimen paralelo de legislación laboral (una tendencia observada en particular en América Latina)[8];
- Algunos Estados excluyen a las MYPE de un conjunto de requisitos jurídicos determinados.

La última opción es la más común y generalmente guarda relación con la seguridad y salud de los trabajadores (se aplican normas menos estrictas), los despidos colectivos, el derecho a representación sindical a nivel de empresa (muchas veces se requiere un número mínimo de trabajadores para formar una organización), las aportaciones obligatorias a la seguridad social y los mecanismos de consulta a los empleados. Las posibles razones para excluir a las MYPE son, por ejemplo, el deseo de no imponer costos excesivos a estas empresas, la naturaleza misma de las MYPE que no se beneficiarían de determinadas formas de regulación orientadas a empresas más grandes (como la regulación relativa a consultas) y el hecho de que sería imposible que un Estado garantizara la aplicación de todas las regulaciones por las MYPE en la práctica[9].

Aunque excluir parcialmente a las MYPE de la legislación laboral parezca la única solución viable, cabe señalar que debido a ello las MYPE pueden caer en "trampas de crecimiento".

Aunque excluir parcialmente a las MYPE de la legislación laboral parezca la única solución viable, cabe señalar que debido a ello las MYPE pueden caer en "trampas de crecimiento", en el sentido de que una aplicación parcial de las regulaciones laborales significa que no tienen incentivos para crecer por encima del "umbral" establecido[10]. De hacerlo, estarían obligadas a cumplir la reglamentación laboral; por ejemplo, se han observado casos de MYPE que dejaron de contratar personal o comenzaron a contratar trabajadores no declarados para evitarlo[11]. Otra posibilidad es que las MYPE que superan el umbral establecido se dividan en dos o tres empresas, eludiendo así el propósito de la legislación. Las exenciones a las disposiciones laborales podrían ser necesarias en ciertos ámbitos, pero evidentemente algunas no son aceptables y otras lo son solo si son temporales.

En las MYPE se registran los niveles más elevados de incumplimiento.

■ **Problemas relativos al incumplimiento.** Al mismo tiempo, empero, cabe destacar que cuando la legislación se aplica oficialmente a las MYPE el cumplimiento suele ser deficiente. Lo cierto es que en las MYPE se registran los niveles más elevados de incumplimiento de la legislación laboral y, en general, de las normas internacionales sobre derechos humanos (por ejemplo, trabajo infantil y trabajo forzoso). El incumplimiento se observa por un lado en las formalidades, como tener que obtener un permiso para establecer la empresa y declarar a los trabajadores ante la administración de la seguridad social, y por el otro en las violaciones de las leyes de salarios mínimos, de las regulaciones de seguridad y de las normas sobre cotizaciones

6 Fenwick, Howe, Marshall y Landau, 2007, pág. 9.
7 Según Daza, solo el 10% de los 178 Estados Miembros de la OIT en ese momento excluían totalmente a las MYPE de los códigos del trabajo (Daza, 2005, pág. 26). La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT observó, por ejemplo, que la Ley sobre Fábricas de 1948 de la India y la Ley sobre Fábricas de 1987 de Nigeria se aplicaban solo a empresas que tenían al menos diez empleados, mientras que la Ley sobre Fábricas y Empresas de 1996 de Zimbabwe se aplicaba a las empresas que tenían al menos cinco empleados (OIT, 2006, párr. 23).
8 Chacaltana, 2009, pág. 2.
9 Fenwick, Howe, Marshall y Landau, 2007, págs. 21-22.
10 Snodgrass y Biggs, 1996, pág. 203.
11 Reinecke y White, pág. 98, y Fenwick, Howe, Marshall y Landau, 2007, págs. 35-36.

a la seguridad social[12]. Lo cierto es que el cumplimiento de la legislación laboral muchas veces se considera un costo, tanto por el tiempo necesario para comprender la legislación pertinente y aplicarla[13], como por los gastos directos asociados con el salario mínimo, la indemnización por despido, la licencia de maternidad, la salud y seguridad, y las vacaciones, entre otros. Sin embargo, estas no son las únicas razones del incumplimiento de la legislación laboral; hay otros como:

- La inspección, si procede, es difícil en este sector por motivos prácticos, como el gran número de empresas y su dispersión geográfica;
- La legislación podría ser difícil de aplicar o incluso formalmente no ser aplicable (libertad sindical);
- Los empresarios podrían no tener información suficiente acerca del contenido de la legislación;
- En muchos casos los empresarios toman una decisión estratégica respecto de los beneficios y costos del cumplimiento de la legislación[14];
- Podría haber un entorno jurídico desfavorable y desconfianza en la legislación y las autoridades públicas[15];
- Los Estados podrían pasar por alto o hacer caso omiso de la aplicación de la legislación[16].

● Lo que básicamente se necesita en relación con las MYPE son regulaciones innovadoras para aplicar y hacer cumplir la legislación laboral.

■ **Un problema multifacético.** Hay varios desafíos generales relacionados con las MYPE, como los que se aplican a la relación de trabajo. No obstante, también hay una serie de desafíos más concretos. Las medidas generales destinadas a aumentar el cumplimiento de la legislación son esenciales, como informar a los empleadores y trabajadores de sus respectivos derechos y obligaciones, y el suministro de acceso fácil a la justicia, pero lo que básicamente se necesita respecto de las MYPE son regulaciones innovadoras para aplicar y hacer cumplir la legislación laboral. Esto incluye promover los sindicatos, mejorar los conocimientos acerca de los requisitos jurídicos y las formas de cumplirlos, asegurar la protección de los trabajadores que presentan una denuncia a las autoridades y aprovechar las distintas iniciativas de responsabilidad social de las empresas[17]. Al mismo tiempo, aunque las MYPE encierran un gran potencial de crecimiento económico y generación de empleo, los trabajos creados muchas veces son de muy mala calidad[18]. Mejorar el cumplimiento de la legislación laboral solo se traducirá en un aumento de la calidad del empleo en el contexto más amplio de las medidas destinadas a modernizar las MYPE, entre otras cosas facilitando su registro, mejorando su acceso al crédito y a la propiedad, sometiéndolas a impuestos justos, otorgándoles acceso fácil a la solución de conflictos y permitiéndoles expresarse. Debe promoverse la aplicación de la legislación, pero mientras no se cumplan las condiciones mencionadas, las medidas adoptadas probablemente no sean plenamente satisfactorias.

● Extender el cumplimiento de la legislación laboral debe respaldarse a través de medidas destinadas a perfeccionar las MYPE, entre otras cosas facilitando su registro, mejorando su acceso al crédito y a la propiedad, sometiéndolas a impuestos justos y otorgándoles acceso fácil a la solución de conflictos.

12 Daza, 2005, págs. 43-44.
13 Organización Internacional de Empleadores (OIE), 2008, pág. 15.
14 Reinecke y White, pág. 53.
15 Faundez, 2008, pág. 31.
16 Fenwick, Howe, Marshall y Landau, 2007, págs. 37-38.
17 Fenwick, Howe, Marshall y Landau, 2007, pág. 46
18 Fenwick, Howe, Marshall y Landau, 2007, pág. 15.



Empresaria con discapacidad auditiva en su taller, Etiopía.



Taller de fabricación de instrumentos quirúrgicos, Pakistán.

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- **Orientación provista en instrumentos internacionales**
- **Aclarar y simplificar la legislación**
- **Mejorar la inspección del trabajo**
- **Mejorar el control de la aplicación**
- **Promover la libertad sindical**
- **Alentar el cumplimiento**
- **Ampliar el alcance de la legislación**
- **Organización**
- **Prestar asesoramiento técnico en lugar de imponer multas**
- **Facilitar el registro de las MYPE**

■ **Orientación provista en instrumentos internacionales.** La *Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189),* mencionada *supra* sugiere varias forma de promover las MYPE y contribuir a su desarrollo y crecimiento, entre estas, que los Miembros adopten y pongan en práctica *políticas fiscales, monetarias y de empleo adaptadas;* establezcan y apliquen *disposiciones jurídicas apropiadas*, en particular con respecto al derecho de propiedad, con inclusión de la propiedad intelectual, la localización de las empresas, la ejecución de contratos y la competencia leal, así como una legislación social y laboral adecuada; y hagan más atractiva la condición empresarial[19]. Se sugieren algunas políticas para promover MYPE eficientes y competitivas capaces de suministrar empleo productivo y sostenible en condiciones adecuadas y equitativas, entre otras una política que prevea "medidas específicas e incentivos para ayudar y promover al sector no estructurado con miras a su integración en el sector estructurado" (párr. 6.3). Obviamente se trata de un problema multifacético que no puede resolverse solo mediante la legislación.

● La legislación debe ser clara, fácil de entender y accesible, y contener terminología, derechos y obligaciones bien definidos.

■ **Aclarar y simplificar la legislación.** Asimismo, no cabe duda de que la legislación debe ser clara, fácil de entender y accesible, y contener terminología, derechos y obligaciones bien definidos. También es esencial simplificar el contenido de la legislación identificando las disposiciones y obligaciones innecesarias que podrían reemplazarse por otras menos burocráticas[20]. Ello puede lograrse, por ejemplo, sustituyendo la necesidad de una autorización oficial para iniciar una empresa por una simple declaración a tal efecto. Con frecuencia se menciona a la India como país que necesita reformas para aclarar y simplificar la legislación, porque dado que cada ley se redactó independientemente, hay una proliferación de leyes laborales que definen los mismos términos básicos de múltiples formas, por ejemplo empleador y empleado. Como señala la Comisión nacional para empresas del sector no organizado de la India, a los empleadores y trabajadores de empresas grandes y pequeñas les resulta difícil y costoso "moverse en el laberinto de la legislación laboral"[21]. Hubo varios intentos de mejorar esta legislación; sin embrago, aclarar su forma y simplificar su contenido evidentemente no es suficiente y no necesariamente se traduce en un mayor cumplimiento.

19 Recomendación núm. 189, párr. 5.
20 OIT, 1986, pág. 76.
21 Comisión nacional para empresas del sector no organizado, 2009, pág. 174. Esto también sucede en Bangladesh; en Nepal se llevó a cabo una consolidación (véase Sankaran, 2007, pág. 6).

Algunos principios que orientan la reglamentación de las MYPE

Evidentemente los Estados hacen frente a muchos dilemas al formular la legislación relativa a las MYPE y muchas veces se debaten entre otorgar derechos a los trabajadores y reducir las obligaciones de los empleadores. Mejorar las condiciones de empleo de los trabajadores de las MYPE es un desafío fundamental y los Estados deben encontrar formas innovadoras de reglamentar este ámbito. Los tres principios siguientes deberían orientar a los Estados a este respecto[22]:

1. La reglamentación laboral debería tener los siguientes tres objetivos interrelacionados que se refuerzan mutuamente: promover las capacidades humanas, mejorar la calidad del empleo y alentar la formalización de las MYPE;

2. La reglamentación laboral debería sustentarse en los valores básicos del Programa de Trabajo Decente: debería reconocer que todos los trabajadores tienen derechos en el trabajo;

3. La reglamentación laboral debería responder a las necesidades: debería tener en cuenta las diversas opciones disponibles de aplicación y cumplimiento (suministrando información, educación e incentivos para cumplir las reglamentaciones, vigilando el cumplimiento, formulando advertencias e imponiendo sanciones específicas y punitivas); su formulación, el control de su aplicación y su examen deberían realizarse por medio de procesos participativos; y su formulación y su aplicación deberían dirigirse concretamente a las MYPE.

■ **Mejorar la inspección del trabajo.** Si una MYPE está exenta de la aplicación de la legislación laboral, un inspector no puede exigir que se cumplan las reglamentaciones y el único recurso que tienen los trabajadores es presentarse ante los tribunales civiles o penales para solicitar reparación. Otra estrategia es ampliar el alcance de la legislación laboral para que incluya la inspección de las MYPE. Los inspectores pueden prestar asesoramiento a las empresas que están en situación de incumplimiento y promover las mejores prácticas, y de este modo constituyen una herramienta valiosa para alentar el cumplimiento de la legislación[23]. No obstante esta estrategia no puede aplicarse por sí sola, pues aun si las MYPE están sujetas a inspección suele haber problemas parar ubicar a las empresas y a sus propietarios, detectar a los trabajadores y caracterizar las relaciones de trabajo[24] (véase el documento informativo sobre inspección del trabajo).

● Los inspectores pueden prestar asesoramiento a las empresas que están en situación de incumplimiento y promover las mejores prácticas, y de este modo constituyen una herramienta valiosa para alentar el cumplimiento de la legislación.

■ **Mejorar el control de la aplicación.** Tener regulaciones demasiado estrictas y sanciones demasiado elevadas no promoverá cambios de conducta. Se requiere un enfoque más flexible que ofrezca varias opciones para el control de la aplicación de la legislación. Estas opciones pueden incluir suministrar información, educación e incentivos para cumplir las regulaciones, vigilar el cumplimiento, formular advertencias e imponer sanciones específicas y punitivas[25].

● La organización de las MYPE y sus trabajadores es esencial para encontrar soluciones a sus problemas específicos.

22 Fenwick, Howe, Marshall y Landau, 2007, pág. 114.
23 Schrank, pág. 41.
24 Daza, 2005, págs. 43-44.
25 Véase Ayres y Braithwaite, 1992, págs. 35-38 y Fenwick, Howe, Marshall y Landau, 2007, págs. 105-109.

■ **Promover la libertad sindical.** Otra característica conocida de las MYPE es el bajo nivel de sindicalización. Esto también puede obedecer a que están excluidas de la legislación (en algunos países la sindicalización y la negociación colectiva solo son posibles en empresas de tamaño superior a un mínimo determinado), a que los sindicatos deben tener un número mínimo de miembros para ser reconocidos oficialmente, a que estas empresas (y sus trabajadores) no están registradas, están en zonas aisladas o de acceso difícil, a que los trabajadores teman perder sus empleos si se afilian a un sindicato, o a que no tienen un trabajo estable. Los sindicatos fuertes y un buen diálogo social son elementos fundamentales para obtener las mejores soluciones a muchos de los problemas con que se enfrentan las MYPE, pero la información y la participación de los trabajadores son decisivas para asegurar esto, pues muchas veces la falta de conocimientos sobre la legislación de protección lleva a los trabajadores a aceptar la imposición de condiciones de trabajo deficientes.

● Se requiere un enfoque flexible que ofrezca varias opciones para el control de la aplicación de la legislación, incluidos educación e incentivos para el cumplimiento.

■ **Alentar el cumplimiento.** Se pueden seguir distintas vías para incrementar el cumplimiento de la legislación laboral por las MYPE, como:

- Garantizar que los trabajadores de las MYPE tengan los mismos derechos que otros trabajadores y ampliar el alcance de la legislación para incluirlos;
- Adoptar medidas para alentar la formalización de las MYPE (véase el documento informativo sobre empresas informales);
- Ayudar a las MYPE a mejorar su capacidad de cumplir la legislación por medio de la educación e incentivos financieros;
- Simplificar la legislación para que los empresarios y trabajadores la comprendan más fácilmente;
- Prestar asesoramiento a las MYPE sobre formas más económicas de cumplir la legislación (por ejemplo en lo que se refiere a la salud y seguridad de los trabajadores);
- Crear un mecanismo de denuncia accesible y mejorar los mecanismos de control de la aplicación;
- Suministrar información a empresarios y trabajadores sobre sus respectivos derechos y obligaciones;
- Adoptar medidas para promover la libertad sindical y la negociación colectiva en las MYPE y asegurar que la legislación sea favorable a ello;
- Fortalecer el diálogo social a nivel nacional.

En el plano nacional hay varios ejemplos de intentos de abordar las particularidades de las MYPE que tuvieron éxito. Cabe señalar que las soluciones son diferentes si se excluye a estas empresas de la legislación o no, y si los empleados informales trabajan en una MYPE formal o informal, por no haber sido declarados o por la relación de trabajo con el empleador. Cabe señalar que algunos ejemplos de iniciativas descritas aquí también se han incluido en los documentos informativos sobre relación de trabajo e inspección del trabajo.

■ **Ampliar el alcance de la legislación.** En Tailandia el sistema de seguro social de 1990, que inicialmente abarcaba a trabajadores de empresas que tenían 20 empleados o más únicamente, se ha ampliado gradualmente hasta abarcar a todas las empresas con 1 empleado o más[26].

26 Daza, 2005, págs. 51-52.

■ **Organizar a los trabajadores de las MYPE – iniciativas de sindicalización.** La organización de los trabajadores es una estrategia decisiva para mejorar la regulación de las MYPE. En Kenya el Sindicato de Trabajadores de Panadería, Confitería, Procesamiento y Afines (BCMAU) ha estado a la vanguardia de las campañas de protección de los trabajadores de las MYPE, incluidos los trabajadores informales. Ha ejercido presión sobre el Gobierno para que reforme el código del trabajo y lo haga cumplir en la economía informal. También ha participado en la educación de los trabajadores de MYPE acerca de sus derechos y en el establecimiento de alianzas con organizaciones no gubernamentales[27].

■ **Prestar asesoramiento técnico en lugar de imponer multas.** Las medidas de creación de capacidad muchas veces son más adecuadas que las sanciones y penalidades. En Filipinas, en las MYPE que tienen menos de cinco empleados, si un inspector comprueba que se han violado las regulaciones laborales, les presta asesoramiento técnico y les otorga un año de plazo para cumplir las normas laborales[28].

En Filipinas, en las MYPE que tienen menos de cinco empleados, los inspectores del trabajo prestan asesoramiento técnico en lugar de imponer multas y otorgan un año de plazo para asegurar el cumplimiento de la legislación laboral si se han violado las regulaciones.

■ **Facilitar el registro de las MYPE.** La racionalización y simplificación de procedimientos y la disminución de los costos de transacción pueden traducirse en una reducción de los obstáculos para salir de la informalidad. Por ejemplo, en Colombia la legislación exige a las MYPE menos trámites, ofrece más mecanismos de crédito y ha aplicado un régimen impositivo de las autoridades locales más laxo. Además, ha incorporado nuevos planes de capacitación para MYPE[29].

Varios países han racionalizado y simplificado los procedimientos y reducido los costos de transacción a fin de alentar el registro.

Régimen impositivo simplificado: el caso del Brasil

La Constitución del Brasil autoriza el trato diferenciado de las MYPE. Ha facilitado la formalización de estas empresas por medio de la introducción de un régimen impositivo simplificado en 1996 (Ley SIMPLES de microempresas y empresas pequeñas núm. 9.317 de 5 de diciembre de 1996), complementada por la Ley general de microempresas y empresas pequeñas núm. 123/2006. Este régimen ha alentado a las MYPE a pagar impuestos. Consolidó varios tributos federales en un impuesto fijo, clasificó a las empresas y estableció un sistema de tasas impositivas progresivas con procedimientos administrativos simplificados. En lugar de pagar el 20% del valor de la nómina en impuestos federales y seguridad social, las empresas, según su tamaño, ahora tributan entre el 1,80% y el 7,56% de sus ingresos anuales brutos. Ello ha estimulado la contratación formal de empleados, puesto que ha dejado de tener un costo impositivo.

Fuente: Fan, Reis, Jarvis, Beath y Frauscher, 2007, págs. 75-76 y 78.

Del mismo modo, muchos países han promulgado leyes que exigen a los gobiernos simplificar todos los procedimientos administrativos y de otra índole para el establecimiento de una empresa (por ejemplo, Australia, Austria, Canadá, Chile, España, Estonia, Finlandia, Honduras, Lituania, Nueva Zelandia y Reino Unido)[30].

27 Bekko y Muchai, 2002, págs. 26-27.
28 Fenwick, Howe, Marshall y Landau, 2007, pág. 41. Se citan otros ejemplos de fuentes secundarias.
29 OIE, 2006, pág. 1.
30 Véase OIT, 2004, párrs. 375-377.



Centro de tejido artesanal de Axian en el distrito de Hedong. El Centro es beneficiario del proyecto Inicie y Mejore su Negocio (IMESUN) de la OIT, China.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

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

Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:0::NO:::

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

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

Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12010:0::NO:::

OIT 2004 Informe III (Parte 1B), *Estudio general relativo al Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y a la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), y a los aspectos referidos a la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido del Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) y de la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra: OIT.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-iii-1b.pdf

OIT 2007 Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, Conferencia Internacional del Trabajo 2007
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_114235.pdf

OIT 2008 Conclusiones de la discusión general sobre la promoción del empleo rural para la reducción de la pobreza, Conferencia Internacional del Trabajo 2008
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_098020.pdf

Publicaciones pertinentes

Bekko, G. y G. Muchai, 2002, *Protecting workers in micro and small enterprises: can trade unions make a difference? A case study of the bakery and confectionery sub-sector in Kenya*, Programa InFocus de Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas, documento de trabajo núm. 34, Ginebra: OIT.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_371_engl.pdf

Chacaltana, J, 2009, *Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: A quick review of the Latin American experience*, Sector de Empleo, documento de trabajo núm. 31, Ginebra: OIT.

Daza, J. L. *Economía informal, trabajo no declarado y administración del trabajo*, Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, documento núm. 9 (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082382.pdf

Faundez, J., 2008, *A view on international labour standards, labour law and MSEs*, Sector de Empleo, documento de trabajo núm. 18, Ginebra: OIT.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_110485.pdf

Fenwick, C., J. Howe, S. Marshall e I. Landau, 2007, *Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches*, Programa InFocus de Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas, documento de trabajo núm. 81, Ginebra: OIT.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093618.pdf

OIE, 2006, *Labour Law & Micro and Small Enterprises (MSEs) Survey*, Ginebra: OIE. **http://lempnet.itcilo.org/en/hidden-folder/ioe-publication**

Reinecke, G. y S. White, 2004, *Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs*, Ginebra: OIT.

Snodgrass, D.R., y T. Biggs, 1996, *Industrialization and the Small Firm: Patterns and Policies*, International Center for Economic Growth y Harvard Institute for International Development: San Francisco.

Herramientas

Joshi, G. (de próxima publicación), *Labour and Labour –Related Laws and MSEs – A Resource Tool*, Programa InFocus de Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas, Ginebra: OIT.

OIT, 2007, *Managing Small Business Associations trainers' manual*. OIT Camboya 2007.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_108271.pdf

OIT y OIE (sin fecha), "Strengthening the representation of SMEs: Case study Ghana." *Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo y Organización Internacional de Empleadores.

Vandenberg, P. (sin fecha), "The contribution of SMEs to employment and output." *Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations*. Ginebra: OIE.

Para más información, véanse los sitios web del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT, http://www.ilo.org/global/standards/lang--es/index.htm, y el Departamento de Creación de Empleos y Desarrollo de la Empresa, http://www.ilo.org/empent/lang--es/index.htm.

Referencias

Ayres, I., y J. Braithwaite, 2002, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford: Oxford University Press.

Bekko, G. y G. Muchai, 2002, *Protecting workers in micro and small enterprises: can trade unions make a difference? A case study of the bakery and confectionery sub-sector in Kenya*, Programa InFocus de Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas, documento de trabajo núm. 34, Ginebra: OIT.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_371_engl.pdf

Chacaltana, J, 2009, *Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: A quick review of the Latin American experience*, Sector de Empleo, documento de trabajo núm. 31, Ginebra: OIT.

Comisión nacional para empresas del sector no organizado, 2009, *The Challenge of Employment in India: An Informal Economy Perspective*, vol. I, Nueva Delhi: Comisión nacional para empresas del sector no organizado.
http://dcmsme.gov.in/The_Challenge_of_Employment_in_India.pdf

Daza, J. L. *Economía informal, trabajo no declarado y administración del trabajo*, Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, documento núm. 9 (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082382.pdf

Fan Q., J. G. Reis, M. Jarvis, A. Beath y K. Frauscher, 2007, *The Investment Climate in Brazil, India, and South Africa: A Comparison of Approaches for Sustaining Economic Growth in Emerging Economies*, Washington D.C.: Banco Mundial.

Faundez, J., 2008, *A view on international labour standards, labour law and MSEs*, Sector de Empleo, documento de trabajo núm. 18, Ginebra: OIT.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_110485.pdf

Faundez, J., 2009, "Empowering Workers in the Informal Economy", *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 1, págs. 156-172.

Fenwick, C., J. Howe, S. Marshall e I. Landau, 2007, *Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches*, Programa InFocus de Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas, documento de trabajo núm. 81, Ginebra: OIT.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093618.pdf

OIE, 2006, *Labour Law & Micro and Small Enterprises (MSEs) Survey*, Ginebra: OIE.

OIE, 2008, *Trends in the Workplace Survey 2008: Enterprises in a Globalizing World*, OIE: Ginebra.

OIT, 1986, Informe IV, *The Promotion of Small and Medium-Sized Enterprises*, Conferencia Internacional del Trabajo, 72.ª reunión, Ginebra: OIT.

OIT, 2004, Informe III (Parte 1B), *Estudio general relativo al Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y a la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), y a los aspectos referidos a la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido del Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), y de la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión. Ginebra: OIT.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-iii-1b.pdf

OIT, 2006, Informe III (Parte 1B), *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), Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra: OIT.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf

Reinecke, G. y S. White, 2004, *Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs*, Ginebra: OIT.

Sankaran, K., 2007, *Labour Laws in South Asia: The Need for an Inclusive Approach*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra: OIT.

Shrank, A. y M. Priore, 2007, *Norms, Regulations and Labour Standards in Latin America*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Serie Estudios y Perspectivas núm. 77, México: Naciones Unidas.
http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/28113/P28113.xml&xsl=/mexico/tpl-i/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt

Snodgrass, D.R. y T. Biggs, 1996, *Industrialization and the Small Firm: Patterns and Policies*, International Center for Economic Growth y Harvard Institute for International Development: San Francisco.

Von Potobsky, 1992, Small and Medium-sized enterprises and labour law, *International Labour Review*, vol. 131, núm. 6, págs. 601-629.



Taller de alfarería, Camboya.

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - **4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección**
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

El entorno normativo y la economía informal

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Artista callejero, Reino Unido.

Grupos específicos

4.b5 ESTRATEGIAS PARA TRANSFORMAR EL TRABAJO NO DECLARADO EN TRABAJO REGULADO

■ Este documento informativo analiza la forma en que los países de la Unión Europea han encarado el problema del trabajo no declarado, un tipo de trabajo informal de naturaleza diversa que se oculta deliberadamente para evitar el pago de obligaciones impositivas y de seguridad social.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- El trabajo no declarado y la informalidad
- La diversidad del trabajo no declarado
- El enfoque de la Unión Europea

■ **El trabajo no declarado y la informalidad.** El trabajo no declarado[1] es una forma de trabajo informal muy común, de naturaleza diversa y que se oculta deliberadamente. El recurso a este tipo de trabajo encuentra su explicación en la demanda cada vez mayor de servicios domésticos, la tendencia a las relaciones de trabajo más flexibles, el crecimiento del empleo por cuenta propia, el empleo independiente encubierto, la subcontratación y la facilidad para establecer grupos de empresas transnacionales[2]. Por otra parte, una inspección del trabajo ineficiente facilita el trabajo no declarado. Su existencia plantea problemas para todos los trabajadores y la sociedad en general: no solo se lo suele asociar con condiciones de trabajo deficientes y escasa protección social, sino que con frecuencia los trabajadores no declarados también son vulnerables y carecen de representación. Además, alienta la ineficacia ya que las empresas que contratan trabajadores no declarados a menudo evitan solicitar préstamos y, por consiguiente, tienen mayores dificultades para crecer. Adicionalmente, se estima que recurrir al trabajo no declarado distorsiona la competencia entre distintas empresas[3].

■ **La diversidad del trabajo no declarado.** Indudablemente, el carácter heterogéneo del trabajo no declarado plantea un problema para los encargados de la formulación de políticas. Es evidente que se requiere una combinación de métodos para reducir el trabajo no declarado, ya que la eficacia dependerá del tipo de trabajo al que están dirigidas las medidas. Por ejemplo, hay una gran diferencia entre el empleo mal remunerado y condiciones laborales abusivas que puede eliminarse mediante medidas preventivas y disuasorias, y el trabajo por cuenta propia, que debería legitimarse adoptando medidas facilitadoras.

■ **El enfoque de la Unión Europea.** La Unión Europea ha venido luchando contra el trabajo no declarado en forma directa el 2001, y en el 2003 emitió la directriz para el empleo núm. 9 titulada *Transformar el Trabajo No Declarado en Empleo Regular*, la cual ha configurado la política en la materia significativamente, alentando en particular las medidas preventivas y curativas, y no simplemente disuasorias. En esta directriz se afirma que "[l]os Estados miembros deberían desarrollar y aplicar medidas y acciones globales para erradicar el trabajo no declarado, que combinen la simplificación del entorno empresarial, la supresión de los factores disuasorios, la oferta de incentivos apropiados en los sistemas fiscales y de prestaciones, una mejor ejecución de la legislación y la aplicación de sanciones"[4]. Aunque la directriz no abarca medidas que faciliten un mayor compromiso con la moral tributaria, posteriormente en la segunda Comunicación de la Comisión Europea sobre el trabajo no declarado (*Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado*, 2007)[5] se incluyeron medidas de esta índole.

1 También conocido como economía informal, encubierta, monetaria, sumergida, dual, subterránea, paralela, oculta, segunda economía, extraoficial o no estructurada, así como segundo empleo clandestino (véase Renooy y otros, 2004, pág. 93). También se conoce como "trabajo ilegal".
2 Voss, 2009, pág. 38.
3 *Ibid*.
4 2003/578/CE: Decisión del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, Diario Oficial de la Unión Europea, L 197/13.
5 Williams y Piet, 2008, pág. 17.

¿Qué es el trabajo no declarado?

En general, por trabajo no declarado se entiende una actividad lícita remunerada que se oculta del Estado por razones impositivas y de seguridad social, si bien las definiciones jurídicas, en caso de haberlas, varían de un país a otro. Queda comprendida dentro de la definición de economía informal más amplia de la OIT, que no se limita al trabajo no declarado sino que incluye también el trabajo que recae fuera del ámbito de la ley, a saber el "conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas, o no lo están en absoluto, por sistemas formales". La Unión Europea (UE) y algunos países que la integran han adoptado numerosas iniciativas a este respecto.

El término "trabajo no declarado" se aplica a muchas situaciones y puede referirse al trabajo realizado por un trabajador nacional, migrante o migrante ilegal, que desea evitar el pago de impuestos; al trabajo que ofrece un empleador que desea evitar el pago de contribuciones sociales; y al trabajo realizado por razones distintas de la obtención de beneficios financieros, entre otras. El trabajador puede desempeñarse por cuenta propia o ser dependiente, en tanto que el empleador puede ser una empresa o una familia (véanse los documentos informativos sobre el trabajo doméstico y las microempresas y las pequeñas empresas (MYPE). Así pues, el trabajo no declarado puede consistir en trabajo ocasional o empleo a tiempo completo, trabajo mal remunerado y condi-

ciones laborales abusivas, pero también trabajo bien remunerado y una relación de trabajo armoniosa entre el empleador y el empleado. Por otra parte, las diferencias entre los distintos países son considerables, al igual que el número de horas trabajadas y la naturaleza del trabajo realizado[6].

6 Véanse Williams, 2009, págs. 148-152; y Pfau-Effinger, 2009, págs. 80-82.



Las poblaciones de migrantes están afectadas por el trabajo no declarado en la Unión Europea. Un cocinero en un restaurante, Londres, Reino Unido.



Trabajando la tierra, Polonia.

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- **Necesidad de un enfoque múltiple**
- **Medidas para abordar el problema**
  - **Mejorar la inspección del trabajo**
  - **Aumentar las sanciones**
  - **Registro de las transacciones con fines impositivos**
  - **Ampliación de las categorías de trabajadores**
  - **Coordinación de las actividades a nivel nacional**
  - **Coordinación de las actividades a nivel de la UE**
  - **Inspecciones transfronterizas**
  - **Establecimiento de incentivos para declarar a los migrantes irregulares**

● Se requiere una estrategia clara, elaborada en consulta con los interlocutores sociales, en lo que respecta a la planificación y evaluación de las actividades de inspección

■ **Necesidad de un enfoque múltiple.** Abordar el problema del trabajo no declarado supone claramente una combinación de consideraciones sociales, jurídicas y económicas, y guarda relación con las políticas impositivas y de migración. No obstante, no es fácil establecer el equilibrio adecuado entre estas diversas consideraciones.

En general, se necesita una estrategia clara, elaborada en consulta con los interlocutores sociales, en lo que respecta a la planificación y evaluación de las actividades de inspección, como el establecimiento de registros y sistemas de recopilación de datos en los niveles nacional e internacional. Una mayor colaboración entre los órganos nacionales, una mejor formación de los inspectores del trabajo y visitas de inspección del trabajo dirigidas a sectores en que se tiene la certeza o la sospecha de que se está realizando trabajo no declarado, son fundamentales. Por otra parte, deberían establecerse sanciones eficaces y disuasorias, proporcionales a la infracción, y estas deberían complementarse con una capacitación que genere una mayor sensibilización al problema del trabajo no declarado[7].

■ **Medidas para abordar el problema.** En el recuadro que figura en la nota informativa siguiente se enumeran las diversas medidas con las que los Estados disponen. No obstante, en todos los casos, la inspección del trabajo cumple una función decisiva (véase el documento informativo sobre la inspección del trabajo), as*í como las campañas de información sobre los beneficios de pagar impuestos y cotizaciones a la seguridad social*[8], y la simplificación de los trámites de registro (véanse a este respecto los documentos informativos sobre las MYPE y sobre el trabajo doméstico).

7 Véase OIT, 2010, Orientaciones para mejorar la capacidad de los inspectores del trabajo para enfrentar el trabajo no declarado en Europa, pags.35-39.

8 Renooy y otros, pág. 95.

Enfoques para abordar el trabajo no declarado

Enfoque	Método	Medidas
Disuasión	Mejor detección	Cotejo e intercambio de datos Estrategia de coordinación Operaciones coordinadas
	Sanciones	Incrementar las sanciones por evasión
Facilitar el cumplimiento	Preventivo	Simplificación del cumplimiento Incentivos fiscales directos e indirectos Transición sin obstáculos al empleo por cuenta propia Introducción de nuevas categorías de empleo Desarrollo de microempresas
	Curativo	*Incentivos para la demanda*: cheques de servicios; impuestos directos selectivos; impuestos indirectos selectivos *Incentivos para la oferta*: amnistías para toda la sociedad; divulgación voluntaria; servicios de asesoramiento y apoyo a empresas
	Fomento del compromiso	Promoción de los beneficios del trabajo declarado Educación Fiscalización entre pares Equidad tributaria Justicia procesal Justicia redistributiva

Fuente: Williams y Piet, 2008, p*ág.* 14.

Hay numerosos ejemplos de medidas legislativas establecidas en la UE para luchar contra el trabajo no declarado, y las diferentes regiones han adoptado distintas medidas para responder a los diferentes tipos de trabajo no declarado. Estas medidas[9] son, entre otras:

■ **Mejorar la inspección del trabajo.** Muchos países de la UE imparten capacitación especializada a inspectores en materia de trabajo no declarado. Esto incluye formación sobre la manera de llevar a cabo inspecciones relacionadas con el problema del trabajo no declarado, cómo detectar a personas sin contratos de trabajo, capacitación especial sobre conductas, etc.[10].

● La inspección del trabajo debe orientarse hacia los sectores en que el trabajo no declarado está especialmente generalizado

La inspección del trabajo debe orientarse hacia los sectores en que el trabajo no declarado está especialmente generalizado. Por consiguiente, en Rumania las inspecciones del trabajo se han centrado en la construcción, la indumentaria y la industria textil, en tanto que en Letonia y Portugal, las inspecciones se han orientado al sector de la hotelería y la restauración. En Suecia, los sectores que han sido objeto de más inspecciones son los del transporte por taxi, peluquería y restauración, en tanto que en Eslovenia ha sido el sector de las escuelas de conductores y en Noruega el de la limpieza[11].

A fin de evitar situaciones en las que el empleador afirme ante el inspector que un trabajador no registrado acababa de comenzar a trabajar, en algunos Estados miembros de la UE también se han instituido sistemas de documentos de identidad y registro obligatorio. Por ejemplo, en Austria, Bulgaria, Eslovaquia e Italia, es obligatorio registrar a los nuevos emplea-

9 Las medidas se detallan, entre otros, en el informe de 2008 de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound), *Measures to Tackle Undeclared Work in the European Union* y en OIT, 2010.
10 OIT, 2010, págs.17-19.
11 Williams y Piet, 2008, pág. 21.

dos, y en Finlandia, Italia, Noruega, la República Checa y Suecia estos tienen la obligación de tener tarjetas de identidad[12].

Varios países han instituido sanciones para los empleadores que no registran a los empleados

- **Aumentar las sanciones.** Se han fortalecido las sanciones en varios países, incluidos Austria, República Checa, Dinamarca, Eslovaquia, Francia, Países Bajos y Reino Unido. En 2007 en Austria se impusieron multas más altas contra los empleadores que no registraron a sus empleados, y actualmente una persona es pasible de una pena de dos años de cárcel por contratación, colocación o subcontratación organizada de trabajadores sin haberlos registrado[13].

  La obligación de imponer sanciones a los empleadores que recurren a trabajadores no declarados mediante la contratación de migrantes en situación irregular se promueve mediante una reciente Directiva de la UE[14]. Estas sanciones deberían incluir la obligación de pagar toda remuneración pendiente a los trabajadores por el trabajo efectuado, así como una suma equivalente a los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social que el empleador habría pagado de haber empleado legalmente al nacional de un tercer país. El empleador podrá ser excluido de licitaciones, ayudas o subvenciones públicas durante un período de hasta cinco años y podrá retirarse su licencia para dirigir la empresa en forma temporal o definitiva. Además, en algunos casos el cumplimiento debería fortalecerse mediante la aplicación de sanciones penales. Esta Directiva deberá adoptarse en el ordenamiento jurídico nacional antes del 20 de julio de 2011.

- **Registro de las transacciones con fines impositivos.** De conformidad con la legislación adoptada recientemente en Suecia, toda persona que venda bienes y servicios a cambio de pagos en efectivo deberá tener una caja registradora aprobada desde el 1 de enero de 2010[15]. Esta máquina registrará todas las transacciones para fines impositivos y dificultará, por ejemplo, retener ingresos para financiar trabajo no declarado. El objetivo de esta legislación es proteger a las empresas de la competencia desleal.

Alemania ha instituido medidas para establecer distintos niveles de contribuciones a la seguridad social.

- **Ampliación de las categorías de trabajadores.** Ante el pronunciado aumento del número de empleos de pequeña envergadura exentos del pago de cotizaciones a la seguridad social, en 2002 Alemania decidió instituir tres nuevas categorías de empleo, a saber: empleos de 400 euros, "minitrabajos" y trabajos de mediana envergadura, conforme a los cuales se instituyeron distintos niveles de cotizaciones a la seguridad social[16]. Esto ha llevado a una reducción inicial del trabajo no declarado.

- **Coordinación de las actividades a nivel nacional.** Varios países europeos, entre ellos Alemania, Bulgaria, España, Francia y Polonia, han introducido el intercambio de datos y el acceso a registros gestionados por autoridades fiscales o instituciones de seguridad social, o han establecido nuevas instituciones de coordinación. Esto ha contribuido a detectar el trabajo no declarado[17].

12 *Ibid*
13 *Ibid*., pág. 24.
14 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.
15 Véanse http://www.skatteverket.se/fordigsomar/foretagare/kassaregister/newcashregisterlegislationbecomeseffective1january2010.4.69ef368911e1304a6258000272.html y Williams y Piet, 2008, pág. 28.
16 Renooy y otros, 2004, pág. 35.
17 OIT, 2010, pág. 11.

En Bélgica, en virtud de una ley promulgada el 3 de mayo de 2003, se instituyó un Consejo Federal para la prevención del trabajo ilícito y el fraude social, que incluyó el establecimiento de un Comité Federal de Coordinación y oficinas de distrito. El Consejo coordina las medidas de los departamentos interesados, sensibiliza a todas las instituciones públicas, suministra orientación sobre prevención y presenta propuestas de enmiendas a la legislación. Las oficinas de distrito, establecidas en todos los distritos judiciales, organizan y coordinan controles sobre el cumplimiento de la legislación. La ley prevé la celebración de acuerdos de colaboración entre los ministerios competentes y las organizaciones profesionales, que deberían traducirse en campañas de información y concienciación dirigidas a profesionales y consumidores, y en la detección de trabajo clandestino. En 2003 se firmó uno de estos acuerdos con la Federación de Empleadores de Transporte de Pasajeros (FEAA) con el objetivo de colaborar en la lucha contra la competencia desleal del mercado laboral "negro" todas las formas de empleo desleal y el incumplimiento de las reglamentaciones. A tal fin, el Gobierno se propone aumentar los controles, así como adoptar medidas preventivas e informativas que también serán evaluadas por las partes[18].

- **Coordinación de las actividades a nivel de la UE.** Se ha reconocido la necesidad de establecer sistemas de información y comunicación eficaces en todos los Estados de la UE para facilitar la recolección y el intercambio de datos que permitan la verificación de la situación legal de los trabajadores y su afiliación a los sistemas de seguridad social. Se han adoptado iniciativas en tal sentido. Por ejemplo, el 31 de mayo de 2001 se firmó un acuerdo entre Francia y Alemania para promover el intercambio de información relativa al trabajo ilegal; el 9 de mayo de 2003 se firmó un acuerdo semejante entre Francia y Bélgica.

  Adicionalmente, recientemente se ha establecido la Red Europea de Trabajo no Declarado entre los Gobiernos de cinco Estados miembros (Alemania, Bélgica, Francia, Italia y Rumania) que tiene por objeto promover el intercambio de conocimientos técnicos sobre el trabajo no declarado[19].

- **Inspecciones transfronterizas.** Como resultado del aumento de la movilidad de los trabajadores a través de las fronteras de la UE, la inspección transfronteriza se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la UE. Se realizan campañas específicas sobre actividades de inspección conjuntas que se llevan a cabo de forma transfronteriza, en particular en las zonas fronterizas. Por ejemplo, los inspectores de trabajo de Luxemburgo han invitado regularmente a órganos de control alemanes para que efectúen inspecciones transfronterizas conjuntas en obras de construcción. Estas campañas de inspección también se están instituyendo en otros países de la UE[20].

- **Establecimiento de incentivos para declarar a los migrantes irregulares.** En España se llevó a cabo una campaña de regularización en la que se alentó a los empleadores a declarar a sus trabajadores sin riesgo de sanciones. Como resultado, en 2005 se afilió a más de medio millón de trabajadores extranjeros al sistema de seguridad social[21]. Se han adoptado, o están en vías de adoptarse, iniciativas semejantes en Bélgica, Irlanda, Italia, Países Bajos y Portugal[22].

Algunos países, como España, alientan la regularización mediante campañas de registro sin imponer sanciones.

18 Daza, 2005, pág. 54. Véase también http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=377, disponible en francés únicamente.
19 OIT, 2010, pág. 24.
20 OIT, 2010, págs. 30-31.
21 Daza, 2005.
22 OIT, 2010, pág. 9.



El sector de la construcción es uno de los afectados por el trabajo no declarado en la Unión Europea.

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en el tema. Los detalles de las buenas prácticas citadas previamente pueden encontrarse aquí. La sección contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición entre ambas.

Publicaciones pertinentes

Daza, J. L. *Economía informal, trabajo no declarado y administración del trabajo*, Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, documento núm. 9 (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082382.pdf

OIT, 2010, *La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores, Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo*, Documento de Trabajo Número 7, Ginebra: OIT.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_144915.pdf

Renooy, P., S. Ivarsson, O. Gritsai, R. Meijer, 2004, *Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: An in-depth study of specific items*, Bruselas: Comisión Europea, Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales.

Williams, C. C. y R. Piet, 2008, Measures to tackle undeclared work in the European Union, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, Dublín: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.
http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf

Herramientas

Decisión del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, Diario Oficial de la Unión Europea, L 197/13.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003D0578:ES:HTML

Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:ES:PDF

Voss, E., 2009, *Cooperation between SMEs and trade unions in Europe on common economic and social concerns*, proyecto conjunto de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Unión Europea del Artesanado y la Pequeña y Mediana Empresa (UEAPME), Bruselas: CES.
http://www.etuc.org/IMG/pdf_ETUC_UEAPME_SME_Expert_Report_2009040609a.pdf

Williams, C. C. y R. Piet, 2008, Measures to tackle undeclared work in the European Union, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, Dublín: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.
http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf

Para más información véase el sitio web del Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo http://www.ilo.org/labadmin/lang--es/index.htm

Referencias

Comisión Europea, 2007, *European Employment Observatory Review: Spring 2007,* Luxemburgo: Comisión Europea.
http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/EN-ReviewSpring07.pdf

Daza, J. L. *Economía informal, trabajo no declarado y administración del trabajo*, Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, documento núm. 9 (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082382.pdf

Decisión del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, Diario Oficial de la Unión Europea, L 197/13.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003D0578:ES:HTML

Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:ES:PDF

OIT, 2010, *La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores, Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo*, Documento de Trabajo Número 7, Ginebra: OIT.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_144915.pdf

Pfau-Effinger, 2009, "Varieties of undeclared work in European societies", *British Journal of Industrial Relations*, vol.47, núm.1, págs.79-99.

Renooy, P., S. Ivarsson, O. Gritsai, R. Meijer, 2004, *Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: An in-depth study of specific items*, Bruselas: Comisión Europea, Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales.

Voss, E., 2009, *Cooperation between SMEs and trade unions in Europe on common economic and social concerns*, proyecto conjunto de la CES y la UEAPME, Bruselas: CES.

Williams, C. C., 2009, "Tackling undeclared work in Europe: lessons from a 27-nation survey", *Policy Studies*, vol. 30, núm. 2, págs.143-162.

Williams, C. C. y R. Piet, 2008, *Measures to tackle undeclared work in the European Union*, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, Dublín: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.
http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - **4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado**
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

El entorno normativo y la economía informal

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Vendedora de frutas y vegetales en una calle de Bangkok, Tailandia.

Administración del trabajo

4.c1 ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO: SUPERAR LAS DIFICULTADES PARA INCLUIR A LA ECONOMÍA INFORMAL

■ Dado que el tema de la administración del trabajo es muy amplio y abarca todos los aspectos de la administración pública nacional relativos al entorno laboral, este documento informativo sirve de introducción a varios otros documentos de este tipo. Contiene un análisis de los desafíos a los que hace frente la administración del trabajo para llegar a los numerosos trabajadores y empresarios de la economía informal. Las buenas prácticas y los nuevos enfoques se analizan en esferas concretas de la administración del trabajo a lo largo de la Guía de recursos normativos.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- **Nuevas presiones en los mercados de trabajo**
- **Orientación hacia la economía formal**

■ **Nuevas presiones en los mercados de trabajo.** A pesar de su mandato de servir a todas las personas que trabajan en un territorio determinado, en muchos países la administración del trabajo tiene problemas para llegar al gran número de trabajadores y empleadores de la economía informal. Debe hacer frente al importante desafío de gestionar el entorno laborar actual, caracterizado por el crecimiento de los sistemas de producción mundiales, la ampliación del comercio transfronterizo, el aumento de la competencia, la rápida integración de los mercados y el incremento de la fuerza de trabajo informal. Si bien algunas administraciones del trabajo han podido abordar este desafío, otras han perdido parte de su influencia y no están en condiciones de responder ni de reaccionar adecuadamente a los mercados de trabajo cambiantes.

● En muchos países la administración del trabajo tiene problemas para llegar al gran número de trabajadores y empleadores de la economía informal

¿Qué es la administración del trabajo y qué hace?

La administración del trabajo es la administración pública de todos los aspectos de la formulación, aplicación, control y evaluación de la política laboral nacional. Tiene por objeto garantizar que los beneficios del crecimiento se distribuyan de manera pareja y así satisfacer las necesidades del mayor número posible de trabajadores y empleadores, incluidos los informales, y suministrar un entorno empresarial estable. Entre sus múltiples responsabilidades figuran las siguientes:

- Mejorar las condiciones de trabajo;
- Elaborar leyes y reglamentaciones;
- Asegurar el cumplimiento de la legislación laboral;
- Suministrar una inspección del trabajo eficiente;
- Prevenir y solucionar conflictos laborales;
- Promover el tripartismo;
- Elaborar propuestas de formación profesional;
- Disponer servicios de empleo;
- Reunir datos y realizar investigaciones;
- Administrar políticas pasivas y activas del mercado de trabajo.

Las actividades de la administración del trabajo se realizan mediante un sistema que, en virtud del *Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150),* incluye a todos los órganos de la administración pública que se ocupan de la reglamentación del trabajo o participan en esta. Podría tratarse de departamentos ministeriales u órganos públicos, incluidos organismos paraestatales y regionales o locales, o toda otra forma de administración estatal descentralizada. También abarca todos los marcos institucionales de coordinación de las actividades de estos órganos o de consultas con los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones, con su participación. El sistema de administración del trabajo generalmente está integrado por el Ministerio de trabajo y varias divisiones o dependencias que administran distintos programas que les encomienda la legislación nacional.

Algunas normas internacionales del trabajo se ocupan de la administración del trabajo. Los principales instrumentos son el *Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)* y la *Recomendación núm. 158* conexa. Varias otras normas internacionales del trabajo también abordan el tema, a saber: las relativas a la inspección del trabajo; los servicios de empleo; la política de empleo; el desarrollo de los recursos humanos; las estadísticas del trabajo; la libertad sindical y de asociación, y la protección del derecho de sindicación y de negociación colectiva; la consulta tripartita y la fijación de salarios mínimos.

■ **Orientación hacia la economía formal.** La aplicación de la legislación laboral nacional se reglamenta por medio de los procedimientos de los órganos de la administración pública[1]. No obstante, en muchos países las actividades de la administración del trabajo se limitan a los trabajadores formales, mientras que los trabajadores informales siguen fuera del alcance y la protección de la mayoría de los ministerios de trabajo[2]. Así pues, estos se enfrentan con importantes desafíos y es necesario que se transformen para reaccionar y responder a los problemas que aquejan a muchos trabajadores informales.

Artículo 7, Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)

El Convenio núm. 150 especifica claramente que el sistema de administración del trabajo debe tener en cuenta a la economía informal y a las categorías de trabajadores que, de conformidad con la ley, no son empleados, al afirmar que la administración del trabajo debería procurar abarcarlos progresivamente.

Artículo 7: A fin de satisfacer las necesidades del mayor número posible de trabajadores, cuando lo exijan las condiciones nacionales, y en la medida en que la administración del trabajo no haya abarcado ya estas actividades, todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá promover, gradualmente si fuera necesario, la ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo, a fin de incluir actividades, que se llevarían a cabo en colaboración con otros organismos competentes, relativas a las condiciones de trabajo y de vida profesional de determinadas categorías de trabajadores que, a efectos jurídicos, no se pueden considerar personas en situación de empleo, tales como:

a) los pequeños agricultores que no contratan mano de obra exterior, los aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas;

b) las personas que, sin contratar mano de obra exterior, estén ocupadas por cuenta propia en el sector no estructurado, según lo entienda éste la práctica nacional;

c) los miembros de cooperativas y de empresas administradas por los trabajadores;

d) las personas que trabajan según pautas establecidas por la costumbre o las tradiciones comunitarias.

Véase http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C150para el texto completo del Convenio.

● Es necesario replantear las funciones y los métodos de trabajo tradicionales de la administración del trabajo. Se requieren enfoques múltiples que combinen campañas de información y sensibilización, estrategias de empoderamiento y una nueva cultura y modalidades de divulgación, y asociaciones tripartitas

La administración del trabajo es una actividad no solo compleja sino también exigente. Para ser eficaz, debe ser flexible y necesita personal bien capacitado, financiación importante y voluntad política. Lo que es aún más importante, los sistemas de administración del trabajo deben llegar a todos los trabajadores. Sin embargo, no hay una respuesta única a la pregunta sobre cómo puede el sistema de administración del trabajo llegar efectivamente a la economía informal, dado que abarca tantos tipos de empleo y de derechos básicos diferentes, y se manifiesta de manera distinta dentro de un país o una región. Entraña una amplia gama de preocupaciones interconectadas, que van desde las cuestiones del usuario final, como la voluntad y capacidad de cumplimiento, hasta las de los proveedores, como las funciones y los mecanismos suministrados por el Estado y el sector privado. Todas las discusiones en el Consejo de Administración de la OIT y la Conferencia Internacional del Trabajo han señalado la necesidad de replantear las funciones y los métodos de trabajo tradicionales de la administración del trabajo. Se requieren enfoques múltiples que combinen campañas de información y sensibilización, estrategias de empoderamiento y una nueva cultura y modalidades de divulgación, y asociaciones tripartitas[3].

1 Daza, 2005, pág.37.
2 Casale y otros, 2006, Prefacio y pág. 2.
3 OIT, 2007, párr. 37.

- **Modificar la estructura de los ministerios de trabajo**
- **Comprender la economía informal en el contexto de un país**
- **Alentar el tripartismo y el diálogo social**

Los objetivos generales de la administración del trabajo respecto de la economía informal se describen en el recuadro *infra*.

¿Qué puede hacer la administración del trabajo para respaldar la transición hacia la formalidad?

- Prevenir la informalidad disminuyendo los costos de la formalidad y aumentando los de la informalidad;
- Formalizar las actividades y relaciones informales divulgando conocimientos acerca de la legislación laboral vigente o preparando leyes que abarquen a los trabajadores de la economía informal;
- Reducir la brecha de protección social aumentando la cobertura de la seguridad social, aplicando la inspección del trabajo y apoyando el derecho de sindicación;
- Los agentes de la administración del trabajo pueden trabajar directamente con sectores de la economía informal, creando y prestando apoyo a redes de personas que ya trabajan en el tema sobre el terreno (organizaciones no gubernamentales o de beneficencia, docentes y dirigentes de grupos confesionales, entre otros);
- La administración del trabajo puede ayudar en la capacitación de los agentes de divulgación y el apoyo a estos;
- La administración del trabajo puede prestar apoyo activo al desarrollo de instituciones de diálogo social y al trabajo con estas.

Fuente: Casale, G.; A. Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds.). 2006. Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy *(Nueva Delhi, OIT), págs. 4 y 25.*

Entre las estrategias concretas para permitir una mejor respuesta de la administración del trabajo a la economía informal figuran las siguientes:

■ **Modificar la estructura de los ministerios de trabajo.** Con objeto de responder mejor al desafío planteado por la economía informal, algunos gobiernos han creado divisiones o dependencias de la economía informal. Otros han ampliado el mandato de las estructuras existentes.

■ **Comprender la economía informal en el contexto de un país.** Con objeto de abordar mejor la economía informal, es importante elaborar herramientas con miras a comprenderla mejor, identificar las necesidades y formular la política de empleo. Hay grandes variaciones en las legislaciones nacionales respecto de la definición de economía informal, en que el tamaño del establecimiento, el registro en el sistema de seguridad social o el no registro figuran entre los criterios utilizados para definir una situación. Realizar un inventario de la economía informal es un paso esencial a este respecto. Entraña la reunión de estadísticas del trabajo y el establecimiento de registros de empresas y lugares de trabajo, lo cual facilitará la inspección del trabajo, la adaptación de la legislación y la aplicación de la protección social a todos los trabajadores.

● Los datos y conocimientos sobre el modo en que la informalidad se manifiesta en los contextos nacionales específicos son esenciales para la formulación de políticas

■ **Alentar el tripartismo y el diálogo social.** El tripartismo es un elemento fundamental de una administración del trabajo eficaz. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 afirma que la Organización y sus Estados Miembros deberían promover el diálogo social y el tripartismo por ser los métodos más apropiados para "fomentar la eficacia de la legislación y las instituciones laborales, en particular respecto del

reconocimiento de la relación de trabajo, la promoción de buenas relaciones laborales y el establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo".

Censo de la economía informal: el caso de Sri Lanka

Cuando en 2005 el Ministerio de Trabajo recibió del Gobierno de Sri Lanka el mandato de examinar los daños y desplazamientos causados por el tsunami de 2004, aprovechó la oportunidad para registrar a empresas que funcionaban en la economía informal. Por medio de la estrategia innovadora de utilizar el censo, el Ministerio añadió unas 35.000 nuevas empresas a su Registro Central, el primer paso hacia su formalización.

En cooperación con la OIT, el Ministerio de Trabajo primero dividió la región en zonas que podían cubrir funcionarios laborales trabajando de a dos. Estos funcionarios identificaron a informantes (como autoridades locales y registradores de empresas y asociaciones) y realizaron un estudio de referencia de los registros y los establecimientos existentes. El Ministerio de Trabajo divulgó el censo en los medios de comunicación para que los trabajadores que no habían sido encuestados pudieran suministrar información sobre nuevas empresas. Los funcionarios laborales luego fueron casa por casa reuniendo datos sobre todos los establecimientos de sus zonas.

Por medio de esta iniciativa, el Ministerio de Trabajo pudo actualizar exhaustivamente su Registro Central, recopilar una lista de los trabajadores que anteriormente no se habían beneficiado de la protección de la legislación laboral y aumentar la visibilidad de la protección laboral en todo el país.

Fuente: Casale, G.; A. Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds.). 2006. Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy (Nueva Delhi, OIT) pág. 5.

Servicios públicos de empleo: un potencial no explotado en apoyo de la transición hacia la formalidad

Los servicios públicos de empleo desempeñan un papel central para equilibrar la oferta y la demanda del mercado de trabajo. Vinculan a los empleadores con los trabajadores que buscan oportunidades de empleo viable y también ofrecen asistencia especial a las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo, incluidos los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad. Estos servicios constituyen un canal importante de información sobre el mercado de trabajo y contribuyen a garantizar la transparencia del mercado de trabajo y el acceso a este. Entre las funciones tradicionales de los servicios públicos de empleo figuran las siguientes:

- Colocación;
- Suministro de información sobre el mercado de trabajo;
- Administración de programas de ajuste del mercado de trabajo;
- Administración de las prestaciones de desempleo.

Los servicios públicos de empleo pueden ser un instrumento importante de apoyo de la política gubernamental y, en consecuencia, tienen un gran potencial como respaldo de las actividades de extensión destinadas a la economía informal y las políticas de formalización. Estos servicios pueden dirigirse a los trabajadores y empleadores informales y proveerles información importante, particularmente sobre sus derechos jurídicos y humanos básicos. Las oficinas estratégicamente ubicadas en comunidades vulnerables pueden prestar apoyo considerable y brindar información sobre los cambios de la demanda y la oferta en las condiciones del mercado de trabajo, y oportunidades de obtener trabajos formales. Potencialmente pueden ajustar sus servicios a grupos vulnerables concretos, muchos de los cuales predominan en la economía informal. En muchos países en desarrollo la asistencia para buscar empleo ayuda particularmente a la gran cantidad de jóvenes y personas que ingresan por primera vez en el mercado de trabajo, una gran parte de los cuales termina en la economía informal. El papel de los servicios públicos de empleo en el apoyo al aprendizaje permanente, la formación profesional y el acceso a las competencias es otra esfera en que estos servicios pueden contribuir a mejorar la empleabilidad de muchas personas de la economía informal.

Para poder satisfacer mejor las necesidades de la economía informal, los servicios públicos de empleo necesitan mejorar su visibilidad y sus servicios de extensión, así como su capacidad interna mediante la capacitación. Sus actividades requerirán una reorientación considerable, pues generalmente se centran solo en la economía formal. En muchos casos se requiere un análisis amplio de las necesidades del mercado de trabajo para desarrollar los servicios adecuados, incluidos la asistencia en la búsqueda de trabajo y el acceso a las competencias.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT

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

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)

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

Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)

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

Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 158)

Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 160)

Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_099768.pdf

Publicaciones pertinentes

Casale, G.; A. Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds.). 2006. *Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy* (Nueva Delhi, OIT).

Casale, G.; A. Sivananthiram. 2010. *Fundamentals of labour administration* (Ginebra, OIT).

Daza, J. L. *Economía informal, trabajo no declarado y administración del trabajo*, Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, documento núm. 9 (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082382.pdf

Oficina Internacional del Trabajo. 2007. *The Informal Economy: enabling transitions to formalization. Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: enabling transitions to formalization*. Ginebra, 27 a 29 de noviembre de 2007.
http://www.ilo.org/emppolicy/events/WCMS_125488/lang--en/index.htm

Sivananthiran, A., C.S. Venkata Ratnam (eds.). 2005. *Informal economy: The growing challenge for labour administration* (Nueva Delhi, OIT).
http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_113917/lang--en/index.htm

Para más información, véase el sitio web del Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo http://www.ilo.org/labadmin/lang--es/index.htm.

Referencias

Casale, G.; A. Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds.). 2006. *Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy* (Nueva Delhi, OIT).

Daza, J. L. *Economía informal, trabajo no declarado y administración del trabajo*, Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, documento núm. 9 (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082382.pdf

Oficina Internacional del Trabajo. 2007. *La economía informal: hacer posible la transición al sector formal*. Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal: hacer posible la transición al sector formal. Ginebra, 27 a 29 de noviembre de 2007.
http://www.ilo.org/emppolicy/events/WCMS_125488/lang--en/index.htm



Vendedor ambulante de medicamentos, Niamey, Níger.

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - **4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal**
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

El entorno normativo y la economía informal

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Niño vendiendo cigarrillos, Kosovo.

Administración del trabajo

4.c2 LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO: INNOVACIONES SOBRE LA COBERTURA

■ Las inspecciones del trabajo desempeñan una función clave al facilitar la protección efectiva por la legislación laboral de las personas que están en la economía informal, en los casos en que existen leyes. Las inspecciones del trabajo se enfrentan con desafíos importantes para acceder a la economía informal. Las múltiples microempresas y pequeñas empresas; los complejos estratos de subcontratación que caracterizan a muchas cadenas de valor mundiales; una diversidad creciente de contratos y relaciones de trabajo; la vasta escala geográfica del trabajo rural; la naturaleza clandestina del trabajo forzoso y del trabajo infantil; y las formas "invisibles" del trabajo en sectores donde predominan las mujeres, como el trabajo doméstico y el trabajo a domicilio que se llevan a cabo en domicilios privados, son apenas algunas de las dificultades con que se enfrentan las inspecciones del trabajo. También pueden estar afectados por problemas internos, en particular el número limitado de inspectores, personal mal remunerado, la falta de capacitación y formación, la falta de recursos y la vulnerabilidad a la corrupción. A pesar de estos desafíos, los países han examinado formas en que las inspecciones del trabajo pueden abarcar la economía informal. La educación y los servicios de asesoramiento, los enfoques participativos y las alianzas han resultado ser especialmente eficaces.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- **La inspección del trabajo y el trabajo informal**
- **Desafíos básicos**
- **Aclaración de la legislación**
- **Respuesta a las dificultades concretas**

Un factor importante que contribuye al déficit de derechos en la economía informal es el de las limitaciones de la inspección del trabajo. En muchos países las inspecciones del trabajo no cuentan con personal suficiente, o este no está capacitado ni preparado para imponer normas en la economía informal. Además, la naturaleza dispersa, oculta y diversa del trabajo en la economía informal plantea enormes desafíos para las inspecciones del trabajo.

La naturaleza dispersa, oculta y diversa del trabajo en la economía informal plantea serios desafíos para las inspecciones del trabajo.

La labor de los inspectores del trabajo y sus responsabilidades se han vuelto aun más complejas debido a los cambios en el entorno laboral que entrañan la coexistencia de diferentes tipos de empresas, complejos sistemas de producción, la subcontratación y una creciente diversidad de contratos y relaciones de trabajo. Naturalmente, estos factores han producido un aumento de la informalidad.

La inspección del trabajo: ¿En qué consiste?

Se necesita una inspección del trabajo que funcione bien para garantizar el efectivo cumplimiento de la ley y que, en consecuencia, sea una parte esencial de la regulación laboral. Indudablemente la inspección del trabajo es una actividad compleja, habida cuenta de que las normas del trabajo son amplias, a menudo se incorporan en numerosos instrumentos jurídicos, y su aplicación abarca todo el territorio del Estado y afecta a numerosas cuestiones. También es intensiva en mano de obra y, pese a no ser costosa, requiere recursos pues necesita inspectores calificados para funcionar en forma óptima. La inspección no solo conlleva la aplicación de la ley sino también su interpretación.

Sin lugar a dudas, la inspección del trabajo contribuye a la efectiva aplicación de la ley y, como tal, es una parte fundamental y esencial de la regulación laboral. Como señaló el antiguo Director General de la OIT Francis Blanchard, "la legislación laboral sin inspección es una cuestión de ética, no una disciplina social vinculante"[1]. Los estudios empíricos han comprobado esta afirmación y llegado a la conclusión de que las inspecciones tienen una influencia positiva en el cumplimiento[2]. Para muchos, la inspección del trabajo es el pilar de la reforma social.

La inspección del trabajo siempre ha tenido los tres objetivos básicos siguientes:
- Impartir educación e información sobre los requisitos de la legislación;
- Prevenir violaciones de normas del trabajo suministrando asesoramiento, información técnica, formación y advertencias; y
- Castigar las infracciones.

El equilibrio entre estos objetivos varía según el país, pero ahora se asigna mayor importancia al estímulo del cumplimiento que a la sanción del incumplimiento[3]. No obstante, la inspección del trabajo por sí sola no puede tener éxito para abordar las causas fundamentales del incumplimiento de la legislación, si bien desempeña, o tiene el potencial de desempeñar, un papel importante.

1 Se reproduce en von Richthofen, 2002, pág. 8.
2 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Chacaltana, 2003, págs. 40-43.
3 Casale y Sivananthiran, 2010, pág. 45.

● La inspección del trabajo reviste gran importancia para la economía informal cuando los derechos que deberían aplicarse a determinada situación no se aplican, por ejemplo, cuando una relación de trabajo se encubre o un trabajador de una empresa formal no está registrado, o está subregistrado.

■ **La inspección del trabajo y el trabajo informal.** El carácter singular de la inspección del trabajo es que está limitado por ley y no se aplica a todas las personas que trabajan sino solo a los trabajadores y empresas comprendidas dentro de la ley; debe haber una obligación jurídica para que intervengan los inspectores[4]. Por consiguiente, la inspección reviste enorme importancia para la economía informal cuando los derechos que deberían aplicarse a una situación determinada no se aplican, por ejemplo, cuando una relación de trabajo se encubre o un trabajador de una empresa formal no está registrado, o está subregistrado. A veces el incumplimiento de la ley puede explicarse por el desconocimiento de la ley y/o de su contenido, o por la falta de voluntad de su observancia debido a los costos que, según se percibe, conlleva dicho cumplimiento. Dado que los inspectores del trabajo divulgan el contenido de la ley y suministran orientación a los empleadores sobre las diferentes formas de cumplirla, pueden llegar a los trabajadores informales. La ignorancia de estos acerca de sus derechos, o la ignorancia de los empleadores acerca de sus obligaciones jurídicas, puede ser generalizada, y los inspectores del trabajo cumplen una función decisiva en cuanto a actividades de sensibilización sobre cómo obtener permisos de trabajo en sectores como el servicio doméstico, cómo evitar los abusos en el proceso de contratación, cómo presentar quejas, cómo tratar justamente a los trabajadores migrantes, o cómo evitar el trabajo forzoso en la cadena de suministro[5].

La inspección del trabajo y la legislación

La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2008, reconoce la necesidad del "establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo".

Lo cierto es que la inspección del trabajo ha sido una preocupación de la OIT y sus mandantes desde sus comienzos. En el Tratado de Versalles de 1919 ya se mencionó la inspección del trabajo y en la primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo se adoptó una recomendación sobre el tema, seguida de otra en 1923. En 1947 se adoptó el *Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)* y sus dos recomendaciones[6], y en la mayoría de las siguientes normas del trabajo sobre las condiciones laborales y la protección de los trabajadores se menciona la necesidad de la inspección del trabajo como un medio de asegurar el cumplimiento. El *Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)* complementa el Convenio núm. 81, y el Consejo de Administración de la OIT y la Conferencia Internacional del Trabajo consideran ambos convenios prioritarios (véase la Declaración de 2008 sobre la justicia social). Ninguno de los dos convenios excluye a los trabajadores de su alcance en razón del empleo irregular y, como afirma concretamente el Convenio núm. 129, el sistema de inspección del trabajo en la agricultura se aplica a las empresas agrícolas que ocupen "trabajadores asalariados o aprendices, cualesquiera que sean la forma de su remuneración y la índole, forma o duración de su contrato de trabajo" (artículo 4). En cambio, en el Convenio núm. 81 se señala que se podrá exceptuar a las empresas mineras y de transporte.

En la economía informal la inspección es especialmente difícil pues los trabajadores con frecuencia son invisibles o no están organizados. Además, los trabajadores informales a menudo carecen de protección jurídica y en consecuencia quedan excluidos del mandato de los inspectores pues estos suelen visitar únicamente las empresas registradas. Por otra parte, no basta con promulgar mejores leyes y más inclusivas a menos que se asignen más fondos para la inspección; el resultado es la desregulación *de facto*.

4 La Comisión de Expertos ha observado que "por ejemplo, en la India, en virtud del art. 2 de la Ley de 1948 sobre Fábricas, solo las empresas que dan empleo a un mínimo de diez asalariados están comprendidas en el campo de aplicación de la legislación del trabajo; en Zimbabwe, de acuerdo con el art. 3 de la Ley de 1996 sobre Fábricas y Empresas, el umbral es de cinco trabajadores; en Nigeria, es de diez trabajadores, en virtud del art. 87 de la Ley de 1987 sobre Fábricas" (OIT, 2006a, párr. 23).

5 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Andrees, 2008, pág. 39.

6 Estas son la Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82).

■ **Desafíos básicos.** La inspección del trabajo se enfrenta con importantes desafíos básicos. Estos no se limitan al trabajo informal, pero indudablemente obstaculizan su capacidad de funcionamiento en la economía informal. En muchos países, el sistema de inspección del trabajo no cuenta con la financiación ni el personal suficiente, lo cual determina que la tarea sea imposible para los inspectores. Algunos países en desarrollo asignan menos del 1% de su presupuesto a la administración del trabajo, una fracción de lo cual se asigna a la inspección del trabajo[7]. Si bien no hay una definición universal de cuál es el número suficiente de inspectores (esto depende, entre otras cosas, del número total de la fuerza de trabajo), la OIT ha tomado como puntos de referencia razonables que el número de inspectores del trabajo, en comparación con el de trabajadores, debería ser de aproximadamente un inspector por cada 10.000 trabajadores en los países industriales con economías de mercado; un inspector por cada 15.000 trabajadores en los países con economías en fase de industrialización; un inspector por cada 20.000 trabajadores en los países con economías en transición, y un inspector por cada 40.000 trabajadores en los países menos desarrollados[8]; la mayoría de los países no alcanzan estos números. Además, los inspectores del trabajo con frecuencia están insuficientemente remunerados, lo cual hace peligrar su independencia, e indebidamente calificados. Los inspectores del trabajo deben recibir capacitación sobre los diferentes tipos de empresas y trabajadores, y estar en condiciones de determinar quiénes son los empleadores.

● Algunos países en desarrollo asignan menos del 1% de su presupuesto a la administración del trabajo, una fracción de lo cual se asigna a la inspección del trabajo.

Estos no son los únicos obstáculos para la eficiencia de la inspección del trabajo. La inspección del trabajo también debe ocuparse del problema de los altos niveles de corrupción y de las actividades deliberadas de los empleadores para evitar o socavar la autoridad de los inspectores del trabajo[9], lo cual podría exacerbarse si la informalidad es el resultado de la voluntad del empleador.

El alcance de la inspección del trabajo

El mandato de los inspectores del trabajo se define en términos generales en el Convenio núm. 81 y abarca las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores. A nivel nacional, el alcance del mandato de los inspectores del trabajo suele establecerse en distintos textos legislativos. En muchos países, las facultades de los inspectores del trabajo se aplican a todas las esferas que abarca la legislación laboral, en otros se limitan a determinados ámbitos de la legislación o a algunos sectores. Por ejemplo, algunos países excluyen total o parcialmente a los trabajadores agrícolas[10]. Otros limitan el alcance de la legislación laboral a empresas cuyo tamaño o volumen de negocios es superior a un umbral determinado[11].

Las principales preocupaciones de los inspectores son la higiene, el bienestar y la salud, y la seguridad en el trabajo, pero también la no discriminación en el lugar de trabajo, la libertad sindical o la seguridad social. Una preocupación creciente son cuestiones como la migración y el trabajo infantil. No obstante, con frecuencia se otorga a los inspectores autoridad en una gran diversidad de ámbitos, por ejemplo, dirimir conflictos individuales y colectivos, y asesorar sobre medidas de salud y seguridad, registro de empleadores y organizaciones de trabajadores, formación, cálculo de indemnizaciones por despido, emisión de permisos de trabajo o control de la legalidad del empleo, con frecuencia en colaboración con otros órganos administrativos. La Comisión de Expertos ha observado que las obligaciones que no guarden relación directa con las condiciones de trabajo no deberían interferir con las negociaciones mencionadas. En particular, la Comisión de Expertos ha destacado que no deberían imponerse obligaciones relacionadas con la lucha contra la inmigración ilegal a los inspectores del trabajo, ya que estas obligaciones podrían ser incompatibles con la obligación de controlar las condiciones de trabajo[12].

7 Von Richthofen, 2002, pág.146.
8 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT, 2006b, *Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo*, párr. 13.
9 Fenwick, C.; J. Howe; S. Marshall; I. Landau, 2007, pág. 39.
10 OIT, 2006a, págs.18 y 21.
11 OIT. 2006a. pág. 10.
12 OIT. 2008. Informe III (1A), *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra: OIT, Convenio núm. 81, Comentario presentado por Francia. Sobre este tema, véase el capítulo sobre el trabajo no declarado en la UE y OIT, 2010, *La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores*, Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo, documento de trabajo núm. 7 (Ginebra).

● Un desafío fundamental es el de la aclaración de la legislación, cuando esta es incompleta, incoherente, excesivamente vaga, obsoleta, o carece de definiciones.

■ **Aclaración de la legislación.** Un desafío fundamental de los gobiernos es el de la aclaración de la legislación. Los inspectores del trabajo deben estar en condiciones de comprender la legislación para explicarla y asegurar su cumplimiento, lo cual podría ser difícil, si no imposible, cuando la legislación es incompleta, incoherente, excesivamente vaga, obsoleta, o carece de definiciones[13]. El gobierno y los interlocutores sociales también debe impartir instrucciones claras a los inspectores y establecer los criterios respecto de dónde dirigir las inspecciones y qué medidas adoptar en caso de detectar infracciones, por cuanto debe establecerse un equilibrio entre la disuasión y evitar que los trabajadores corran mayores riesgos[14]. Aunque es un hecho aceptado que los inspectores deben promover el diálogo y el intercambio de información y no imponer sanciones[15], es esencial que estas sean efectivas y disuasivas para dar credibilidad al sistema de inspección del trabajo. En la mayoría de las legislaciones nacionales se prevén sanciones, tanto en forma de multas como de penas privativas de la libertad, por violación de las disposiciones legales sometidas al control de los inspectores, que deberían bastar como medida de disuasión. No obstante, en muchos países no se controla la efectiva aplicación de estas sanciones[16].

● El trabajo en las casas particulares, en la agricultura y en MYPE, y los casos de trabajo infantil y trabajo forzoso plantean dificultades concretas para las inspecciones del trabajo.

■ **Respuesta a las dificultades concretas.** Con frecuencia se afirma que el incumplimiento de la reglamentación laboral, y la consiguiente presencia del trabajo informal, es especialmente grave en relación con el trabajo doméstico, el trabajo a domicilio, el trabajo rural y las microempresas y pequeñas empresas (MYPE)[17]. Al mismo tiempo, estas son esferas afectadas por el hecho de que la inspección del trabajo en relación con ellas resulta problemática. La inspección del trabajo es especialmente difícil cuando el lugar de trabajo es privado, como sucede en el caso del trabajo doméstico o el trabajo a domicilio, porque es incompatible con el derecho a la vida privada. En el caso del trabajo agrícola, la inspección puede resultar muy costosa y llevar mucho tiempo si los trabajadores están dispersos, y también pueden plantearse dificultades cuando los trabajadores son estacionales o temporales. Algunos países consideran que la ratificación del Convenio núm. 129 no es apropiada porque la actividad agrícola tiene lugar principalmente en la economía informal[18]. La inspección del trabajo también es difícil en las MYPE, ya que estas empresas con frecuencia no están registradas y no son fáciles de detectar (véanse los documentos informativos sobre microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral, y sobre empresas informales). También es difícil en lo que respecta al trabajo forzoso[19] y el trabajo infantil, en particular en sus peores formas, que tienen lugar clandestinamente. La trata de personas, la prostitución y la pornografía, cuya inspección debe realizarse en lugares como calles, aeropuertos y fronteras, son ámbitos difíciles y peligrosos de controlar únicamente por inspectores del trabajo.

Lucha contra el trabajo infantil mediante la inspección del trabajo

La legislación internacional del trabajo otorga a los inspectores del trabajo un mandato claro para que inspeccionen y apliquen la legislación laboral respecto de los niños. Por ejemplo, el artículo 3 (a) del Convenio núm. 81 incluye entre las principales funciones del sistema de inspección del trabajo "velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre [...] empleo de menores". El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) ha publicado material relativo a la inspección y el trabajo infantil, incluido un manual para los inspectores del trabajo sobre la lucha contra el trabajo infantil (2002), una guía de formación para inspectores del trabajo (2005), y un conjunto de fichas técnicas (2005). Además, en vista de las dificultades con que se enfrentan los inspectores en la economía informal, el IPEC ha elaborado "sistemas de vigilancia y seguimiento del trabajo infantil" que "se constituyen en los ojos y los oídos" de los inspectores por medio de equipos locales especializados en detectar el trabajo infantil (véase OIT, 2005).

13 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT. 2002, *El trabajo decente y la economía informal*.
14 Daza. 2005, pág. 21.
15 Casale, Sivananthiran, Daza y Mar (eds.), 2006, pág. 11.
16 OIT, 2006a, párrs. 292-306.
17 Véase, por ejemplo, Casale, Sivananthiran, Daza y Mar, 2006, pág. 3.
18 Véase OIT. 2006a, párr. 357 (se cita el caso de Indonesia).
19 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT, *El trabajo forzoso y la trata de personas. Manual para los inspectores del trabajo* (Andrees, 2008).

La cooperación entre los ministerios de trabajo y la sociedad civil, los empleadores y los sindicatos es necesaria, especialmente cuando la inspección por los órganos gubernamentales no basta. Además, la colaboración en los niveles regional e internacional también es conveniente para ofrecer una respuesta coherente y colectiva a una fuerza de trabajo transnacional cada vez más vulnerable que con frecuencia se encuentra en relaciones de empleo que los sistemas jurídicos no abarcan[20].

Indudablemente, un buen sistema de inspección del trabajo depende de la voluntad política para financiarlo y mejorarlo, y las medidas básicas que han de adoptarse que figuran en el Convenio num. 81 siguen siendo aplicables en gran medida (véase el recuadro siguiente).

Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)
Criterios de referencia para la inspección del trabajo eficaz

- La inspección del trabajo debería organizarse como un sistema (artículo 1) y aplicarse a todos los establecimientos a cuyo respecto los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores (artículo 2).
- Debería abarcar un conjunto básico de funciones, como disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines (artículo 3.1).
- Los inspectores deberían facilitar información y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera de cumplir las disposiciones legales, y poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes (artículo 3.1).
- La inspección del trabajo deberá estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central (artículo 4.1).
- Debe fomentarse la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones privadas (organizaciones no gubernamentales) que se ocupan de la protección laboral, y con los empleadores y trabajadores o sus organizaciones (artículo 5).
- El personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida (artículo 6).
- Los inspectores del trabajo serán contratados tomándose únicamente en cuenta las aptitudes del candidato y deberán recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones (artículo 7).
- El número de inspectores del trabajo será suficiente para garantizar el desempeño efectivo de sus funciones y se determinará teniendo debidamente en cuenta, entre otras cosas, el número, naturaleza, importancia y situación de los establecimientos sujetos a inspección; el número de trabajadores empleados en tales establecimientos; y el número y complejidad de las disposiciones legales por cuya aplicación deba velarse (artículo 10).
- Deberá proporcionarse a los inspectores del trabajo oficinas locales debidamente equipadas y los medios de transporte necesarios (artículo 11).
- Los inspectores del trabajo estarán debidamente acreditados y facultados para tomar medidas (artículos 12 y 13).
- Los establecimientos se deberán inspeccionar con la frecuencia y el esmero que sean necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes (artículo 16).
- La legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que habrán de ser efectivamente aplicadas en los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, y en aquellos en que se obstruya a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones (artículo 18).

Fuente: OIT, 2002, pág. 12.

20 OIT, 2006b, párr. 11.



Trabajadores de la construcción, El Cairo, Egipto.

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- **Aumento del alcance de las inspecciones**
- **Establecimiento de alianzas**
- **Nuevos mecanismos de divulgación**
- **Equipos tripartitos**
- **Diversidad de criterios sobre multas**
- **Aprovechamiento de tecnologías**
- **Campañas selectivas**
- **Creación de capacidad y educación**

Incorporar al gran número de trabajadores y unidades económicas de la economía informal en el ámbito y la protección de la inspección del trabajo presenta enormes desafíos, y los países han respondido a ellos de diferentes formas.

■ **Aumento del alcance de las inspecciones.** Algunos países han podido responder mediante el aumento del alcance de sus inspecciones. Varios países de América Latina, entre ellos Guatemala y El Salvador han duplicado, y en el caso de la República Dominicana y Honduras, triplicado, el alcance de sus inspecciones a lo largo de una década y media[21].

Por ejemplo en Europa, Francia anunció un aumento del número de los funcionarios de inspección y un fortalecimiento de sus calificaciones, y tenía previsto contratar otros 240 inspectores, 420 contralores y 40 ingenieros y médicos entre 2006 y 2010[22].

Recientemente en Sudáfrica se puso en marcha una importante iniciativa que consistió en la contratación de más de 100 nuevos inspectores para reducir las inspecciones múltiples, cada una de ellas de alcance limitado, mediante un enfoque más consolidado y que exige menos tiempo. Esta estrategia elimina la necesidad de que varios funcionarios visiten la misma empresa, uno tras otro, a menudo sin tener conocimiento de las actividades de los demás, a veces hasta impartiendo asesoramiento contradictorio. Su aplicación requiere una estrecha colaboración con los empleadores y los sindicatos[23].

■ **Establecimiento de alianzas.** En otros casos, muchos países han examinado enfoques innovadores para llegar a la economía informal. El establecimiento de alianzas con una amplia diversidad de interlocutores es una estrategia fundamental para ampliar el alcance. Estas incluyen alianzas con ministerios de salud, agricultura y otros con relaciones comunitarias firmes; la movilización de comunidades como entidades de seguimiento; el trabajo por medio de códigos de conducta voluntarios y el establecimiento de alianzas tripartitas para la fiscalización.

● Establecer alianzas con una gran diversidad de interlocutores es una estrategia fundamental para ampliar el alcance de las inspecciones.

21 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Schrank y Piore, 2007, pág. 21.
22 Para más detalles, véase OIT, 2008, Informe III (1A), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra: OIT, Convenio núm. 81, Comentario presentado por Francia. En 2007 hubo 72 inspectores más y en 2008, 204 contralores y 84 funcionarios administrativos (Ministerio de Trabajo, de Relaciones Sociales, de la Familia, de la Solidaridad y de Asuntos Urbanos. Dirección General de Trabajo, 2009, *L'inspection du travail en France en 2008*, http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Rap_WEB_BIT_2008_19_11_09.pdf).
23 Sivananthiram, A., *Challenges Facing Labour Inspection In Asia and Middle East*.

● Tal vez se necesiten mecanismos de divulgación especiales en relación con el trabajo infantil.

■ **Nuevos mecanismos de divulgación.** Abordar el trabajo infantil mediante nuevas iniciativas de divulgación ha tenido éxito en varios países. En Turquía, por ejemplo, se instituyó un nuevo sistema de inspección con el apoyo del IPEC, destinado a mejorar la cooperación entre los inspectores por un lado y los niños que trabajan, los administradores y los empleadores, por el otro. A fin de garantizar lugares de trabajo más seguros, se impartió formación a 108 inspectores que trabajan a tiempo completo en cuestiones relacionadas con el trabajo infantil, lo cual benefició a unos 10.000 niños. Los datos recopilados por las inspecciones del trabajo se utilizaron para obtener una imagen precisa de los riesgos y peligros a los cuales se enfrentaban los niños que trabajan[24]. En la República Unida de Tanzanía, en coordinación con el IPEC los inspectores del trabajo recibieron formación sobre cómo persuadir a los empleadores en la agricultura comercial de que no recurrieran a trabajadores infantiles en las plantaciones, y les proporcionasen servicios de educación. Los inspectores del trabajo colaboraron con representantes de los empleadores y representantes de los sindicatos y se obtuvieron resultados positivos[25].

El Brasil ha establecido una unidad de inspección móvil especial para investigar el trabajo forzoso en los establecimientos agrícolas.

El trabajo forzoso es otro ámbito en que, a pesar de su naturaleza clandestina, los países están haciendo avances. Por ejemplo, en 1995 en el Brasil, se instituyó una unidad de inspección móvil especial que consiste en la vigilancia aérea por inspectores del trabajo y agentes de la policía federal que investigan denuncias de trabajo forzoso en establecimientos agrícolas. A pesar de que se enfrenta con problemas de financiación, esta iniciativa ha tenido éxito, liberando a más de 32.000 trabajadores esclavos[26]. En varios países, incluido México, las inspecciones del trabajo han realizado actividades de concienciación mediante el suministro de materiales destinados a las comunidades vulnerables al trabajo forzoso que contienen información sobre sus derechos, leyes y los lugares a los que deben dirigirse para solicitar ayuda.

En Italia el personal de la Brigada de *Carabinieri* para la Protección del Trabajo, que depende del Ministerio de Trabajo, vela por el cumplimiento de la legislación del trabajo y en materia de seguridad social. Su tarea principal es luchar contra el empleo ilegal y encubierto, la explotación de los trabajadores en "talleres clandestinos", la trata de personas y la erradicación de condiciones inhumanas de trabajo. Esta unidad especializada se centra asimismo en la detección del fraude la deducción ilegal de contribuciones sociales. Cuenta con personal calificado, a saber, inspectores del trabajo y agentes de policía. En 2005, la Brigada llevó a cabo más de 24.500 inspecciones (que abarcaron a 128.000 trabajadores), y denunció a la autoridad judicial a más de 10.000 personas, de las cuales se arrestó a 188[27].

● Se han utilizado equipos tripartitos para llegar a lugares de trabajo remotos.

■ **Equipos tripartitos.** En algunos casos las inspecciones del trabajo han coordinado su labor con sindicatos y empleadores para formar equipos tripartitos a fin de llegar a lugares de trabajo remotos. En Filipinas, por ejemplo, el Departamento de Trabajo ha establecido un sistema de inspección de tres niveles en que las empresas de gran envergadura ejercen su propio control y las empresas medianas y pequeñas reciben la visita de inspectores del trabajo, mientras que las microempresas son asesoradas por equipos tripartitos[28].

En Polonia, la inspección del trabajo ha coordinado su labor con la de la Policía de Fronteras en casos de trabajo no declarado efectuado por extranjeros. Además, el inspector del trabajo a nivel de distrito informa al jefe provincial de la admi-

24 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT, 2006a, pág. 19.
25 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2002, *Informe VI El trabajo decente y la economía informal*.
26 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Andrees, 2008, *El trabajo forzoso y la trata de personas. Manual para los inspectores del trabajo*, pág. 23; Costa, 2009, págs. 79-83.
27 *Ibid*., pág. 36.
28 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT, *La economía informal: hacer posible la transición al sector formal*, Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal.

nistración local acerca de los casos de trabajo no declarado o subdeclarado[29]. Además, se han celebrado acuerdos de colaboración entre la inspección del trabajo y otras autoridades. Como resultado de ello, en 2008 se llevaron a cabo 662 inspecciones basadas en solicitudes de las oficinas de empleo de condado (180), la policía (99), las oficinas de empleo provinciales (87) y las autoridades impositivas (76), entre otras[30].

■ **Diversidad de criterios sobre multas.** Algunos países han establecido distintos criterios respecto de las sanciones. En Chile, por ejemplo, el Código del Trabajo establece diferentes multas según el tamaño de la empresa; cuanto mayor es el número de trabajadores afectados, tanto mayor es la multa[31].

Chile ha establecido diversos criterios respecto de las sanciones.

■ **Aprovechamiento de la tecnología.** Una iniciativa adoptada en el estado indio de Maharashtra, que está por iniciar su etapa piloto en el distrito de Thane, tiene por objeto ampliar el alcance de la protección laboral al sector no organizado, que comprende prácticamente el 93% de la fuerza de trabajo de ese estado. La principal innovación consiste en un sistema informático de gestión del trabajo, que creará una interfaz entre las empresas, los empleados, los bancos y el Departamento de Trabajo. Este sistema beneficia a los empleadores pues les permite acceder en línea a todos los formularios necesarios para obtener y renovar licencias, eliminando así varios obstáculos burocráticos, fomentando al mismo tiempo el respeto por la ley. El sistema permite la inclusión financiera de los trabajadores al emitirles tarjetas bancarias y cuentas para el cobro de sus salarios. Además, el Departamento de Trabajo puede hacer el seguimiento y control de los salarios pagados y ganados. Este sistema suministrará información a los inspectores del trabajo mediante la generación de alertas automáticas sobre empresas potencialmente infractoras a las que podrán dirigirse advertencias, realizarse inspecciones e iniciarse acciones judiciales. Cabe esperar que este sistema se amplíe a los trabajadores que no están comprendidos en la Ley sobre fábricas.

■ **Campañas selectivas.** Las campañas selectivas son muy eficaces. En la Argentina en 2003 se puso en marcha el Plan Nacional de Regularización del Trabajo que combinó los datos recogidos por los inspectores con los datos disponibles de las contribuciones sociales. Si los trabajadores que están en una situación irregular se regularizan, la multa impuesta a la empresa se reduce. Esto permitió la regularización de un 24% de los trabajadores visitados[32]. Las empresas que reciben inspecciones se seleccionan según su capacidad para pagar las contribuciones sociales a fin de no sancionar a empresas formales que atraviesan dificultades financieras[33]. No obstante ello, este es un paso en la dirección apropiada.

● El papel de los inspectores del trabajo incluye el suministro de información y asesoramiento a los empleadores y los trabajadores sobre la forma de cumplir la legislación.

■ **Creación de capacidad y educación.** Con frecuencia se cree que la función de los inspectores del trabajo guarda relación únicamente con las sanciones. Si bien estas son importantes pues constituyen un claro mensaje de que determinadas conductas no se toleran, la función de los inspectores del trabajo incluye también facilitar información y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales, como se indica en el Convenio núm. 81 de 1947. Es necesario aplicar un enfoque gradual y, por consiguiente es esencial contar con inspectores del trabajo adecuadamente capacitados, así como con un marco jurídico claro. Los inspectores del trabajo deben estar en condiciones de determinar, en cada caso, la mejor forma de velar por el cumplimiento de los objetivos de la legislación.

Varios países están aplicando enfoques de inspección del trabajo que son educacionales, persuasivos, transparentes y participativos.

29 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT, 2010, *La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores*, Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo, pág. 27.

30 *Ibid.*, pág. 17.

31 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Código del Trabajo, 2002, http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/articles-59096_recurso_2.pdf. Véase también, Reinecke y White, 2004, pág.138.

32 Para más detalles, véase, Vega Ruiz, 2009, pág. 28.

33 Para más detalles, véase http://www.trabajo.gov.ar/.

Con frecuencia los enfoques que son educacionales, persuasivos, transparentes y participativos tienen éxito para acceder a la economía informal. En Finlandia, Francia y los Países Bajos, por ejemplo, las campañas de inspección del trabajo incluyen actividades de formación y de sensibilización de los empresarios agrícolas, sus trabajadores y miembros de sus familias respecto a los riesgos profesionales más graves[34]. En 2001 Chile abrió la posibilidad de que las empresas que tuvieran contratados nueve o menos trabajadores sustituyeran las multas por capacitación gratuita. El empleador, que no puede ejercer esta opción más que una vez por año, podrá solicitar la sustitución de la multa aplicada y corregir la situación que dio lugar a esta. Si el empleador no cumple con la obligación de asistir a la capacitación, se procederá a la aplicación de la multa originalmente impuesta, aumentada en un 100%[35]. En el Perú, en el artículo 5 del Decreto Legislativo 910 por el que se promulga la Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador, de 16 de marzo de 2001, se dispone que los inspectores deben proporcionar información técnica preventiva a los empleadores y a los trabajadores del sector informal[36].



Fabricación de fósforos, India.

34 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT, 2006a, párr. 260.
35 Para más detalles, véase http://www.dt.gob.cl/1601/article-60629.html.
36 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT, 2006a, párr. 87.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Permite el acceso a más datos sobre los ejemplos de buenas prácticas mencionadas en el texto. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT

Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312226:NO

Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312274:NO

Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312419:NO

Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312420:NO

Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/generic-document/wcms_099768.pdf

Publicaciones pertinentes

Andrees, B. 2008. *El trabajo forzoso y la trata de personas. Manual para los inspectores del trabajo* (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_107704.pdf

Casale, G.; A. Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds.). 2006, *Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy* (Ginebra, OIT/ Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo (AIRT)).

Chacaltana, J. 2003. *Public policy and employment in micro and small enterprises in Peru*, documento de trabajo núm. 56 del Programa de Desarrollo de Pequeñas Empresas (SEED) (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_100896/index.htm

Costa, P.T.M. 2009. *Fighting forced labour: the example of Brazil*, Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_111297.pdf

Daza, J.L. 2005. "La inspección del trabajo y la economía informal", *Educación Obrera*, vol. 3-4, núm. 140-141, págs.16-22.

Fenwick, C.; J. Howe; S. Marshall; I. Landau. 2007. *Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches*, documento de trabajo núm. 81 de SEED (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_093618/index.htm

Hirose, K.; B.C. Vitasa. 2007. *Implementation of the Labour Standards Enforcement Framework in the Philippines*, documento de trabajo núm. 14, Oficina Subregional para Asia Sudoriental y el Pacífico de la OIT (Manila, Filipinas, OIT).

Ministerio de Trabajo, de Relaciones Sociales, de la Familia, de la Solidaridad y de Asuntos Urbanos, Dirección General de Trabajo. 2009. *L'inspection du travail en France en 2008*.
http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Rap_WEB_BIT_2008_19_11_09.pdf

OIT 2006a. Informe III (Parte I B), *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)*, Conferencia Internacional del Trabajo 95.ª reunión (Ginebra).
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf

OIT 2006b. *Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo*, Consejo de Administración, 297.ª reunión, GB.297/ESP/3 (Ginebra).
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf

OIT 2010. *La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores*, Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (Lab/Admin), documento de trabajo núm. 7 (Ginebra: OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_144915.pdf

Reinecke, G.; S. White. 2004. *Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs*, (Ginebra).

Schrank, A.; M. Piore. 2007. *Norms, Regulations, and Labor Standards in Central America*, Estudios y Perspectivas, Naciones Unidas y CEPAL (México: Naciones Unidas).
http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/28113/Serie 77.pdf

Vega Ruiz, M. L. 2009. *Administración del Trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina: el papel central de la inspección del trabajo*, LAB/ADMIN, documento de trabajo núm. 1 (Ginebra, OIT).

Herramientas

Andrees, B. 2008. *El trabajo forzoso y la trata de personas. Manual para los inspectores del trabajo (Ginebra, OIT).*
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_107704.pdf

Oficina Internacional del Trabajo. 2002. *Combating child labour: A handbook for labour inspectors* (Ginebra).
http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=2619

--. 2005. *Directrices para el desarrollo de procesos de vigilancia y seguimiento del trabajo infantil (VSTI)* (Ginebra).
http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=1922

von Richthofen, W. 2003. *La inspección de trabajo. Guía de la profesión*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Madrid: 2003). Hipervínculo a la versión en inglés:
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_103_engl.pdf

Para más información véase el sitio web del Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo http://www.ilo.org/labadmin/lang--es/index.htm

Referencias

Andrees, B. 2008. *El trabajo forzoso y la trata de personas. Manual para los inspectores del trabajo* (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_107704.pdf

Casale, G.; A. Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds.). 2006, *Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy* (Ginebra, OIT/ AIRT).

Chacaltana, J. 2003. *Public policy and employment in micro and small enterprises in Peru*, documento de trabajo núm. 56 de SEED (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_100896/index.htm

Daza, J.L. 2005. "La inspección del trabajo y la economía informal", *Educación Obrera*, vol. 3-4, núm. 140-141, págs. 16-22.

Fenwick, C.; J. Howe; S. Marshall; I. Landau. 2007. *Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches*, documento de trabajo núm. 81 de SEED (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_093618/index.htm

Oficina Internacional del Trabajo. 2002. *Combating child labour: A handbook for labour inspectors* (Ginebra).
http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=2619

OIT 2002. Informe VI *El trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión (Ginebra).

OIT 2006a. Informe III (Parte I B), *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)*, Conferencia Internacional del Trabajo 95.ª reunión, 2006 (Ginebra).

OIT 2006b. *Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo*, Consejo de Administración, 297.a reunión, GB.297/ESP/3 (Ginebra).

OIT 2007. La economía informal: hacer posible la transición al sector formal, Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal.

OIT. 2008. Informe III (1A), *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra.

Reinecke, G.; S. White. 2004. *Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs* (Ginebra).

Schrank, A.; M. Piore. 2007. *Norms, Regulations, and Labor Standards in Central America*, Estudios y Perspectivas, Naciones Unidas y CEPAL (México: Naciones Unidas).
http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/28113/Serie 77.pdf

Sivananthiram, A., *Challenges Facing Labour Inspection in Asia and Middle East*.

Vega Ruiz, M. L. 2009. *Administración del Trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina: el papel central de la inspección del trabajo*, LAB/ADMIN, documento de trabajo núm. 1 (Ginebra: OIT).

Von Richthofen, W. 2002. *La inspección de trabajo. Guía de la profesión,* Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Madrid: 2003). Hipervínculo a la versión en inglés:
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_103_engl.pdf.



Confección de pelotas de fútbol, Sialkot, Pakistán.

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - **4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura**
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

Organización, representación y diálogo

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Reunión de trabajadores, Jordania.

5.1 DIÁLOGO SOCIAL: PROMOCIÓN DE LA BUENA GOBERNANZA EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS SOBRE LA ECONOMÍA INFORMAL

■ Este documento informativo sirve de introducción a los documentos informativos siguientes sobre sindicatos, organizaciones de empleadores y cooperativas, y en consecuencia no tiene la misma estructura que los demás documentos técnicos. Pone de relieve el papel fundamental del diálogo social en la gobernanza democrática y la formulación y aplicación de políticas eficaces para apoyar la transición hacia la formalidad.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- Organización y representación débiles
- La importancia del diálogo social
- Organizaciones autónomas constituidas por miembros
- Sindicatos
- Organizaciones de empleadores
- Cooperativas
- El papel de los gobiernos en el diálogo social

■ **Organización y representación débiles.** La organización y representación de los actores de la economía informal sigue planteando un serio desafío. Actualmente, los trabajadores y empresarios de la economía informal o bien están excluidos o están insuficientemente representados tanto en las organizaciones de empleadores como en las de trabajadores, en algunos casos porque no se consideran ni empleadores ni empleados. Los grupos vulnerables como los jóvenes, las mujeres pobres y las personas con discapacidad se encuentran entre los que tienen los niveles de organización más bajos. Entre los numerosos problemas figuran restricciones jurídicas, por ejemplo, las organizaciones democráticas, independientes, constituidas por miembros en la economía informal a veces ni siquiera pueden funcionar con arreglo a las leyes locales o nacionales. Esta seria laguna de representación refuerza la falta de otra protección jurídica y social, lo que a su vez está agravado por discriminaciones múltiples basadas en el género, el grupo étnico, la categoría de migrantes y otros factores. Como lo aclara la *Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal* de 2002:

"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."[1]

Como se señala en secciones anteriores, la economía informal abarca una amplia variedad de actividades y relaciones que, a su vez, dan lugar a una amplia variedad de problemas. En general, la actividad económica informal guarda relación con déficits de gobernanza. Las leyes e instituciones que se han establecido para toda la población, por un motivo u otro, no benefician a los actores de la economía informal. Prestar atención a estas situaciones y resolver los problemas requiere la aplicación firme y eficaz de medidas gubernamentales. En otras situaciones tal vez resulten más eficaces y preferibles otras formas de cooperación y autoayuda. Todas las estrategias se benefician de la organización de los actores de que se trata, sean empleados, trabajadores por cuenta propia o microempresarios. Lo cierto es que la experiencia indica que la organización es indispensable para la defensa y promoción de los intereses, y a menudo el primer paso para la resolución de problemas.

■ **La importancia del diálogo social.** El diálogo social, uno de los principales mecanismos de la buena gobernanza y la formulación democrática de decisiones, no puede tener lugar sin el establecimiento de organizaciones

1 Para más detalles véase la sección de recursos para acceder a OIT 2002 Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal.

¿Qué es el diálogo social?

El diálogo social desempeña un papel crucial en el logro del objetivo de la OIT de promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para conseguir un trabajo productivo y decente, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.
La definición de diálogo social con que trabaja la OIT incluye todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de informaciones entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social. Puede cobrar la forma de un proceso tripartito donde el gobierno es parte oficial en dicho diálogo o consistir en relaciones de carácter bipartito entre trabajadores y empleadores, o bien, entre sindicatos y organizaciones de empleadores, con o sin intervención indirecta del gobierno. La concertación puede ser oficiosa u oficial, siendo con frecuencia una combinación de ambos tipos. Puede tener lugar en los planos nacional, regional o de la empresa. También puede ser interprofesional, sectorial o una combinación de tales formas.
El principal objetivo del diálogo social propiamente dicho es el de promover el logro de un consenso y la participación democrática de los principales interlocutores presentes

en el mundo del trabajo. Las estructuras y procesos de diálogo social que se han desarrollado con éxito tienen el potencial de resolver importantes cuestiones de índole económica y social, de alentar la buena gobernanza, de impulsar la paz y estabilidad social y laboral, y de fomentar el progreso económico.

Fuente: Sitio web de la OIT sobre diálogo social, http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/.

de trabajadores y de empleadores sólidas, dotadas de capacidad técnica y acceso a la información pertinente. El diálogo social exige voluntad y compromiso políticos y respeto de los derechos fundamentales de libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva. Todas las esferas de la formulación de políticas sobre la economía informal, se trate de políticas sobre calificaciones o sobre seguridad social, exigen que los actores de la economía informal puedan organizarse, estructurar sus necesidades y tener la oportunidad de decidir acerca de su propio futuro, así como de alcanzar un consenso que responda a los objetivos económicos y sociales.

Los documentos técnicos siguientes (véanse los documentos informativos sobre sindicatos, organizaciones de empleadores y cooperativas) suministran ejemplos de la amplia variedad de nuevas iniciativas emprendidas por los actores de la economía informal para organizarse y tener capacidad de representación. El fortalecimiento institucional y el poder de negociación pueden considerarse tanto un fin en sí mismo como un medio *fundamental* de lograr el trabajo decente para quienes están actualmente en la economía informal. La representación y la consiguiente organización son fundamentales para muchas de las instituciones y se requieren a fin de subsanar las deficiencias de gobernanza relacionadas con las actividades de la economía informal. Las organizaciones fuertes y seguras pueden constituirse en partes negociadoras para formular, con el gobierno, las políticas necesarias para subsanar las deficiencias de trabajo decente y lograr la transición hacia la economía formal.

Las iniciativas se resumen *infra* y el texto completo puede consultarse en los documentos técnicos mencionados.

● El diálogo social exige voluntad y compromiso político y respeto de los derechos fundamentales de libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva

■ **Organizaciones autónomas constituidas por miembros.** En los últimos dos decenios se ha registrado un aumento considerable de las organizaciones autónomas constituidas por miembros de la economía informal, con frecuencia mujeres trabajadoras, incluidas las que padecen desventajas múltiples como las relacionadas con el grupo étnico o su condición de migrantes. Se han establecido organizaciones de trabajadores a domicilio, vendedores ambulantes y vendedores de mercados, así como de otros sectores de pobres urbanos, como los recolectores de residuos, que han recibido apoyo financiero de programas de asistencia para el desarrollo y la movilización de mujeres. Estas organizaciones han luchado por lograr cambios fundamentales de las políticas económicas y sociales, incluidos la planificación y el desarrollo urbanos, con especial atención a la igualdad de género y el empoderamiento. Estas organizaciones han creado estructuras en el plano regional e internacional, que tienen cada vez más importancia en la economía mundial. De conformidad con sus objetivos y necesidades, algunas han optado por registrarse como sindicatos, otras como cooperativas, mientras que otras siguen siendo simples asociaciones o redes menos estructuradas. En algunos casos han tenido éxito al manifestar su situación a la atención internacional y han establecido alianzas que ejercen presión para que los instrumentos internacionales les presten apoyo a fin de que puedan alcanzar el trabajo decente. La aprobación del *Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177),* y su correspondiente *Recomendación (núm. 184)* marcó un hito para dar visibilidad y protección jurídica a algunos de estos trabajadores, en tanto que los instrumentos adoptados recientemente en relación con el trabajo doméstico, como el *Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189),* y su correspondiente *Recomendación (núm. 201)* permiten abrigar esperanzas de que otro importante segmento de la economía informal pueda alcanzar gradualmente la formalidad (véanse los documentos informativos sobre el trabajo doméstico y el trabajo a domicilio).

■ **Sindicatos.** Históricamente los sindicatos siempre han procurado proteger a los marginados. Las nuevas presiones de la globalización, la liberalización y la externalización, que han socavado el empleo y la seguridad de los ingresos en la economía formal tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, han renovado este mandato de organización y representación. Los sindicatos han respondido a estos nuevos desafíos a fin de alcanzar a los trabajadores que han sido relegados a la economía informal. No obstante, hay considerables obstáculos. Con frecuencia el trabajo se lleva a cabo en unidades pequeñas, dispersas. A menudo deben superarse obstáculos jurídicos considerables para alcanzar los objetivos. Además del trabajo realizado con carácter informal, un volumen importante de trabajo se lleva a cabo en relaciones dentro de un marco jurídico, pero este no garantiza protección suficiente a los trabajadores. Los sindicatos están cuestionando las modalidades de empleo que dependen cada vez en mayor grado de la externalización y la subcontratación, y el uso de trabajo ocasional o precario en todas las cadenas mundiales de suministro. Entre las esferas de las que se están ocupando los sindicatos figuran la igualdad de trato y la no discriminación de los trabajadores cedidos por agencias y otros trabajadores que realizan tareas de corto plazo. Llevan a cabo campañas contra formas de trabajo precario, que afectan de manera desproporcionada a las mujeres, poniendo de relieve también la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes en el contexto de la crisis económica mundial. En la OIT se ha iniciado un importante debate normativo respecto de la relación de trabajo (véase el documento informativo sobre relación de trabajo). Al mismo tiempo, los sindicatos también han formulado una amplia variedad de iniciativas para organizar a los trabajadores que realizan labores informales, ya sea afiliándolos a los sindicatos existentes, estableciendo nuevas estructuras sindicales o por medio de la cooperación con otras organizaciones.

● Los sindicatos han elaborado una amplia variedad de iniciativas para organizar a los trabajadores del sector informal

Las estrategias que han tenido éxito incluyen una combinación de servicios prestados a los trabajadores de la economía informal paralelamente a la organización y afiliación. Los sindicatos han comprobado que sus competencias y conocimientos en esferas técnicas como la salud y seguridad en el trabajo, han sido puntos de ingreso importantes para la participación de los trabajadores no organizados. Además, han elaborado estrategias innovadoras para prestar servicios de seguridad social básica a grupos de trabajadores de la economía informal. Han aportado su legitimidad e influencia en las negociaciones con las autoridades nacionales y locales y, en particular, con los gobiernos municipales y locales.

■ **Organizaciones de empleadores.** En su función de representación, las organizaciones de empleadores han atendido principalmente a las necesidades de empresas de mayor envergadura de la economía formal. En general, la mayoría de las organizaciones de empleadores no representan a los propietarios de las unidades económicas de la economía informal, en particular porque las organizaciones de empleadores prestan servicios a cambio del pago de honorarios. Sin embargo, han reconocido que pueden desempeñar un papel importante en cuanto a la promoción y formulación de políticas que pueden garantizar reglas del juego equitativas para el funcionamiento de las empresas. Un entorno propicio del sector privado que incluya, por ejemplo, procedimientos de registro racionalizados y reglamentaciones apropiadas, puede alentar a las empresas a ingresar y permanecer en la economía formal al tiempo que garantizan una distribución más equitativa de las responsabilidades tributarias y de seguridad social. Las organizaciones de empleadores han reconocido que la falta de visibilidad y organización constituye un obstáculo importante para que los empresarios del sector informal tengan acceso a los cambios normativos y el apoyo técnico que requieren. Por consiguiente, también han prestado apoyo a la creación de capacidad y los servicios técnicos a microempresas y pequeñas empresas, y han promovido vínculos entre distintas empresas dentro de las cadenas de suministro a fin de mejorar los ingresos y la capacidad técnica.

● Las organizaciones de empleadores están reconociendo cada vez más el importante papel que pueden desempeñar en cuanto a la promoción, la formulación de políticas, el apoyo técnico y la creación de capacidad en la economía informal

Las organizaciones de empleadores también han desempeñado un papel importante en el diálogo tripartito que ha logrado resultados prácticos para ayudar a las pequeñas empresas y las microempresas. Cada vez con mayor frecuencia, algunas empresas multinacionales también están adoptando medidas, a través de acuerdos marco con sindicatos mundiales, iniciativas de responsabilidad social de las empresas o a través de alianzas con iniciativas de comercio ético o justo, para garantizar la transparencia y el trabajo decente en sus cadenas de suministro.

Las cooperativas son un importante punto de ingreso a la formalidad ya que el registro las convierte en personas jurídicas

■ **Cooperativas.** Las cooperativas son otra forma de organización eficaz, constituida por socios y gestionada democráticamente. Son de propiedad conjunta y llevan a cabo actividades productivas de apoyo a sus socios. También han demostrado ser un paso importante en la senda hacia la formalidad, pues sus integrantes tal vez comiencen siendo unidades informales que, si logran superar diversos obstáculos, pueden convertirse en entidades empresariales que con frecuencia se registran. Como personas jurídicas pasan a ser parte de la economía formal. Las cooperativas se han constituido no solo como programas de ahorro y crédito, que son parte de su tradición e historia, sino también como un medio concebido para incrementar las oportunidades de ingreso y la productividad, y para ayudar a los actores de la economía informal a regularizar su situación y beneficiarse de protección.

Hay un consenso cada vez mayor, de parte de los gobiernos, los empleadores y los sindicatos en el sentido de que las cooperativas son un aspecto fundamental de toda estrategia de desarrollo debido a su enfoque centrado en los socios y las oportunidades de desarrollo sostenible. El Servicio de Cooperativas de la OIT, conjuntamente con la Alianza Cooperativa Internacional, ha puesto en marcha una nueva campaña titulada “Cooperar para salir de la pobreza” que tiene por objeto consolidar las iniciativas centradas en la prestación de asistencia a actores en pequeña escala de la economía informal para que formen cooperativas. Mientras que la globalización ha planteado nuevos desafíos, dichos actores han seguido formando cooperativas y de este modo se benefician del acceso a los mercados, mayores ingresos y seguridad.

En los documentos informativos pertinentes se analizan en forma más pormenorizada las iniciativas para una mejor representación de los actores de la economía informal. Cabe destacar una vez más que estas iniciativas con miras al establecimiento de organizaciones fuertes e independientes en el sector informal, constituyen el fundamento en el que debería basarse la formulación de políticas sobre la economía informal. La participación en el diálogo social, en particular a nivel nacional, puede dar lugar a la adopción democrática de decisiones sobre las estrategias destinadas a aumentar el empleo regulado. También posibilita el examen tanto de la legislación como de la práctica nacionales a fin de crear un entorno inclusivo y propicio que permita la integración del trabajo informal en los sistemas formales de protección y apoyo.

Los gobiernos desempeñan un papel esencial en la creación de un entorno propicio para el diálogo social

■ **El papel de los gobiernos en el diálogo social.** Los gobiernos desempeñan un papel fundamental en la creación de un entorno propicio para el diálogo social. Un entorno jurídico adecuado que establece los derechos de libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva de todos los trabajadores y empleadores (véase el documento informativo sobre normas internacionales del trabajo), independientemente de donde trabajan, para funcionar libremente sin temor a represalias, es uno de los fundamentos de este entorno propicio. Más allá de garantizar estos derechos, el Estado también debe suministrar medios y mecanismos para el diálogo, inclusive a nivel normativo nacional. Por medio de estos mecanismos democráticos pueden encontrarse soluciones eficaces y sostenibles en apoyo del objetivo de salir de la informalidad.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Permite el acceso a más datos sobre los ejemplos de buenas prácticas mencionadas en el texto. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT y de las Naciones Unidas y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

Convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_095897.pdf

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)
Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)

Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)
Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)
Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

Convenios de gobernanza

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_156441.pdf
Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)
Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)
Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)
Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)

Convenios

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:1:0::NO:::
Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11)
Convenio sobre el derecho de asociación (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 84)
Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135)
Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141)
Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)
Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)

Recomendaciones

www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:1:0::NO:::
Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91)
Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92)
Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94)
Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113)
Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967 (núm. 129)

Recomendación sobre el examen de reclamaciones, 1967 (núm. 130)
Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 143)
Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 149)
Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159)
Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163)

Para más información, véase el sitio web del Sector de Diálogo Social de la OIT http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/.

Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc86/com-dtxt.htm

Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_099768.pdf

OIT 2002 Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, 2002, Ginebra.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf

Publicaciones pertinentes

Chen, M., Jhabvala, R. y Lund, F. *Supporting workers in the informal economy : A Policy Framework*, documento de trabajo sobre la economía informal, Sector de Empleo (OIT Ginebra)
http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen-Jhabvala-Lund-Supporting-Workers-policypaper.pdf

OIT 2006 *La libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT* **http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_090634.pdf**

OIT 2008 *La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.* Informe del Director General, 2008
http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_096124/lang--es/index.htm

OIT 2011 *La Crisis Mundial: Causas, respuestas y desafíos* (OIT Ginebra)
http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_179124/lang--es/index.htm

Herramientas

OIT 2004 *Promoting National Social Dialogue: An ILO Training Manual* (OIT Ginebra)
http://www.ilocarib.org.tt/images/stories/contenido/pdf/SocialDialogue/promote.pdf

OIT 2004 *Positive Action, Reducing Poverty through Social Dialogue: A Guide book for Trade Unions and Employers' organizations*. Oficina Subregional de la OIT para Asia Sudoriental (OIT Bangkok)
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_214_en.pdf

OIT 2002 Decent Work and the Informal Economy: CD Rom with 2002 Background papers.
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=807

2010 Global Job Crisis Observatory, Social Dialogue in Times of Crisis
http://www.ilo.org/pls/apex/f?p=109:31:1242049595724743::NO:31:P31_SUBJECT_ID:26720

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - **5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal**
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

Organización, representación y diálogo

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



La Confederación de Exportadores de Filipinas capacita a mujeres empresarias, Filipinas.

5.2 EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES Y LAS ASOCIACIONES DE PEQUEÑAS EMPRESAS

■ En este documento se examina el importante papel que pueden desempeñar las organizaciones de empleadores en la reforma de políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad. Aunque las organizaciones de empleadores suelen orientarse hacia empresas formales de mayor tamaño, desempeñan un papel cada vez más activo en materia de promoción, investigación y asesoramiento de políticas en relación con la economía informal, así como de asistencia a los empresarios de la economía informal en ámbitos como el cumplimiento de las normas jurídicas, laborales y de la salud y la seguridad en el trabajo. Así pues, son actores estratégicos para salir de la formalidad.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- Las organizaciones de empleadores y la informalidad
- Micro, pequeñas y medianas empresas
- Incumplimiento y competencia desleal
- La diversidad de las actividades económicas
- Matices de informalidad en las empresas
- Estructuras de producción cambiantes

■ **Las organizaciones de empleadores y la informalidad.** Las organizaciones de empleadores suelen estar integradas por grandes empresas. Por consiguiente, sus políticas sobre relaciones laborales, como la fijación de salarios a nivel nacional y los convenios colectivos son muy pertinentes a las empresas más grandes de la economía formal. Los miembros pagan una cuota a cambio de los servicios que reciben. Las organizaciones prestan servicios directos y de representación a sus miembros y promueven los intereses generales de la comunidad empresarial por medio de la promoción y el diálogo social con los gobiernos y las organizaciones de trabajadores. Los servicios directos, como los de información, capacitación o asesoramiento a sus miembros ayudan a las empresas a ser más productivas y reducir costos. Una de sus funciones más importantes es realizar actividades de cabildeo para que se adopten políticas que garanticen que el comportamiento de terceras partes (los gobiernos, los sindicatos y el público en general) permita a las empresas funcionar de manera eficiente y competitiva. Por lo tanto, aunque las organizaciones de empleadores tal vez no representen en forma directa a los operadores de la economía informal, en parte debido a su sistema de cuotas, ocupan un lugar estratégico para ofrecer orientación en materia de políticas sobre la forma de abordar la economía informal y de llegar a quienes operan en ella.

● Aunque las organizaciones de empleadores tal vez no representen en forma directa a los operadores de la economía informal, están en condiciones de ofrecer orientación en materia de políticas sobre la forma de abordar la economía informal y de llegar a quienes operan en ella

■ **Micro, pequeñas y medianas empresas.** Las organizaciones de empleadores tienen cada vez mayor conciencia de la contribución económica de la economía informal. Además, es un hecho reconocido que, si solo representan los intereses de las grandes empresas, podrían estar limitándose a una pequeña porción de la economía. Desde la perspectiva numérica, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, pese a su tamaño reducido, constituyen una gran parte de todas las empresas: aproximadamente del 65 al 70 por ciento en los países de ingresos bajos, medianos y altos[1]. Además, como consecuencia de la globalización, se han incrementado los vínculos entre la economía informal y la economía formal (véase el recuadro a continuación).

● Las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, pese a su tamaño reducido, constituyen una gran proporción de todas las empresas: entre el 65 y el 70 por ciento en los países de ingresos bajos, medianos y altos

1 Para más información, véase la sección de Recursos para acceder a Vandenberg, Paul (sin fecha), "La contribución de las PYME al empleo y la producción". *Cómo llegar a las pequeñas y medianas empresas: Una herramienta electrónica de apoyo para las organizaciones de empleadores*. Ginebra: Organización Internacional de Empleadores (OIE).

Vínculos entre las empresas informales y las empresas formales

Para comprender los vínculos entre las empresas informales y las empresas formales es importante tener en cuenta la naturaleza del sistema de producción por medio del cual se vinculan. Esto se debe a que la naturaleza de los vínculos, concretamente la asignación de autoridad (sobre la situación del trabajo y el resultado del trabajo realizado) y el riesgo económico entre la empresa informal y la empresa formal, varía según la naturaleza del sistema de producción. Por ejemplo, un fabricante textil podría producir para el mercado abierto (con cierta autoridad y asumiendo todo el riesgo) o para una empresa proveedora vinculada a una empresa multinacional (con escasa autoridad y asumiendo gran parte del riesgo de los costos no salariales, los artículos rechazados y demoras en los pagos). Los tipos de sistemas de producción incluyen los siguientes:

• *Transacciones individuales.* Algunas empresas informales u operadores por cuenta propia intercambian bienes y servicios con empresas formales en lo que podría caracterizarse como un intercambio abierto o puro de mercado (en el sentido de unidades independientes que realizan transacciones entre sí). En esos casos, la empresa más competitiva en función de conocimientos del mercado y poder, así como la capacidad de ajustarse si la transacción no se lleva a cabo, controla el intercambio o la transacción.

• *Subsectores.* Muchas empresas informales u operadores por cuenta propia producen e intercambian bienes y servicios con empresas formales en lo que se denominan subsectores, redes de unidades independientes que participan en la producción y distribución de un artículo o producto básico. En estas redes, las unidades individuales participan en las transacciones con proveedores y clientes. Las condiciones de estas transacciones se rigen principalmente por la empresa más competitiva en determinadas transacciones (como las que se describen más arriba) pero también por las "reglas del juego" del subsector en general, que suelen definir las empresas dominantes del subsector.

• *Cadenas de valor:* Algunas empresas informales y operadores por cuenta propia y, por definición, todos los trabajadores industriales que trabajan fuera de la empresa producen bienes dentro de una cadena de valor. Las condiciones de producción en las cadenas de valor son establecidas en gran medida por la empresa principal: una gran empresa nacional en la mayoría de las cadenas nacionales y una gran corporación transnacional en la mayoría de las cadenas mundiales de valor. No obstante, los principales proveedores a los que la empresa principal subcontrata el trabajo, que también con frecuencia son empresas formales, contribuyen a determinar las condiciones del trabajo que subcontratan a las empresas y trabajadores informales del extremo inferior de la cadena.

Fuente: Chen, Martha (2007) *Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment.* Documento de trabajo núm. 46 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, ST/ESA/2007/DWP/46, julio de 2007, págs. 7-8.

● La integración de las empresas informales en la economía estructurada se traducirá en condiciones más equitativas y evitará la competencia desleal

■ **Incumplimiento y competencia desleal.** Claramente beneficia a las organizaciones de empleadores integrar en la economía estructurada el potencial de crecimiento y creación de riqueza de las actividades económicas que actualmente están marginadas. Ello principalmente porque puede contribuir a condiciones más equitativas que a su vez pueden garantizar una distribución más equilibrada de las responsabilidades fiscales y de protección social. Para las empresas más grandes que operan en la economía informal, el incumplimiento de las regulaciones y la posibilidad de eludir costos constituye competencia desleal para las empresas formales.

La pérdida de ingresos para el Estado también plantea un obstáculo importante para la ampliación de la protección social y otros sistemas vitales para el desarrollo nacional y el crecimiento económico, como los sistemas de salud y educación[2].

Además, con frecuencia se superponen las consideraciones de políticas que apoyan la transición hacia la formalidad y las que apoyan un entorno propicio para el crecimiento del sector privado[3]. Esto puede verse, por ejemplo, en el hecho de que las medidas para simplificar los procesos de registro, reducir los costos de transacción y racionalizar los procedimientos administrativos, tienen el doble beneficio de respaldar el ingreso en la economía formal y de facilitar el crecimiento de las empresas existentes.

■ **La diversidad de las actividades económicas.** Sin embargo, los desafíos de llegar a la economía informal son inmensos. La diversidad de las actividades económicas, el elevado número de pequeñas empresas y operadores autónomos determinan que sea muy complejo llegar a la economía informal. Las respuestas de política deben adaptarse a los contextos nacionales concretos y reconocer los diferentes niveles de complejidad de las empresas de la economía informal, desde actividades de supervivencia, pasando por los pequeños comerciantes organizados, hasta llegar a los pequeños fabricantes y los proveedores de servicios, a veces vinculados con cadenas de valor mundiales.

● Las respuestas de política deben adaptarse a los contextos nacionales concretos y reconocer los diferentes niveles de complejidad de las empresas de la economía informal

Recientemente algunas organizaciones de empleadores han ampliado su mandato para incluir a las pequeñas y medianas empresas (pymes)[4] y han adoptado políticas proactivas para promover la formalidad. No obstante, sus estructuras y servicios suelen concebirse sin tener en cuenta las necesidades concretas de las empresas más pequeñas y la diversidad de empresarios de la economía informal. Cuando las organizaciones de empleadores prestan apoyo a las pequeñas empresas, tienden a centrarse en la categoría superior del segmento de empresas pequeñas o microempresas. Con frecuencia, las políticas y las medidas generales de apoyo a las pymes dejan de lado a los grupos más pobres y desfavorecidos, en particular las mujeres, las minorías étnicas y los trabajadores migrantes.

■ **Matices de informalidad en las empresas.** Otro aspecto de la informalidad es que algunas empresas tal vez sean en gran medida formales pero eluden el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y sociales, a menudo debido a la falta de control del cumplimiento de la legislación. En algunos casos una parte de la fuerza de trabajo de las empresas puede consistir de empleados formales, con los consiguientes derechos y prestaciones, y otra de un grupo grande de trabajadores ocasionales y temporales sin seguridad en el trabajo ni otras prestaciones. Por consiguiente, la informalidad para las empresas suele no estar bien delimitada y hay considerables zonas grises (véase también el documento sobre empresas informales).

■ **Estructuras de producción cambiantes.** Las grandes empresas también deben hacer frente a las repercusiones de las estructuras de producción cambiantes. En los últimos decenios se ha producido un auge de la externalización, en particular hacia los países en desarrollo que podrían estar compitiendo para atraer la inversión extranjera directa sobre la base de costos de producción reducidos y salarios bajos. En los casos en que el extremo inferior de las cadenas de valor mundiales termina en el trabajo infantil y/o en condiciones laborales deficientes y trabajo a destajo de trabajadores a

● Para muchas empresas los desafíos de sanear las cadenas de suministro que se extienden considerablemente a la economía informal son inmensos

2 Véase la sección de Recursos para acceder a OIE 2006, *La economía informal – Posición de los empleadores* (Ginebra 2006).

3 *Ibid.*

4 OIE (sin fecha). "Fase I: Preparación. Lograr la aprobación de la Junta Directiva. Una miniguía para organizaciones de empleadores". *Cómo llegar a las pequeñas y medianas empresas: Una herramienta electrónica de apoyo para las organizaciones de empleadores*. Ginebra: OIE.

domicilio dependientes, la exposición por los medios de comunicación y los grupos de consumidores pueden perjudicar considerablemente la imagen y la confianza de los consumidores de grandes empresas en el extremo superior de la cadena. Para muchas empresas los desafíos de sanear las cadenas de suministro que se extienden considerablemente a la economía informal son inmensos. Aunque las iniciativas de responsabilidad social de las empresas y las medidas de comercio ético han tenido cierta repercusión, rara vez pueden ir más allá de las primeras capas de subcontratación y externalización.



Taller de reparación de calzado, El Cairo, Egipto.

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- Actividades de promoción para mejorar el entorno reglamentario
- Centros de servicios para la administración de la nómina y de la seguridad social de las microempresas
- Servicios de información y asesoramiento
- Establecimiento de redes y vínculos comerciales
- Establecimiento de un programa de cabildeo
- Incentivos para alentar la formalidad
- Formación y asesoramiento sobre la productividad y los mercados
- Aumento de la representación de las pequeñas empresas en las organizaciones de empleadores
- Participación en órganos tripartitos para promover la reducción de la pobreza
- Responsabilidad social de las empresas en toda la cadena de suministro

En los últimos años, la Organización Internacional de Empleadores (OIE), en colaboración con la OIT, ha elaborado documentos de posición y herramientas técnicas en apoyo de las organizaciones de empleadores para llegar a las pymes, así como a la economía informal. Las organizaciones de empleadores han hecho avances en relación con la prestación de asistencia a pequeñas empresas y empresarios de la economía informal. Las experiencias que se describen más abajo ilustran diferentes enfoques respecto de la economía informal, algunos de los cuales guardan relación concretamente con las pequeñas empresas, pero que también son pertinentes a la economía informal.

Entre las estrategias adoptadas por las organizaciones de empleadores cabe mencionar las siguientes:

- Promover mejoras en el entorno reglamentario, en particular simplificando el registro de empresas;
- Establecer centros de servicios para prestar asistencia a la administración de las empresas y del empleo;
- Suministrar información y asesoramiento sobre diversas cuestiones, incluida la salud y seguridad en el trabajo;
- Vincular la economía informal y las pequeñas empresas con las empresas más grandes, y simultáneamente mejorar las condiciones de trabajo dentro de las relaciones contractuales o de empleo;
- Ayudar a elaborar un programa de cabildeo para las microempresas y las empresas pequeñas;
- Ampliar los servicios a las asociaciones de la economía informal sobre mejora de la productividad y facilitar el acceso a los mercados, las finanzas, los seguros, la tecnología y las autoridades públicas;
- Aumentar la representación de las pequeñas empresas y los empresarios de la economía informal en las estructuras de adopción de decisiones de las organizaciones de empleadores;
- Participar en órganos tripartitos para promover la reducción de la pobreza;
- Establecer la responsabilidad social de las empresas por medio de las cadenas de suministro de producción.

● La promoción de políticas es un recurso fundamental para catalizar el proceso de salida de la informalidad

■ **Actividades de promoción para mejorar el entorno regulatorio.** Las organizaciones de empleadores han llevado a cabo actividades de investigación y promoción de políticas para empresas pequeñas e informales. La promoción de políticas es un recurso fundamental para catalizar el proceso de salida de la informalidad. Las organizaciones de empleadores desempeñan una función importante al realizar actividades de cabildeo a fin de garantizar que las regulaciones y lo que estas ofrecen (protección, legalidad y acceso a los recursos) se comprendan fácilmente y sean accesibles para los trabajadores por cuenta propia y las microempresas.

Con frecuencia las empresas permanecen en la informalidad debido a los onerosos requisitos de registro de empresas, las obligaciones fiscales y las costosas cotizaciones a la seguridad social. Las perspectivas de crecimiento de las empresas informales pueden verse menoscabadas por regímenes impositivos regresivos, políticas comerciales que discriminan contra sus productos, políticas de inversión que favorecen a las grandes empresas y políticas financieras que desalientan a los bancos de apoyar las necesidades de desarrollo de las pequeñas empresas. La infraestructura y los servicios de comunicaciones suelen ser inadecuados, las instituciones encargadas de la protección de los activos o del cumplimiento de las obligaciones contractuales son insuficientes, y las políticas e instituciones de formación están orientadas hacia tecnologías utilizadas en empresas más grandes.

La Federación Nacional de Empleadores de Singapur (SNEF) forma parte de comités gubernamentales donde también representa las necesidades de las pequeñas empresas. En estos comités los representantes de la SNEF y de pequeñas empresas examinan la legislación que afecta a estas últimas, como los procedimientos de registro y obtención de licencias. La SNEF tiene un comité permanente que estudia la repercusión de las políticas y formula recomendaciones sobre la base de la información recibida de sus miembros. A lo largo del tiempo las pymes han presentado varios miles de recomendaciones[5].

■ **Centros de servicios para la administración de la nómina y de la seguridad social de las microempresas.** Los centros de servicios pueden desempeñar un papel importante para que las microempresas y las empresas informales, que de lo contrario se verían obligadas a mantenerse en la informalidad, puedan adquirir conocimientos sobre la legislación, queden registradas y ofrezcan protección social tanto a los propietarios como a los trabajadores. No obstante, estos servicios no sustituyen en modo alguno las regulaciones mejoradas. En Bulgaria, de resultas de las consideraciones y recursos de la adhesión a la Unión Europea (UE), en 2003 se instituyó una nueva regulación por la cual se estableció la obligación de los empleadores de registrar todos los contratos de trabajo, en vista de la evolución hacia una economía de mercado[6].

La Asociación Industrial de Bulgaria ha establecido centros de servicios para que las microempresas y las empresas informales puedan adquirir conocimientos acerca de la ley, registrarse y ofrecer protección social tanto a los propietarios como a los trabajadores.

Al tomar conciencia de que las pequeñas empresas y los trabajadores por cuenta propia tendrían dificultades para dar cumplimiento a las leyes laborales y de seguridad social en razón del volumen de tareas administrativas y de mantenimiento de registros que ello suponía, la Asociación Industrial de Bulgaria (AIB), la mayor organización de empleadores del país, estableció un servicio para prestar asistencia a los miembros para cumplir sus obligaciones jurídicas y fiscales. Este servicio incluye la administración de la nómina, el cálculo de salarios, el pago de cotizaciones a la seguridad social y el asesoramiento sobre la legislación laboral. Permite garantizar que todos los

5 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Dyce 2004. *Employers' organisations and promotion of small and medium-sized enterprises. Practical experiences from seven countries*. Ginebra, OIT.

6 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT y Asociación Industrial de Bulgaria (AIB), 2005. *How to move from informality to formality: A solution for members of Employers' Organisations: The Payroll Administration Services*.

empleadores, independientemente del tamaño de la empresa, puedan cumplir la legislación laboral, los acuerdos colectivos (cuando los hay), el seguro social y los requisitos impositivos. La idea fue encontrar formas simples y viables de ayudar a las empresas y los trabajadores independientes a cumplir con la legislación social y laboral y al mismo tiempo realizar actividades de cabildeo ante el Gobierno para que este adoptara políticas y regulaciones apropiadas.

■ **Servicios de información y asesoramiento.** En Irlanda, la Asociación de Pequeñas Empresas (SFA) está afiliada a la Confederación de Empresarios y Empleadores de Irlanda (IBEC). La SFA presta un "servicio de calidad elevada a cambio de cuotas bajas" basado en la ayuda a empresarios para que adquieran más conocimientos acerca de la legislación que rige las relaciones entre empleadores y empleados, así como buenas prácticas de gestión. La SFA ofrece información sobre estas últimas. Ha elaborado las dos guías siguientes con la asistencia de oficinas públicas, una colaboración que ha permitido reducir los costos para sus miembros:

- *Hoy to get paid on time*, que trata de la importante preocupación de las pequeñas empresas que ofrecen bienes y servicios a otras empresas de recibir el pago en forma oportuna; y
- *The A-Z pocket guide to health and safety*, una guía de bolsillo completa sobre salud y seguridad.

También ofrece otros servicios de información, incluido un sitio web, reuniones de información en todo el país y publicaciones sobre cuestiones relativas a los empleados y la administración, así como compendios de sistemas financieros para pequeñas empresas y un directorio de planes de descuento para sus miembros[7].

Las organizaciones de empleadores también pueden suministrar información y orientación a pequeñas empresas sobre los procedimientos vigentes para registrar sus empresas o solicitar la afiliación al sistema de seguridad social u obtener crédito u otros incentivos. La Federación de Empleadores de Jamaica (JEF) llevó a cabo un estudio de la economía informal y una de las principales conclusiones fue que la mayoría de los encuestados carecían de conocimientos sobre el proceso de registro de empresas. En vista de ello, el estudio recomendó que la JEF:

- Impartiera cursos modulares sobre el registro de empresas, incluida la preparación de planes empresariales;
- Distribuyera los formularios de solicitud de registro de una empresa;
- Identificara nuevas estrategias y medidas que contribuyeran al proceso de registro, como una moratoria sobre el pago de impuestos al registrarse;
- Organizará campañas de promoción sobre el proceso de registro y los beneficios que ello podría traer aparejados a las empresas.

■ **Establecimiento de redes y vínculos comerciales.** Las organizaciones de empleadores también ocupan una posición estratégica para facilitar los vínculos comerciales entre las empresas grandes y pequeñas. En 1989 la Federación de Empleadores de Kenya (FKE) comenzó a aceptar como miembros a pequeñas a empresas informales, al observar que el sector del empleo formal se estaba reduciendo. En 1991 la FKE puso en marcha la Estrategia para pequeñas empresas que se centró en la formulación de vínculos y arreglos de subcontratación entre los productores en pequeña escala (conocidos como *jua kalis*) y las grandes empresas privadas que integraban la FKE. Se

La Federación de Empleadores de Kenya comenzó a aceptar como miembros a pequeñas a empresas informales.

7 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Dyce 2004. *Employers' organisations and promotion of small and medium-sized enterprises. Practical experiences from seven countries*, *op cit.*

asignaron estudiantes de ingeniería a pequeñas empresas para ayudarles a analizar los procesos de producción y sugerir mejoras.

● Las organizaciones de empleadores ocupan una posición estratégica para facilitar los vínculos comerciales entre las empresas grandes y pequeñas

La estrategia abarcó una amplia gama de actividades, entre ellas el procesamiento de madera, panaderías, tiendas de cereales, farmacias, artículos de oficina, comercio minorista, lavanderías, servicios de transporte, cría de aves de corral, manufactura de jabón y fabricación de ataúdes. Muchas de las operaciones utilizaban herramientas y métodos rudimentarios. Se pidió a los estudiantes de ingeniería y a los *jua kalis* que elaboraran proyectos que requiriesen una inversión moderada, que pudieran demostrar vínculos hacia adelante y hacia atrás, y que tuvieran potencial de creación de empleo. Un caso que ha tenido éxito es el de General Motors que ahora contrata pequeñas empresas locales para la fabricación de repuestos que anteriormente se importaban[8].

■ **Establecimiento de un programa de cabildeo.** Las organizaciones de empleadores han promovido cuestiones de política que afectan a las microempresas y las pequeñas empresas mediante:

- La producción de notas informativas y documentos de posición para el poder legislativo así como para los medios de información sobre las consecuencias de leyes y políticas concretas sobre pequeñas empresas;
- La organización de actividades de alta visibilidad con los medios de comunicación para generar apoyo para las pequeñas empresas y dar publicidad a las políticas apropiadas.

La Asociación Irlandesa de Pequeñas Empresas realiza actividades de cabildeo ante órganos gubernamentales en apoyo de las necesidades de las pequeñas empresas. Tres o cuatro veces al año produce un folleto informativo de dos páginas en el que se resumen las principales cuestiones relativas a las pequeñas empresas. Se distribuye entre todos los miembros de la Asamblea Nacional. El folleto mantiene a los legisladores informados de las preocupaciones de las pequeñas empresas para que estén en mejores condiciones de prestarles apoyo al redactar leyes y atender a las necesidades de sus electores. Por ejemplo, una cuestión, prevista para coincidir con el debate del presupuesto fue la necesidad de fortalecer los servicios públicos y no la opción más sencilla de rebajar los impuestos. Otra cuestión fue la de la escasez de trabajadores calificados en determinadas profesiones[9].

La Asociación de Negocios de Alejandría utiliza incentivos y apoyo progresivo para impulsar la transición hacia la formalidad.

La Asociación también lleva a cabo campañas de alta visibilidad en los medios de comunicación para generar el apoyo de las pequeñas empresas. Organiza exposiciones itinerantes que visitan distintas ciudades y que tienen gran repercusión en las radios y los periódicos locales[10].

■ **Incentivos para alentar la formalidad.** En Egipto, la Asociación de Negocios de Alejandría (ABA) está afiliada a la Organización de Empleadores de Egipto. Su departamento de microfinanzas ha dado inicio a un régimen progresivo en el que la magnitud de los préstamos ofrecidos puede aumentar, a condición de que el cliente genere, en cada nivel, documentos diferentes y adicionales que den fe de su identidad, propiedad de activos, situación fiscal y de seguridad social. Después de cuatro años, el régimen ha conseguido varios cientos de clientes[11].

8 OIT 2005. "Kenya: Employers' organisations taking the lead on linking the informal sector to formal Kenyan enterprises". Comunicado de prensa. Oficina Internacional del Trabajo. Ngyangute, Charles, 2002. *Federation of Kenya Employers: Case Study*. Sector de Empleo. Documento de trabajo sobre la economía informal. 2002/11. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

9 Para más información, véase la sección de Recursos para acceder a OIT y OIE (sin fecha) "Cabildeo: Estudios Monográficos, Irlanda – Informar a los diputados acerca de las pequeñas empresas". *Cómo llegar a las pequeñas y medianas empresas: Una herramienta electrónica de apoyo para las organizaciones de empleadores*.

10 Para más información, véase la sección de Recursos para acceder a Dyce 2004, *op cit*.

11 OIT Consejo de Administración GB.298/ESP/4 2007, pág.17.

■ **Formación y asesoramiento sobre la productividad y los mercados.** Las organizaciones de empleadores pueden contribuir a mejorar la productividad de las pequeñas empresas y a mejorar las oportunidades de mercado.

■ **Aumento de la representación de las pequeñas empresas en las organizaciones de empleadores.** Algunas organizaciones de empleadores han utilizado su constitución y sus políticas relativas a la incorporación de miembros para garantizar la inclusión, la equidad y la eficacia a medida que amplían su alcance a las pequeñas empresas. Los consejos de administración, la estructura de cuotas y los derechos de voto se han modificado en consecuencia.

Las organizaciones de empleadores están estructuradas ya sea como una asociación cuyos miembros son propietarios de empresas o como federaciones cuyos miembros son asociaciones. La OIT ha detectado diferentes variaciones de arreglos básicos para incluir a las pequeñas empresas, a saber[12]:

Organizaciones de empleadores como asociaciones de empresas:

- En Singapur las pequeñas empresas pueden participar en calidad de miembros en las mismas condiciones que todos los demás miembros, siempre que paguen las mismas cuotas por los mismos servicios.
- En Filipinas se permite a las pequeñas empresas participar en calidad de miembros en las mismas condiciones que todos los demás miembros, pero se prestan servicios especiales a los miembros que son pymes.

Organizaciones de empleadores como federaciones de asociaciones:

- Las pequeñas empresas forman asociaciones o se incorporan a asociaciones que están afiliadas a organizaciones de empleadores estructuradas como confederaciones. La economía informal participa en estas asociaciones en diferentes grados. Ghana ofrece un ejemplo interesante de la forma en que el Consejo de Dirección se ha concebido para representar una mayor diversidad de intereses (véase el recuadro más abajo).
- En Irlanda las pequeñas empresas pueden ser miembros de una asociación estructurada dentro de las organizaciones de empleadores, de propiedad de la asociación de empleadores y financiada por esta, pero con una composición, un personal y un perfil propios. La cuota es de una tercera parte pero los servicios son menos.

Participación de las pequeñas empresas en la Asociación de Empleadores de Ghana

La Asociación de Empleadores de Ghana (AEG) se constituyó para representar a empresas privadas en materia de relaciones laborales. Este mandato ha dado lugar a la representación de grandes empleadores. Sin embargo, en Ghana la mayoría de los trabajadores no están sujetos a convenios colectivos, y una porción significativa de la actividad empresarial se lleva a cabo en el ámbito de la economía informal. El reto para la AEG atañe al modo de mantenerse fiel a su mandato esencial vinculado a las relaciones laborales y ampliar asimismo su representación para dar cabida a empresas de menor tamaño.

Dado que en Ghana existen asociaciones de pequeñas empresas y que estas se encuentran representadas por una organización coordinadora, las Asociaciones de Industrias de Pequeña Escala (AIPE), la AEG ha optado por colaborar con las organizaciones existentes y ha hecho hincapié en la formalización, las normas del trabajo y la salud y la seguridad, elementos todos ellos que forman parte de su mandato esencial.

12 OIT y OIE (sin fecha) "Fortalecer la representación de las pequeñas y medianas empresas: Una miniguía para organizaciones de empleadores". Cómo llegar a las pequeñas y medianas empresas: Una herramienta electrónica de apoyo para las organizaciones de empleadores.

Representación en el Consejo de Dirección
La AEG fortaleció la representación de las pequeñas empresas en su Consejo de Dirección incluyendo entre sus miembros a las Asociaciones de Industrias de Pequeña Escala. El Consejo de la AEG consta de 40 puestos, que se encuentran estructurados en torno a varios grupos de interés sectoriales, entre los que figuran, por ejemplo, los de sectores como la minería, la banca y el transporte marítimo. Cada grupo cuenta con uno o dos asientos en el Consejo, excepto el sector de manufacturas, que dispone de siete, y de comercio, de cuatro. Cada sector representa a las pequeñas empresas de su grupo y hay un grupo de interés específico de pymes que cuenta con un puesto en el Consejo. No obstante, la AEG consideró que esto no era suficiente. En noviembre de 2002 el Consejo otorgó un puesto no asignado que podía adjudicar a discreción a la Asociación de Industrias de Pequeña Escala, lo que exigió una enmienda constitucional que fue aprobada por la Asamblea General ese mismo año. La AEG espera que los representantes de las pequeñas empresas analicen las necesidades de sus miembros y formulen propuestas respecto del modo de asistir a las empresas informales a registrarse legalmente.

Oficina de pymes y servicios de apoyo
En lo que se refiere a los servicios, la AEG creó una Oficina de pymes para que se constituyera en un punto de contacto directo con la asociación respecto de las pequeñas empresas. Al mismo tiempo, la AEG pretende actuar a través de los proveedores de servicios existentes, que cuentan con los conocimientos técnicos adecuados, en lugar de crear nuevos servicios.

Colaboración con la economía informal
La AEG es consciente de que la economía informal concentra en torno al 70 % de la fuerza de trabajo total. La AEG considera parte de su función el fomento de la regularización de las actividades informales y la promoción del respeto por las normas laborales y la seguridad y la salud en el trabajo. Por ejemplo, ha cooperado con dos asociaciones del sector informal en relación con actividades concretas, a saber, la Asociación Nacional de Talleres Mecánicos de Ghana y la Asociación Nacional de la Minería de Oro de Pequeña Escala de Ghana[13].

● Se han establecido varios mecanismos de seguimiento para garantizar que los proveedores respeten los derechos de los trabajadores y no eludan sus obligaciones en virtud de la legislación laboral y la seguridad social mediante la subcontratación generalizada

■ **Participación en órganos tripartitos para promover la reducción de la pobreza.** Las organizaciones de empleadores han participado en procesos de redacción de estrategias nacionales de desarrollo, en particular los documentos de estrategias de lucha contra la pobreza (DELP), que incluyen discusiones de políticas sobre la forma de mejorar el entorno empresarial y fortalecer las pequeñas y medianas empresas. Se han establecido varias iniciativas para crear nuevas oportunidades de empleo por medio de talleres tripartitos sobre los DELP.

Por ejemplo, en la República Unida de Tanzania la Asociación de Empleadores de Tanzania (ATE), con el apoyo de la Oficina de Actividades para los Empleadores de la OIT (ACT/EMP) elaboró una propuesta para reformar el sistema de contratación pública a fin de dar nuevas oportunidades a las pequeñas y medianas empresas. La ATE detectó algunos de los obstáculos que limitaban las oportunidades de que las pymes obtuvieran contratos del Estado. La propuesta se presentó oficialmente a los funcionarios públicos y otros interesados en un taller sobre DELP en que se acordó reformar el sistema de contratación de conformidad con la sugerencia de la ATE[14].

13 Para más información, véase la sección de Recursos para acceder a OIT y OIE (sin fecha) "Fortalecer la representación de las pequeñas y medianas empresas: Estudio monográfico de Ghana". Cómo llegar a las pequeñas y medianas empresas: Una herramienta electrónica de apoyo para las organizaciones de empleadores. Ginebra: OIT y OIE.

14 Para más información, véase la sección de Recursos para acceder a Rynhart, Gary, *Poverty Reduction Strategy Papers: A guide for Employers' Organisations*, ACT/EMP Nº 49, OIT Ginebra 2006.

■ **Responsabilidad social de las empresas en toda la cadena de suministro.** Las organizaciones de empleadores y las empresas multinacionales están cada vez más preocupadas por garantizar la transparencia de sus cadenas de suministro y para que la producción se lleve a cabo en condiciones de trabajo decente. Se han elaborado diversos mecanismos de vigilancia para asegurar que los proveedores respeten los derechos de los trabajadores y no eludan sus obligaciones en virtud de la legislación laboral y la seguridad social mediante la subcontratación generalizada. Las empresas multinacionales han firmado acuerdos marco específicos con sindicatos mundiales, se han sumado a coaliciones como la Iniciativa de Comercio Ético o han elaborado sus propios códigos de conducta.

Por ejemplo, la empresa española Inditex, que es la propietaria de las tiendas de ropa Zara, ha firmado un acuerdo marco con la Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestuario y Cuero (FITTVC) a fin de cooperar para la protección de los derechos de los trabajadores en toda la cadena de suministro. La metodología de auditoría de Inditex se ha revisado para mejorar la transparencia en la cadena de suministro y se elaboraron nuevos materiales de capacitación para auditores. En el futuro se prevé examinar las prácticas de adquisición, para establecer los efectos de las diferentes prácticas de compras sobre la incidencia de las horas extraordinarias, la subcontratación y el uso del trabajo ocasional[15].

Algunas empresas están trabajando para mejorar los medios de subsistencia de sus productores primarios y sus comunidades locales.

Otras empresas están esforzándose por mejorar los medios de subsistencia de los productores primarios, por ejemplo de cacao, café y té, y sus comunidades locales. Así pues, en marzo de 2009, Cadbury anunció que en un plazo breve convertiría sus barras de chocolate de leche en el Reino Unido e Irlanda en productos con certificación de Comercio Justo. Esto triplicará las ventas de cacao en condiciones de Comercio Justo de la cooperativa de Comercio Justo en Ghana, *Kuapa Kokoo*. Establecida en 1993, es la única organización de propiedad de agricultores de las empresas privadas a la que se ha otorgado una licencia gubernamental para comerciar cacao. Representa a unos 50.000 productores en pequeña escala. Todos los agricultores obtienen un precio mínimo de comercio justo y una prima que se destina a mejoras comerciales y proyectos sociales, como la atención de la salud y el agua potable. La decisión de Cadbury aumentará considerablemente las ventas de cacao de *Kuapa Kokoo*, y a largo plazo Cadbury se ha comprometido a colaborar con Comercio Justo y varias organizaciones locales para ayudar a más grupos de agricultores a formar cooperativas y obtener certificación de comercio justo[16].

15 Para más detalles, véase "Inditex's alliance with the global garment union", 2009. www.ethicaltrade.org

16 Para más detalles, véase www.fairtrade.org.uk/producers/cacao/kuapa_kokoo.



Mujeres empresarias, Federación de Rusia.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Permite el acceso a más datos sobre los ejemplos de buenas prácticas mencionadas en el texto. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT y de las Naciones Unidas y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)
Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)
Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)
Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)
Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)
Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:0::NO:::
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12010:0::NO:::

Resolución de la OIT relativa al trabajo decente y la economía informal 2002
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf

Publicaciones pertinentes

Dyce, 2004. *Employers' organisations and promotion of small and medium-sized enterprises. Practical experiences from seven countries*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, septiembre.
http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/sme_report.pdf

OIE 2005. *Approaches to foster entrepreneurship*, OIE Ginebra.
http://www.ioe-emp.org/index.php?id=26

OIE 2006. *La economía informal – Posición de los empleadores*, noviembre.
http://www.ioe-emp.org/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/informal_economy/ES/%282001-11%29%20Economia%20Informal.pdf&t=1372880885&hash=a4a3fbc0ddb44117590e2b60122d9bdc7123e4f8

OIE (sin fecha). "Fase I: Preparación. Lograr la aprobación de la Junta Directiva. Una miniguía para organizaciones de empleadores". *Cómo llegar a las pequeñas y medianas empresas: Una herramienta electrónica de apoyo para las organizaciones de empleadores*. Ginebra: OIE.

OIT 2006. *Employers' organisations and enterprise development in the informal economy: Moving from informality to formality*. ACT/EMP núm. 51. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

OIT y AIB, 2005. *How to move from informality to formality: A solution for members of Employers' Organisations: The Payroll Administration Services*. Budapest: Oficina Internacional del Trabajo.
http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/payroll_admin.pdf

OIT y OIE (sin fecha). "Fortalecer la representación de las pequeñas y medianas empresas: Una miniguía para organizaciones de empleadores". *Cómo llegar a las pequeñas y medianas empresas: Una herramienta electrónica de apoyo para las organizaciones de empleadores*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo y Organización Internacional de Empleadores.

Pigni, Federico, Aurelio Ravarini, Donatella Sciuto, Carlo Zanaboni y Janice Burn, 2005. "Business Associations as Hubs of Inter-Organisational Information Systems for SMEs - The 2Cities Portal". *Inter-Organisational Information Systems in the Internet Age*. Sean B. Eom, ed., Idea Group Publishing, Hershey, Pennsylvania.
http://www.igi-global.com/chapter/inter-organizational-information-systems-internet/24490

Herramientas de capacitación

OIT 2007. *Managing Small Business Associations trainers' manual*. OIT Camboya.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_108271.pdf

OIT/OIE. *Cómo llegar a las pequeñas y medianas empresas: Una herramienta electrónica de apoyo para las organizaciones de empleadores*. Ginebra: OIT/OIE.
http://learning.itcilo.org/sme/sp/main.htm

Rynhart, Gary, *Poverty Reduction Strategy Papers: A guide for Employers' Organisations*, ACT/EMP núm. 49, OIT Ginebra 2006.
http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/poverty_guide.pdf

Vandenberg, Paul (sin fecha). "La contribución de las PYME al empleo y la producción". *Cómo llegar a las pequeñas y medianas empresas: Una herramienta electrónica de apoyo para las organizaciones de empleadores*. Ginebra: OIE.

Para más información véase el sitio web de la Oficina de Actividades para los Empleadores de la OIT http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actemp/index.htm

Referencias

Chen. Martha (2007) *Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment*. Documento de trabajo núm. 46 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, ST/ESA/2007/DWP/46, julio de 2007.
http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp46_2007.pdf.

Dyce, 2004. *Employers' organisations and promotion of small and medium-sized enterprises. Practical experiences from seven countries*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, septiembre.

Nyangute, C.O. *Federation of Kenya Employers: Case study.* Sector de Empleo. OIT Ginebra 2002.
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=36

OIE, 2006. "La economía informal – Posición de los empleadores", noviembre.

OIE (sin fecha). "Fase I: Preparación. Lograr la aprobación de la Junta Directiva. Una miniguía para organizaciones de empleadores". *Cómo llegar a las pequeñas y medianas empresas: Una herramienta electrónica de apoyo para las organizaciones de empleadores*. Ginebra: OIE.

OIT 2006. *Employers' organisations and enterprise development in the informal economy: Moving from informality to formality.* ACT/EMP núm. 51. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

OIT y AIB 2005. *How to move from informality to formality: A solution for members of Employers' Organisations: The Payroll Administration Services*. Budapest: Oficina Internacional del Trabajo.

OIT y OIE (sin fecha). "Fortalecer la representación de las pequeñas y medianas empresas: Una miniguía para organizaciones de empleadores". *Cómo llegar a las pequeñas y medianas empresas: Una herramienta electrónica de apoyo para las organizaciones de empleadores*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo y Organización Internacional de Empleadores.

Pigni, Federico, Aurelio Ravarini, Donatella Sciuto, Carlo Zanaboni y Janice Burn, 2005. "Business Associations as Hubs of Inter-Organisational Information Systems for SMEs - The 2Cities Portal". *Inter-Organisational Information Systems in the Internet Age.* Sean B. Eom, ed., Idea Group Publishing, Hershey, Pennsylvania.

Rynhart, Gary. *Poverty Reduction Strategy Papers: A guide for Employers' Organisations*, ACT/EMP núm. 49, OIT Ginebra 2006.

Vandenberg, Paul, (sin fecha). "La contribución de las PYME al empleo y la producción". *Cómo llegar a las pequeñas y medianas empresas: Una herramienta electrónica de apoyo para las organizaciones de empleadores*. Ginebra: OIE.

Youssoufa Wade. *Initiatives Aimed at the Promotion of Quality Jobs and the Improvement of Productivity in the Informal Sector: A case study from Senegal.* Sector de Empleo. OIT Ginebra 2002.
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=31

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - **5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas**
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

Organización, representación y diálogo

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Sindicalistas conversando con trabajadores agrícolas, Brasil.

5.3 SINDICATOS: LLEGAR A LOS MARGINADOS Y EXCLUIDOS

■ La organización de los actores de la economía informal se ha reconocido como un elemento esencial para abordar los numerosos problemas de los trabajadores que ejercen su labor de manera informal. Esta categoría incluye a las organizaciones y las cooperativas de trabajadores y empleadores. No hay un esquema o modelo único de organización en la economía informal. En cambio, hay todo tipo de iniciativas: algunas organizaciones se establecen a los efectos de la representación o la promoción; otras prestan servicios, como las cooperativas de ahorro y crédito o la formación profesional. Abordar los múltiples problemas relacionados con la economía informal exigirá diversos enfoques adaptados a las situaciones de los diferentes grupos de trabajadores de la economía informal. Este documento informativo examina las estrategias innovadoras que los sindicatos han elaborado, sobre la base de sus clásicas fortalezas y la ampliación del apoyo y los servicios prestados a los trabajadores de la economía informal.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- **La diversidad de la economía informal**
- **Obstáculos jurídicos**
- **El trabajo en régimen de subcontratación y el trabajo a través de agencias**
- **Exclusión social**

■ **La diversidad de la economía informal.** El incremento de la actividad de la economía informal forma parte de una creciente crisis de gobernanza que se registra en los niveles tanto nacional como internacional. Esta evolución plantea desafíos para el mandato histórico de los sindicatos de organizar a los trabajadores no organizados. Durante los últimos dos decenios, los sindicatos han tratado de llegar a los trabajadores de la economía informal y a los trabajadores que se desempeñan en el marco de relaciones de trabajo nuevas y con frecuencia precarias. Es un hecho ampliamente aceptado por el movimiento sindical internacional que la organización de los trabajadores en la economía informal es una necesidad. Muchas centrales sindicales nacionales han revisado sus constituciones para que los trabajadores de la economía informal o sus asociaciones puedan afiliarse. Muchas han formulado estrategias innovadoras para ampliar sus servicios a estos trabajadores. Los sindicatos están analizando nuevamente qué se considera economía informal en sus respectivas esferas y, en particular, los vínculos entre la actividad económica informal y formal.

● Los obstáculos para la organización son, entre otros, de carácter jurídico, así como la naturaleza dispersa, variada y a veces encubierta del trabajo en la economía informal

Gran parte de lo que se considera "economía informal" consiste en personas que desempeñan su labor por cuenta propia, para familias o empresas muy pequeñas o microempresas. Estos trabajadores no suelen concentrarse en grandes lugares de trabajo y podrían estar dispersos y ser difíciles de localizar. Esto incrementa la dificultad y el costo de organizarse. Con frecuencia los mismos trabajadores realizan su labor en el marco de diferentes relaciones de trabajo, y a veces trabajan para alguien que podría considerarse un empleador, en tanto que otras veces desempeñan tareas semejantes a servicios prestados por alguien que podría considerarse un trabajador independiente. Estas relaciones determinan en gran medida la finalidad de organizar a los trabajadores y la naturaleza de la organización.

■ **Obstáculos jurídicos.** Los obstáculos jurídicos para la organización pueden incluir la prohibición directa que a veces existe en sectores económicos, como el del trabajo doméstico o agrícola. Otros obstáculos jurídicos surgen porque no se reconoce la condición de los trabajadores que se desempeñan en determinados sectores. Estos no están en condiciones de afirmar sus derechos ni de hacer reclamos que puedan ser respaldados por autoridades o tribunales. Esta falta de reconocimiento no se limita únicamente al trabajador, sino que comprende también al empleador. La ausencia de una condición formal de los trabajadores y las empresas independientes y del reconocimiento jurídico de los empleadores es uno de los mayores obstáculos para la organización.

■ **El trabajo en régimen de subcontratación y el trabajo a través de agencias.** Dentro de la economía formal los sindicatos también se enfrentan con el problema del aumento rápido del trabajo en régimen de subcontratación y el trabajo a través de agencias que sustituyen o limitan el empleo directo permanente, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. Las agencias de subcontratación con frecuencia emplean trabajadores en forma temporal en condiciones deficientes y con poca o

● El trabajo en régimen de subcontratación y el trabajo a través de agencias que sustituye el empleo directo permanente están aumentando

ninguna seguridad laboral u otras formas de protección social. Puede haber impedimentos jurídicos o prácticos para la organización de trabajadores en régimen de subcontratación y a través de agencias y, por consiguiente, la capacidad de negociación de los trabajadores se ve menoscabada[1].

■ **Exclusión social.** Además de los obstáculos mencionados, los sindicatos deben abordar otros desafíos, incluidos los relacionados con la exclusión. Estos obstáculos, que en algunos casos deben encararse internamente, pueden inhibir la capacidad o voluntad de organizar a los trabajadores. Gran parte del trabajo que se realiza de manera informal corresponde a mujeres y grupos considerados desfavorecidos o vulnerables, como las minorías étnicas o los trabajadores migrantes. Estos grupos están insuficientemente representados en la composición de los sindicatos y las estructuras de gobernanza.

Pese a su vulnerabilidad al trabajo peligroso, la discriminación y el acoso físico, la participación de la mujer en los sindicatos suele ser baja por diversas razones, entre ellas su "invisibilidad" en determinados sectores, su temor a represalias de empleadores y contratistas, la característica predominante de las mujeres en el trabajo no remunerado y en algunos casos una cultura orientada principalmente a los hombres dentro de los sindicatos. Tampoco es sorprendente que sea escasa la presencia de mujeres en cargos de liderazgo en los sindicatos. No obstante, estos han estado trabajando para fortalecer sus estructuras de género e igualdad como un medio de ayudar a las numerosas mujeres no organizadas dentro de la economía informal.

Los sindicatos están respondiendo a todos estos desafíos. Están examinando sus propias estructuras de gobernanza para dar representación a los trabajadores de la economía informal y asignar recursos humanos y financieros a la organización del trabajo y los programas de colaboración. Están procurando establecer las principales categorías de los trabajadores de la economía informal que deben organizarse, la mejor forma de establecer un punto de acceso y los servicios que serían pertinentes. Además, utilizando su fortaleza institucional, también están estableciendo alianzas de colaboración con las organizaciones existentes de trabajadores informales a nivel nacional y mundial.

1 Para más información, véase la sección de Recursos para acceder a Federación Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias (ICEM), *Guide to contract and agency labour*, Ginebra, septiembre de 2008, pág.16.

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- Utilizar las fortalezas tradicionales
- Abordar la diversidad en la economía informal
- Estrategias de organización
  - Establecer nuevas organizaciones sindicales y atraer miembros
  - Establecer otras organizaciones y atraer miembros
  - Establecer organizaciones polifacéticas y atraer miembros
  - De la organización nacional a la organización internacional
- Puntos de acceso para llegar a los trabajadores de la economía informal
  - Formación en materia de seguridad y salud en el trabajo
  - Alianzas tripartitas para la seguridad y la salud en el trabajo
  - Establecimiento de centros sociales y de formación
- Ampliar la protección social
- Promoción de políticas y plataformas de negociación comunes
- Alianzas y colaboración con asociaciones de trabajadores de la economía informal
- Tripartismo y diálogo social

Utilizar las fortalezas tradicionales. Aunque la gran diversidad y la enormidad de la escala de la economía informal exigen estrategias nuevas e innovadoras de parte de los sindicatos, estos también están en condiciones de utilizar sus fortalezas tradicionales como puntos de acceso para la organización de los trabajadores. Entre dichas fortalezas cabe mencionar las siguientes[2]:

- Su experiencia en materia de organización de los trabajadores;
- Su conocimiento de los derechos y normas del trabajo, en particular la salud y la seguridad en el trabajo que pueden aplicarse a las diferentes formas de empleo;
- Sus competencias en materia de negociación colectiva les permiten asesorar y formar a los trabajadores de la economía informal en dicho ámbito;
- Su presencia en las zonas de concentración de trabajadores que podrían estar dispersos a los fines de la organización (por ejemplo, zonas industriales con trabajadores formales e informales) permite a los sindicatos establecer centrales sindicales que pueden apoyar a los trabajadores tanto de la economía formal como informal;
- Su comprensión e influencia en sus respectivos sectores de actividad económica que pueden utilizarse para llegar a los trabajadores no organizados dentro del mismo sector, incluidos los que realizan su trabajo de manera informal;
- Su participación en juntas tripartitas, como sistemas de seguridad social, les da la oportunidad de promover políticas para ampliar la protección social a trabajadores que carecen de esta;
- Su estatuto jurídico para representar a los trabajadores y su afiliación y redes nacionales e internacionales.

Abordar la diversidad en la economía informal. El carácter heterogéneo de la economía informal requiere la adopción de estrategias

2 Véase la presentación de Nathan, Christine, sobre la organización de la economía informal, curso de formación de la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT, Bangkok, 21 a 25 de noviembre de 2005.

múltiples para tener en cuenta a los trabajadores de la economía informal. En la parte siguiente del documento informativo se examinan algunas de las formas innovadoras que los sindicatos han utilizado para organizar a los trabajadores de la economía informal o para forjar alianzas con organizaciones de trabajadores informales a fin de fortalecer su organización y representación y de establecer plataformas de diálogo social.

● Los sindicatos están respondiendo a la diversidad de la economía informal formulando enfoques innovadores adaptados a grupos específicos

A continuación se enumeran algunos enfoques que han tenido éxito, si bien estos no son mutuamente excluyentes, ni exhaustivos.

- Ampliar el alcance de la negociación colectiva a fin de que incluya a los trabajadores que realizan tareas en la misma industria o sector económico, incluido el trabajo informal;
- Afiliar a trabajadores a los sindicatos que representan a personas que realizan tareas en la misma industria o sector económico, incluidos los que trabajan en ese sector con carácter informal;
- Establecer nuevos sindicatos con el objeto de representar a determinados grupos de trabajadores que carecen de representación;
- Prestar apoyo a otras organizaciones de grupos concretos de trabajadores, como los trabajadores a domicilio, los trabajadores domésticos o los vendedores ambulantes;
- Prestar servicios, como programas de desarrollo de competencias, o formación en materia de salud y seguridad en el trabajo como un primer paso para la organización de estos trabajadores;
- Colaborar políticamente para ampliar la protección social, como seguridad social y seguro de salud para los trabajadores y sus familias;
- Esforzarse por que se respeten los derechos de los trabajadores en las cadenas mundiales de suministros a fin de que estos formen sindicatos o se afilien a ellos y negocien colectivamente;
- Establecer alianzas y asociaciones entre los sindicatos y las organizaciones de trabajadores de la economía informal, incluida la creación de plataformas de negociación comunes con las autoridades o los gobiernos locales;
- Usar el diálogo social como medio para abordar los déficits de trabajo decente creados cuando el trabajo se realiza de manera informal.

■ **Estrategias de organización.** Como ya se observó, la economía informal comprende una amplia variedad de actividades y situaciones que dan lugar a una gran diversidad de problemas para los trabajadores. No es posible proponer un modelo único de organización; se requieren diferentes enfoques adaptados a distintos contextos, a menudo mediante una combinación de estrategias.

Aunque los siguientes no son modelos concretos propiamente dichos, ilustran las múltiples estrategias que se están formulando para organizar a los trabajadores no organizados.

El Perú creó una nueva federación de trabajadores de la economía informal en 2006.

- **Establecer nuevas organizaciones sindicales y atraer miembros.** En el Perú, desde la década de 1980, se han adoptado varias iniciativas destinadas a obtener el reconocimiento jurídico de los vendedores ambulantes, aumentando su representación ante las autoridades municipales y su acceso al Fondo Municipal de Asistencia al Ambulante, un fondo de seguro social para vendedores ambulantes que poseen licencia. En 1992 se promulgó un decreto por el cual se instituyó la posibilidad de que los trabajadores independientes formaran organizaciones. En septiembre de 2006 la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) creó una nueva federación de trabajadores informales en el Perú, la Federación Nacional de

Trabajadores de la Economía Informal Autónomos y Ambulantes del Perú (FENTRIAAP), que agrupa a ocho sindicatos nacionales de trabajadores[3].

En España se ha establecido una asociación de trabajadores independientes que comprende varios sectores y que cuenta con derecho de voto pleno en la confederación sindical.

En España, la organización regional catalana de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras estableció una asociación de trabajadores independientes en la que participan vendedores y trabajadores de la construcción, entre otros. Los estatutos del sindicato se modificaron para que la asociación pudiera incorporarse a las estructuras de adopción de decisiones y tuviera derecho de voto pleno. La central sindical nacional imparte educación sobre la negociación colectiva. Además, presta asesoramiento sobre cuestiones impositivas y contractuales, y sobre negociaciones con autoridades empresariales y públicas.

En los Países Bajos, la Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV), el sindicato de trabajadores de la construcción, ha organizado a 3.000 de los 30.000 trabajadores independientes del sector de la construcción en una organización afiliada con sus propias políticas y empleados. Esta iniciativa resultó satisfactoria, a pesar del escepticismo inicial, pues los trabajadores independientes demostraron tener las mismas necesidades de seguridad, salarios regulares y un entorno de trabajo seguro que los demás trabajadores[4].

- **Establecer otras organizaciones y atraer miembros.** En los últimos decenios se ha registrado un crecimiento considerable de organizaciones autónomas basadas en la afiliación de trabajadores de la economía informal, principalmente de mujeres, a menudo con desventajas múltiples resultantes de su origen étnico o su condición de migrantes. Aunque algunas han preferido las estructuras de asociación y han formado redes o asociaciones con sindicatos, o foros de políticas comunes, otras han optado por registrarse como sindicatos o han formulado una estrategia polifacética.

Por ejemplo, la Asociación de Mujeres Trabajadoras a Domicilio de Bangladesh se estableció en 1995 y ahora está presente en 64 distritos que abarcan a 18.000 trabajadoras a domicilio. Está afiliada a la Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestuario y Cuero y a HomeNet.

En la India, la Federación India de Trabajadores y Asistentes de Anganwadis (AIFAWH) ha organizado a los trabajadores de estas guarderías en varios estados. Dirigentes sindicales recorrieron las aldeas visitando guarderías para comprender los problemas de los trabajadores y encontrar soluciones colectivas. Sus campañas han tenido resultados satisfactorios y se sindicaron unos 250.000 trabajadores de *anganwadis* en 22 estados[5].

- **Establecer organizaciones polifacéticas y atraer miembros.** En la India, la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) es uno de los ejemplos más conocidos de una iniciativa que ha tenido éxito en relación con la organización y el empoderamiento de mujeres pobres que trabajan en la economía informal. El modelo de la SEWA ha inspirado muchas otras iniciativas en todo el mundo, en particular en Asia, y también en Sudáfrica y Turquía.

En la India la SEWA es tanto un sindicato como una cooperativa y un movimiento de mujeres.

La ventaja de la SEWA, que se estableció en 1972, reside en que ha adoptado un enfoque polifacético y se ha constituido al mismo tiempo en un sindicato, una cooperativa y un movimiento de mujeres. Se basa en el

3 Protección e inclusión social: Convergencias de Esfuerzos para una Perspectiva Global, resumen de PROPOLI (Programa de Lucha contra la Pobreza), presentado a la Conferencia Mundial sobre Protección Social e Inclusión , Lisboa 2006.

4 Cremers, Jan, 2006. "Undeclared Labour in the Construction Industry: Country report – Denmark". European Institute for Construction Labour Research. Junio. Manuscrito. http://www.clr-news.org/CLR-Studies/Denmark%2003-OK.pdf

5 Para más detalles, véase http://www.aifawh.org/.

concepto de la necesidad del empleo pleno, la seguridad en el trabajo, así como los ingresos, la alimentación y la seguridad social. Pone de relieve la autosuficiencia, la posibilidad de que los pobres puedan establecer sus propias organizaciones y la necesidad de impartir formación para fortalecer el liderazgo, la confianza y el poder de negociación de la mujer, tanto dentro del hogar como fuera de este. La SEWA ofrece todo tipo de servicios, entre ellos la movilización y las negociaciones sectoriales, la formación de cooperativas de producción y servicios, así como gestiones financieras, seguros y asociaciones de seguridad social.

Actualmente la SEWA cuenta con más de un millón de miembros mujeres trabajadoras por cuenta propia y está afiliada al movimiento sindical internacional tanto a nivel sectorial como central, así como a institutos de investigación del desarrollo. En la India, la SEWA forma parte de una red nacional mayor de organizaciones del sector informal, como el Centro Nacional para el Trabajo (NCL). El Centro se estableció para lograr la visibilidad y el reconocimiento de los trabajadores del sector informal y para organizar a los trabajadores a fin de que se reconocieran sus derechos. Incluye a los sindicatos de trabajadores de la construcción, los sindicatos de trabajadores en régimen de subcontratación y de trabajadores domésticos, así como a los sindicatos de trabajadores agrícolas y del sector forestal.

Con el apoyo de la SEWA, en 1998 se creó la Asociación Nacional de Vendedores Ambulantes de la India (NASVI) con el objeto de obtener un mayor reconocimiento de la contribución de los vendedores ambulantes a la economía urbana y lograr cambios en el entorno reglamentario a fin de mejorar sus medios de subsistencia y la seguridad en el trabajo. A 2003, 276 organizaciones que representaban a 168.000 vendedores ambulantes de 20 estados de la India se habían afiliado formalmente[6].

- **De la organización nacional a la organización internacional.** En Costa Rica en 1991 se estableció la Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES). Está afiliada a la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar (CONLACTRAHO). Todas las trabajadoras domésticas pueden afiliarse, si bien la mayoría de sus miembros son mujeres migrantes nicaragüenses, lo cual refleja el elevado número de migrantes nicaragüenses empleadas en Costa Rica. ASTRADOMES ofrece una gran variedad de servicios, incluidos el asesoramiento y la orientación jurídica para las trabajadoras domésticas, un albergue temporal para trabajadoras despedidas, talleres de formación sobre temas como derechos del trabajo y salud reproductiva; y actividades sociales en apoyo de la identidad cultural de las trabajadoras. Formó una alianza (1994-1998) con el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia en Costa Rica (un organismo gubernamental) a fin de celebrar una serie de sesiones de formación, que se llevaron a cabo en un parque público frecuentado por migrantes nicaragüenses. Las actividades se dieron a conocer por medio de carteles en las calles y anuncios en las estaciones de radio locales.

  ASTRADOMES interpuso un recurso de inconstitucionalidad en 2005 ante el Tribunal Constitucional para cuestionar el trato discriminatorio de las empleadas domésticas en la legislación laboral de Costa Rica, en lo que respecta al número mínimo de horas de trabajo, vacaciones y derecho a los servicios de salud y a pensiones. El Tribunal ha establecido el derecho de las trabajadoras domésticas a un día completo de descanso por

6 Para más detalles, véase OIT 2007. *La economía informal*, Comisión de Empleo y Política Social, Consejo de Administración, GB.298/ESP/4, pág.6 y www.sewa.org.

semana y el derecho a gozar de días feriados, aunque la reforma del Código de Trabajo aún está pendiente[7].

CONLACTRAHO reúne a asociaciones y sindicatos de trabajadores domésticos de 13 países de América Latina y el Caribe. Al tiempo que pone de relieve la vulnerabilidad de muchos trabajadores domésticos, realiza actividades de promoción de reformas de los códigos del trabajo y la ampliación de la protección social a los trabajadores domésticos y el reconocimiento del trabajo doméstico sobre la base de la igualdad y la no discriminación.

A nivel internacional, las federaciones sindicales han desempeñado un papel esencial en la realización de campañas a favor de los derechos de los trabajadores domésticos. La Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA), en colaboración con otros sindicatos mundiales, ha establecido una red internacional de sindicatos y otras organizaciones de trabajadores domésticos[8]. Sus objetivos incluyen la realización de un inventario de las organizaciones de trabajadores domésticos y el establecimiento de enlaces con estas, a fin de promover los derechos de estos trabajadores. Esta red llevó a cabo con éxito una campaña para que la OIT elaborara un instrumento internacional sobre el trabajo doméstico en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2010 y 2011, que se adoptó posteriormente, en 2011 (véase el documento informativo sobre los trabajadores domésticos).

A nivel internacional, las federaciones sindicales han desempeñado un papel esencial en la realización de campañas a favor de los derechos de los trabajadores domésticos.

■ Puntos de acceso para llegar a los trabajadores de la economía informal

- **Formación en materia de seguridad y salud en el trabajo.** La formación y los programas de sensibilización en materia de seguridad y salud en el trabajo pueden constituirse en un punto de acceso satisfactorio para establecer contactos y organizar a los trabajadores de la economía informal. Las intervenciones de seguridad y salud en el trabajo son bien recibidas tanto por los trabajadores como por los empleadores ya que los peligros repercuten en su capacidad para obtener ingresos y en la productividad en general. Los sindicatos también pueden proporcionar servicios permanentes de asesoramiento en materia de seguridad y salud en el trabajo, ya sea en forma unilateral o en colaboración con la inspección del trabajo.

  En la India el sindicato Hind Mazdoor Sabha (HMS) ha tenido éxito en lo referente a la organización de los trabajadores del desguace de buques, uno de los sectores más peligrosos y menos protegidos. Este sector está controlado principalmente por organizaciones empresariales y la mayoría de los trabajadores son migrantes que carecen de documentos de identidad, lo cual hace especialmente difícil la tarea de organización. El desguace es el proceso de desmantelar un buque obsoleto para su venta como chatarra o para su eliminación. Estas actividades exponen a los trabajadores a una amplia variedad de peligros, entre otras cosas la exposición al amianto, el plomo, el ruido excesivo y el fuego. También abarcan tareas peligrosas como el corte de metales, la remoción de pintura, la limpieza de aceites y tanques, y el trabajo en lugares cerrados. El HMS comenzó su labor de organización de los trabajadores del desguace hace unos años, a través del Sindicato de Personal General y de Muelles de la

En la India el sindicato HMS encontró varios puntos de acceso para prestar apoyo a los trabajadores del desguace, uno de los sectores más peligrosos y menos protegidos, y los organizó con éxito.

7 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT International Migration Branch, Good practices database - Labour migration policies and programmes. www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=35.

8 Véase http://www.idwn.info/.

Corporación del Puerto de Mumbai. Los funcionarios controlaron los lugares de trabajo y observaron que con frecuencia los trabajadores se lesionaban y muchos de ellos eran jóvenes o niños. No tenían acceso a agua potable ni a servicios de primeros auxilios y no se disponía de medios de transporte a hospitales en caso de accidentes. El HMS comenzó por suministrar agua potable y formación en primeros auxilios. El sindicato negoció con el servicio de ambulancias St. John y la Cruz Roja la presencia de una ambulancia en forma permanente en el sitio. Por medio de este proceso, los trabajadores adquirieron confianza en el sindicato y comenzaron a recurrir a este para interponer otro tipo de quejas. Dado que la mayoría de los trabajadores carecían de documentos de identidad, con frecuencia eran vulnerables. El sindicato distribuyó credenciales de afiliados para que los portadores pudieran presentar un documento de identidad en caso de controles policiales. A su vez, la importancia asignada a la seguridad y salud en el trabajo fue bien recibida por las autoridades. A medida que aumentaba la confianza en el sindicato, los trabajadores empezaron a interesarse en afiliarse a este. Ahora los trabajadores del desguace en Mumbai y otros puertos están mejor organizados y representados y forman parte de una iniciativa internacional a favor de la adopción de normas legislativas obligatorias[9].

Los grupos tripartitos en Filipinas han mejorado la seguridad y salud en el trabajo en las obras de construcción.

- **Alianzas tripartitas.** La mayoría de los sistemas de inspección del trabajo se encuentra al límite de su capacidad, de modo que para incluir a las empresas de la economía informal se requieren alianzas con una amplia diversidad de organizaciones que cuentan con redes en la economía informal. Las iniciativas más eficaces combinan el mandato reglamentario, la legislación y el apoyo tripartito.

  Los sindicatos de la construcción en Filipinas acordaron colaborar con el Departamento de Trabajo y con los empleadores a fin de poner en práctica el decreto de aplicación núm. 13 en el que se insta al cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo. El decreto abarcaba "todas las operaciones y actividades del sector de la construcción y sus subdivisiones", lo que comprende tanto a los trabajadores permanentes como a los que trabajan en régimen de subcontratación. Se estableció un equipo tripartito, integrado por representantes de los trabajadores, el Gobierno y los empleadores. El equipo organizó un programa de visitas a los lugares de trabajo y seminarios y campañas de sensibilización en las obras de construcción. Además de la formación, se celebraron reuniones diarias entre los trabajadores y los supervisores en relación con los posibles problemas de seguridad y salud de cada tarea, así como sus soluciones. Esta iniciativa empoderó a los trabajadores y culminó con la organización del primer sindicato sectorial en Filipinas que incluye a trabajadores de la economía informal. La presencia de sindicatos en empresas que externalizan el trabajo los pone en una posición estratégica para influir en las condiciones de salud y seguridad, así como de trabajo en general, en toda la cadena de suministro[10].

- **Establecimiento de centros sociales y de formación.** El Sindicato General de Trabajadores Domésticos de Hong Kong tuvo sus orígenes en los centros de readaptación profesional del Gobierno. La Confederación de Sindicatos de Hong Kong (HKCTU) ejecutó programas de capacitación en los centros. Las mujeres trabajadoras recibieron cursos de formación en competencias para realizar trabajos domésticos. En tres de los centros, con la asistencia de los organizadores, las mujeres formaron grupos y

9 Para más información, véase http://www.imfmetal.org/index.cfm?l=28..

10 Sator, Vanessa y Renales, Marilou (2003). «Improving Working Conditions in the Informal Sector». En *Challenge of Informal Work in the Philippines*. Editado por Sandra O. Yu. Manila: Oficina Internacional del Trabajo.

durante un período de 18 meses sentaron las bases del sindicato[11]. Este organiza a los trabajadores en torno a la indemnización por lesiones relacionadas con el trabajo, salarios mínimos, pensiones, seguros y la revisión de la legislación laboral respecto de las horas de trabajo y la determinación de la condición de empleado.

■ **Ampliar la protección social.** Los sindicatos pueden desempeñar un papel político importante al procurar la ampliación de la protección social. Por ejemplo, la composición tripartita de los sistemas de seguridad social nacionales ha permitido a los sindicatos de Filipinas y Tailandia promover la ampliación de los sistemas de seguridad social para que abarque a los trabajadores de la economía informal[12]. En el Brasil, la Central Única dos Trabalhadores (CUT) ha realizado actividades de promoción ante la administración municipal de São Paulo y el gobierno federal para redactar legislación que tenga en cuenta las necesidades de las microempresas familiares y personales, y que incluya mecanismos impositivos apropiados y protección de seguridad social[13].

En Filipinas, Brasil y Tailandia los sindicatos han realizado actividades de promoción para incorporar los sistemas de seguridad social en la economía informal.

Otro ejemplo de un sindicato que se esfuerza por ampliar la protección social es el de la isla de Madeira en Portugal, conocida por sus bordados desde mediados del siglo XIX. En 1974 el Sindicato de Bordadores de Madeira negoció con éxito con el gobierno regional una ley que garantizaba a los bordadores prestaciones básicas de seguridad social de vejez y discapacidad y, posteriormente, en 1979, también se incluyeron licencias de enfermedad y maternidad[14].

Algunas confederaciones sindicales nacionales han establecido sus propios regímenes de seguro de salud, ya sea administrados en forma directa o como esquema colectivo con una agencia de seguro privada. Estos servicios también pueden ofrecerse a los trabajadores de la economía informal que se afilian al sindicato.

■ **Promoción de políticas y plataformas de negociación común.** El respaldo legal es importante para que las iniciativas de protección y organización sean eficaces. Los sindicatos, así como las organizaciones de empleadores, han impulsado reformas de los marcos reglamentarios a fin de simplificar el registro de empresas. Además, han realizado actividades de promoción a fin de que la legislación laboral se aplique también a la economía informal de diferentes maneras, a saber:

- reduciendo el número mínimo de empleados de una empresa para que se aplique la legislación laboral;
- ampliando la definición de los términos “empleado” y “relación de trabajo” protegidos por la legislación laboral para que incluyan a los contratados en determinadas circunstancias (véase el documento informativo sobre la relación de trabajo);
- estableciendo políticas que amplían explícitamente el alcance de la legislación laboral a sectores concretos de la economía informal como trabajadores a domicilio, trabajadores domésticos, trabajadores de la construcción y trabajadores agrícolas.

Los sindicatos de trabajadores municipales, en particular, desempeñan un papel clave como promotores ante las autoridades y los concejos locales. En América Latina, la Unión Latinoamericana de Trabajadores Municipales (ULA-

11 Véase la sección de Recursos para acceder a Inclusive Cities, Organizando en la Economía Informal: *Libros de Referencia para Organizadores - Afiliando Trabajadores de la Economía Informal a Organizaciones Democráticas de Trabajadores*, Secc.2. pág.10.

12 Yu, Sandra, 1999. “*The Philippines”. En Labour Education Journal 1999/3: Trade unions in the informal sector: Finding their bearings: Nine country papers*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

13 Para más detalles, véase http://www.streetnet.org.za/.

14 Chen, Martha, Jhabvala, Renana, y Lund, Frances, 2002. *Supporting workers in the informal economy: A policy framework*. Sector de Empleo. Documento de trabajo sobre la economía informal. 2002/2. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

TMUN), ha establecido una plataforma de acción destinada a facilitar la transición hacia la formalidad de los vendedores ambulantes alentando su registro, políticas públicas incluyentes y la planificación urbana, incluida la provisión de la infraestructura y los servicios necesarios. Dichos sindicatos consideran que su función es fomentar la creación de organizaciones basadas en la afiliación, lo cual en el contexto de América Latina debería tener en cuenta las necesidades particulares de los vendedores ambulantes mujeres e indígenas[15] (véase también el documento informativo sobre los vendedores ambulantes).

Los sindicatos latinoamericanos han realizado actividades de promoción de diversas medidas para permitir a los vendedores ambulantes salir de la informalidad.

■ **Alianzas y colaboración con asociaciones de trabajadores de la economía informal.** En algunos casos, las centrales sindicales nacionales forjan alianzas y cooperan con asociaciones sin necesariamente incorporarlas en sus estructuras. Por ejemplo, el British Trade Union Congress, Oxfam y el National Group on Homeworking se unieron para preparar una campaña a fin de presentar una serie de demandas al Gobierno y a los minoristas para que aplicaran la ley que garantiza salarios mínimos, un límite máximo a las horas de trabajo, vacaciones pagadas y protección contra la discriminación para los trabajadores a domicilio en el Reino Unido.

La Alianza de Asociaciones de la Economía Informal de Zambia (AZIEA) es una filial de la central nacional de Zambia, la ZCTU, y miembro de StreetNet International. Organiza a los vendedores ambulantes y promueve el reconocimiento de su función en la economía nacional, y su protección y representación. La AZIEA ha procurado negociar con el Ministerio de Gobierno Local y Vivienda la introducción de reformas en la Ley de mercados, incluidos cambios en la composición de la junta de mercados para permitir la representación de los vendedores informales, y con los gobiernos locales, sobre cuestiones relativas a gravámenes, la recogida de basura, el cuidado de niños y la seguridad. A fin de mejorar su poder de negociación, la AZIEA ha ejecutado programas de educación para los afiliados sobre el papel de la asociación y la necesidad de introducir reformas en las reglamentaciones y los estatutos del mercado, y aumentar las inversiones de infraestructura y servicios. Ha realizado actividades de promoción entre los parlamentarios y los concejales, los consumidores y los residentes, en aras de una mayor transparencia y rendición de cuentas en los presupuestos y los gastos del gobierno local. En marzo de 2005 se celebró un taller sobre el establecimiento de alianzas en el que participaron la Asociación Nacional de Mercados de Zambia, el Sindicato Unido de Trabajadores de la Administración Pública Local de Zambia, la ZCTU y la AZIEA. El taller estableció los problemas y desafíos comunes y acordó adoptar una plataforma común de negociación y actividades de promoción conjuntas, así como la celebración de una campaña conjunta de promoción y cabildeo dirigida a la administración pública local de Zambia[16].

En el Senegal los sindicatos han participado en la adopción de medidas para dar cobertura de seguro social de salud a los trabajadores de la economía informal.

■ **Tripartismo y diálogo social.** En los casos en que fue posible establecer negociaciones o foros tripartitos, se alcanzaron acuerdos importantes que han mejorado la seguridad de los ingresos y la protección social.

Por ejemplo, en Senegal los sindicatos de trabajadores del transporte (CNTS y CNTS FC) participan activamente en la concepción y aplicación de un régimen de seguro social de salud encaminado a cubrir a todos los trabajadores del transporte y a sus familias (unas 400.000 personas). Además, la Comisión Nacional de Diálogo Social ha participado activamente en el desarrollo de una estrategia dirigida a tratar específicamente la extensión de la seguridad social a los trabajadores de la economía informal[17].

15 Castillo G., Orsatti A. (comp.) Trabajo Informal y sindicalismo, Montevideo, OIT- Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR) 2005.

16 Servicios Internacionales de Población (PSI)/Streetnet, Taller sobre el establecimiento de alianzas, Zambia, marzo de 2005. www.streetnet.org/english/PSIreportzambia.htm

17 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2007. *La economía informal*, Comisión de Empleo y Política Social, Consejo de Administración, GB.298/ESP/4, pág.15.

En la India, en diciembre de 2008 el Parlamento promulgó la Ley de la Seguridad Social de los Trabajadores del Sector No Organizado. En virtud de la Ley se emitirán documentos de identidad, seguros de vida, cobertura básica de salud y prestaciones de maternidad y vejez a los trabajadores independientes. Se trata de una demanda de larga data de la SEWA, que planteó por primera vez la necesidad hace unos 20 años y se ha logrado mediante la representación, la presión y el diálogo sostenidos[18].

En Ghana el documento de estrategia de lucha contra la pobreza revisado, 2006-2007 destaca la importancia que reviste la creación de empleo en el contexto de la necesidad de mejorar las condiciones de la economía informal mediante el concepto de trabajo decente. En dos distritos piloto de Ghana se han establecido mecanismos para promover el diálogo social facilitando el acercamiento entre el gobierno local, los representantes elegidos de la asamblea, pequeñas empresas, sindicatos y la sociedad civil a fin de elaborar un plan de desarrollo económico local y proyectos en pequeña escala destinados a la mejora de las pequeñas empresas. Las mujeres suman dos tercios de los beneficiarios. Un subcomité de la asamblea local ha creado inventarios completos de todas las pequeñas y medianas empresas (pymes) y ha alentado a las que aún no están afiliadas a asociaciones a que lo hagan. También han logrado ampliar el seguro de salud nacional a las pymes y han puesto en marcha cooperativas de ahorro y crédito para el trabajo decente, que consolidan la estabilidad económica y movilizan capital para inversiones. El compromiso activo del Gobierno, la organización de empleadores y los sindicatos han desempeñado un papel fundamental en la puesta en marcha de esta importante iniciativa de política[19].



Reunión de mujeres trabajadoras, Tayikistán.

18 Boletín electrónico de SEWA núm. 17, agosto-diciembre de 2008, www.sewa.org.

19 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2007, OIT 2007. *La economía informal*, Comisión de Empleo y Política Social, Consejo de Administración, GB.298/ESP/4.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Permite el acceso a más datos sobre los ejemplos de buenas prácticas mencionadas en el texto. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT y de las Naciones Unidas y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:0::NO:::

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12010:0::NO:::

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

Resolución de la OIT relativa al trabajo decente y la economía informal 2002
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf

Publicaciones pertinentes

Ahn, Pong-Sul (ed.) 2007, *Organizing for Decent Work in the Informal Economy: Strategies, Methods and Practices*, Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Subregional para Asia Meridional, Oficina de Actividades para los Trabajadores, Nueva Delhi.

Chen, Martha, Jhabvala, Renana, y Lund, Frances, 2002. *Supporting workers in the informal economy: A policy framework*. Sector de Empleo. Documento de trabajo sobre la economía informal. 2002/2. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

OIT 1999, "Los sindicatos y el sector informal: en pos de una estrategia global". Documento de base del Simposio internacional sobre los sindicatos y el sector informal, 18-22 de octubre.

--- 2007, *La economía informal*, Comisión de Empleo y Política Social, Consejo de Administración, GB.298/ESP/4, marzo de 2007, Ginebra.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb298/pdf/esp-4.pdf

--- 2008, *The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy,* Informe del Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal: hacer posible la transición al sector formal, Ginebra, OIT.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110324.pdf

--- 2010, Informe IV (1) *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, 2010. Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_104703.pdf

--- 2011, Simposio de los trabajadores sobre políticas y reglamentación para luchar contra el empleo precario, octubre de 2011, Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_165739.pdf

Thanachaisethavut, Bundit y Charoenlert, Voravith, 2006. "Extending labour protection to the informal economy in Thailand", en David Tajgman, editor. *Extending Labour Law to All Workers: Promoting Decent Work in the Informal Economy in Cambodia, Thailand and Mongolia*. Bangkok: Oficina Internacional del Trabajo.

Herramientas

Federación Internacional de Asociaciones para la Educación de Trabajadores (FIAET) 2008, *Recruiting Informal Workers into Democratic Workers' organisations: Organising in the Informal Economy: Resource Book for Organizers*. FIAET Ciudad del Cabo.

Federación Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas (ICEM) 2008, *Mini Guide Dealing with Contract and Agency Labour.*
http://www.icem.org//files/PDF/CALdbase/1012.ICEM%20Mini%20Guide%20CAL%20HQ.pdf

Inclusive Cities, *Organizando en la Economía Informal: Libros de Referencia para Organizadores - Afiliando Trabajadores de la Economía Informal a Organizaciones Democráticas de Trabajadores*, StreetNet y WIEGO.
http://www.inclusivecities.org/wp-content/uploads/2012/07/ICC1_Afiliando_Trabajadore_small_es.pdf

OIT, International Migration Branch, Good practices database - Labour migration policies and programmes.
www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=35

OIT, WIND (Programa mejoras laborales en el desarrollo de los barrios), manual en kirguís y ruso.
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/wind_kyg.pdf

OIT 2002. *Promoting Gender Equality: A resource kit for trade unions*, Ginebra OIT.
http://actrav.itcilo.org/library/english/06_Gender/resource_kit_for_tu/introduction.pdf

---2002. *A job at any price? Decent work and the informal economy*. OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=806

--- 2002. El trabajo decente y la economía informal: CD Rom con documentos de referencia de 2002 (en inglés). OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=es&p_ieresource_id=807

--- 2008 *Trade Union Manual for Organizing Informal Economy Workers*, Oficina Subregional para Asia Oriental, OIT Bangkok.

Si desea obtener más información,véase el sitio web de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) http://www.ilo.org/actrav/lang--en/index.htm.

Referencias

Ahn, Pong-Sul (ed.), *Organizing for Decent Work in the Informal Economy: Strategies, Methods and Practices,* Oficina Internacional del Trabajo Oficina Subregional para Asia Meridional, Oficina de Actividades para los Trabajadores, Nueva Delhi (2007).

Chen, Martha, Jhabvala, Renana y Lund, Frances, 2002. *Supporting workers in the informal economy: A policy framework*. Sector de Empleo. Documento de trabajo sobre la economía informal. 2002/2. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Jankulovska, L. *Federation of Trade Unions of Macedonia CCM*. Sector de Empleo. OIT Ginebra. 2002.
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=35

OIT 1999, "Los sindicatos y el sector informal: en pos de una estrategia global". Documento de base del Simposio internacional sobre los sindicatos y el sector informal, 18-22 de octubre.

OIT 2007, *La economía informal*, Comisión de Empleo y Política Social, Consejo de Administración, GB.298/ESP/4, Ginebra OIT.

Pineda, O. R. "*Bridging the Gender Formal/Informal Divide in Labor Movements within a Globalizing ASEAN".* Documento presentado en la octava conferencia interuniversitaria sobre el desarrollo social de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), 28-31 de mayo de 2008.

Sator, Vanessa y Renales, Marilou (2003). "Improving Working Conditions in the Informal Sector", en *Challenge of Informal Work in the Philippines*. Editado por Sandra O. Yu. Manila: OIT.

Thanachaisethavut, Bundit y Charoenlert, Voravith, 2006. "Extending labour protection to the informal economy in Thailand", en David Tajgman, editor. *Extending Labour Law to All Workers: Promoting Decent Work in the Informal Economy in Cambodia, Thailand and Mongolia*. Bangkok: Oficina Internacional del Trabajo.

TUCA/CSA (Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas)

Economía Informal y taller de la Fundación Friedrich Ebert (FES) y la CSI sobre la organización de los trabajadores en la economía informal, Lomé (Togo), 1-2 de diciembre de 2008.
http://www.csa-csi.org/content/section/32/207/.

Yu, Sandra, 1999. "The Philippines", en *Labour Education Journal* 1999/3: *Trade unions in the informal sector: Finding their bearings: Nine country papers*. Ginebra: OIT.

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - **5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos**
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

Organización, representación y diálogo

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Reunión de información en una cooperativa, Côte d'Ivoire.

5.4 COOPERATIVAS: UN MEDIO PARA SALIR DE LA INFORMALIDAD

■ Este documento informativo analiza las cooperativas, que han estado empoderando a actores de la economía informal por medio de la realización de actividades económicas combinadas con objetivos sociales. Las cooperativas tienen el potencial de lograr adelantos en el concepto de salida de la informalidad, no solo porque son un mecanismo eficaz para ofrecer seguridad económica y social a los participantes de zonas rurales y urbanas de la economía informal, sino también por sus antecedentes en la transformación de actividades marginales en trabajo amparado por la legislación. Las empresas y organizaciones de la economía social, incluidas cooperativas, mutuales, asociaciones, empresas sociales y algunas fundaciones, a menudo son una pasarela entre el ámbito informal y el formal, el rural y el urbano, el local y el mundial, y el económico y el social.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- **Obstáculos jurídicos y normativos al funcionamiento de las cooperativas**
- **Problemas de exclusión**

■ Obstáculos jurídicos y normativos al funcionamiento de las cooperativas. En los últimos diez años se ha registrado un marcado aumento del número de empresas y organizaciones de la economía social, incluidas cooperativas, organizaciones de base comunitaria, mutuales y sistemas de microfinanciación y microseguros de propiedad de sus miembros. Aunque algunas de estas podrían no estar registradas formalmente, están controladas por sus miembros, suelen estar arraigadas en la comunidad local y constituyen la voz de productores y empresarios locales. En África la aparición de nuevas formas de cooperativas se ha considerado un renacimiento del movimiento cooperativo africano[1]. Lo cierto es que las cooperativas son objeto de nueva atención como medio democrático para abordar la exclusión social y económica de los actores de la economía informal y como vía importante hacia la formalización. Aunque la globalización y la reciente crisis financiera han planteado nuevos desafíos, las cooperativas siguen siendo un medio para obtener ingresos sostenibles y para el desarrollo social y económico. En los lugares en que los actores de la economía informal han podido superar los obstáculos jurídicos y normativos que podría haber, muchas veces pueden registrarse como entidades jurídicas y así pasar a formar parte de la economía estructurada.

No obstante, las cooperativas aún hacen frente a obstáculos importantes en distintos países. Por consiguiente, su potencial para respaldar la transición hacia la formalidad está insuficientemente aprovechado. A veces los marcos jurídicos que rigen las cooperativas pueden ser una barrera para la organización y representación. Por ejemplo, en algunos países las entidades jurídicas no pueden formar cooperativas, la legislación solo permite cooperativas cuyos miembros sean personas físicas. Esto es una gran desventaja para las entidades jurídicas, en particular las empresas pequeñas y medianas.

■ Problemas de exclusión. Otros obstáculos incluyen requisitos difíciles de cumplir para ser miembro, o disposiciones que explícitamente excluyen a las mujeres. Por ejemplo, la legislación que permite un solo miembro por hogar se traduce en la exclusión de las mujeres, por lo cual los hombres predominan entre los miembros de las cooperativas; otras leyes en virtud de las cuales las mujeres casadas se consideran menores de edad o las mujeres no pueden heredar las inversiones en una cooperativa de sus esposos fallecidos son claramente excluyentes.

Los profundos cambios en el sistema de producción y la desregulación de los mercados han creado a la vez nuevas oportunidades y nuevos desafíos para la participación de las cooperativas en los mercados mundiales[2]. Las iniciativas de comercio ético han favorecido la formación de cooperativas por pequeños productores y han tenido efectos positivos. Está aumentando el consenso de los gobiernos, los empleadores y los sindicatos de que las cooperativas son un mecanismo pertinente para crear empleo sostenible y oportunidades de ingresos, y contribuir al desarrollo.

¿Qué son las cooperativas?

Las cooperativas constituyen un medio por el cual los actores económicos pueden mancomunar sus necesidades y recursos con el objeto de alcanzar economías de escala y obtener mejores precios de insumos, mercados más grandes, servicios comunes, mejores bienes de consumo y mayor protección jurídica.
En el párrafo 2 de la *Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193),* se define cooperativa como "una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta, y de gestión democrática".
Hay cooperativas en casi todos los sectores, entre otras cooperativas agrícolas, de ahorro y préstamo, de consumo, de vivienda, de trabajadores y de empresarios. Los actores de la economía informal participan principalmente en la agricultura, la venta, los servicios, la construcción, el transporte y el préstamo de dinero, precisamente los sectores en que se encuentra la mayoría de las cooperativas. En la economía informal su tamaño va desde grandes asociaciones hasta empresas pequeñas y microempresas de naturaleza muy variada.

1 Develtere, Patrick, Pollet, Ignace y Wanyama, Fredrick (eds.) *Cooperating out of poverty: the renaissance of the African cooperative movement*, OIT e Instituto del Banco Mundial, 2008.
2 Véase Henrÿ, Hagen, "Retos y oportunidades de la globalización para las cooperativas y el marco legal cooperativo", en: *CIRIEC* 18/2007, pág. 124 y ss.



Mujer dirigente de una cooperativa rural, Madras, India.

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- Cooperativas y transición hacia la formalidad
- El trabajo de la OIT en apoyo del desarrollo de cooperativas
- Distintas formas de cooperativas
  - Cooperativas agrícolas de suministro de insumos y comercialización
  - Cooperativas de servicios financieros
  - Un medio para las mujeres productoras
  - Mejora de la comercialización
  - Cooperativas de trabajadores
- Atención sanitaria por medio de clínicas cooperativas
- Iniciativas de comercio ético y equitativo

Cooperativas y transición hacia la formalidad. Las cooperativas desempeñan un papel importante en la transición de la informalidad a la formalidad. Mientras que los actores de la economía informal funcionan fuera del alcance oficial de la legislación o no están cubiertos en la práctica, las cooperativas pueden ser un método accesible de obtener reconocimiento jurídico, mejorando de este modo su eficiencia y seguridad económica, y por lo tanto ofreciendo incentivos para la asunción de riesgos y el acceso al crédito y otros servicios.

El reconocimiento jurídico permite a las cooperativas acceder a regímenes impositivos y contables apropiados y beneficiarse de la cobertura de la seguridad social

Las cooperativas constituyen un tipo de empresa fácilmente accesible porque los requisitos de capital para el registro son mínimos y las deficiencias de calificaciones pueden abordarse mediante programas de información, capacitación y educación. El registro implica el reconocimiento jurídico que permite a las cooperativas acceder a regímenes impositivos y contables apropiados y así beneficiarse de la cobertura de la seguridad social[3]. El poder de negociación puede incrementarse mancomunando recursos. El sistema cooperativo de control democrático por sus miembros (un miembro tiene un voto independientemente de la proporción de capital que posee) y la participación equitativa en los costos, riesgos y beneficios pueden empoderar a los miembros, les permite expresarse y alienta el diálogo social.

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

En 2002 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una Recomendación que suministra un marco renovado para el crecimiento de las cooperativas en el siglo XXI. Esta es el único instrumento jurídico gubernamental internacional sobre cooperativas y ofrece orientación a los Estados Miembros para la elaboración de nuevos marcos jurídicos y normativos. Reconoce que las cooperativas no solo pueden suministrar un medio para abordar los desafíos y presiones de la globalización y asegurar una distribución más equitativa de sus beneficios, sino que también pueden desempeñar un papel decisivo en la transición hacia la formalidad. En el párrafo 9 afirma que:

3 Henrÿ, Hagen, *Guidelines for Cooperative legislation*, 2ª ed., Ginebra, OIT 2005, pág. 45.

"Los gobiernos deberían promover el importante papel que las cooperativas desempeñan en la transformación de lo que a menudo son actividades marginales de supervivencia (a veces designadas como "economía informal") en un trabajo amparado por la legislación y plenamente integrado en la corriente principal de la vida económica".

Las cooperativas se basan en valores, incluidos la autoayuda, autorresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, y los valores éticos de honestidad, apertura, responsabilidad social e interés por los demás. El texto integra la definición, los valores y los principios de la Declaración sobre la Identidad Cooperativa adoptada por la Asamblea General de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI). También alienta a los gobiernos a suministrar un entorno propicio para la promoción de las cooperativas, incluido el mismo trato que reciben otros tipos de empresas. Asimismo, describe las funciones y responsabilidades de los interlocutores sociales de la OIT y las organizaciones cooperativas.

Desde la adopción de la Recomendación, muchos países o regiones han revisado sus leyes o formulado nuevas políticas sobre cooperativas basándose en la Recomendación núm. 193, incluidos Colombia, Croacia, Etiopía, Kirguistán, Lesotho, Mozambique, Sudáfrica, Swazilandia, Turquía y Uganda. El Reglamento (CE) núm. 1435/2003 del Consejo de Europa relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea tiene en cuenta la Recomendación núm. 193, y en América Latina la Alianza Cooperativa Internacional para las Américas (ACI-Américas) adoptó como modelo la Ley marco para las cooperativas de América Latina de conformidad con la Recomendación. El Uruguay fue uno de los primeros países en formular una nueva ley basada en la Ley marco. Además, L'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) promulgó la Ley uniforme sobre cooperativas (Acte uniforme relatif aux sociétés coopératives).

Fuente: Promoting Cooperatives: *A Guide to ILO Recommendation 193 OIT, ACI, The Cooperative College*, Manchester, 2004, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/instructionalmaterial/wcms_160221.pdf.

■ **El trabajo de la OIT en apoyo del desarrollo de cooperativas.** El Servicio de Cooperativas de la OIT contribuye a integrar a los actores de la economía informal en la economía formal principalmente suministrando asesoramiento en relación con las leyes y políticas de cooperativas para facilitar su reconocimiento como entidades jurídicas con los mismos derechos y obligaciones, incluida orientación sobre políticas participativas y la formulación de leyes. También promueve la comprensión de la legislación sobre cooperativas en su sentido más amplio, incluida la legislación impositiva, laboral, contable y de competencia. Habida cuenta de los progresos realizados en la reforma de los marcos jurídicos, la orientación se está desplazando hacia la mejora de las estrategias de aplicación.

La OIT trabaja con los gobiernos para ayudarlos, en colaboración con los interlocutores sociales y las organizaciones de cooperativas, a establecer un entorno propicio para que los actores de la economía informal establezcan cooperativas. Entre los ejemplos de asistencia técnica figuran los siguientes:

- Asegurar que la ley de cooperativas se traduzca a los idiomas locales;
- Redactar guías sencillas sobre la ley de cooperativas;
- Redactar leyes y estatutos de cooperativas y reglamentaciones para simplificar las estructuras de las cooperativas;
- Prestar apoyo normativo para incorporar el enfoque cooperativo de inclusión socioeconómica de los actores de la economía informal en la Hoja de ruta para la aplicación del Pacto Mundial para el Empleo, los

documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y los Programas de Trabajo Decente por País.

De conformidad con el principio de autoayuda, las cooperativas pueden prestar servicios sociales a sus miembros reservando fondos para acceso a la atención de salud y jubilaciones, o contratando un seguro grupal, aprovechando su mayor poder de negociación y sus activos. Por ejemplo, el Servicio de Cooperativas de la OIT colaboró durante varios años con la Oficina Regional de ACI-Américas en la revisión de la Ley Marco para las Cooperativas de América de 1988. La revisión de 2008 incluye, entre otras cosas, normas sobre sobre la creación de fondos especiales para servicios sociales con parte de los aportes voluntarios o excedentes[4].

La Ley marco para las cooperativas será una guía importante para los gobiernos de América Latina.

Año Internacional de las Cooperativas (2012) de las Naciones Unidas

El 18 de diciembre de 2009 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó 2012 Año Internacional de las Cooperativas (resolución 64/136 de la Asamblea General). Los objetivos principales del Año Internacional de las Cooperativas son: 1) la promoción de las cooperativas, y 2) la sensibilización acerca de las cooperativas.

Párrafo 3 de la resolución 64/136 de la Asamblea General de las Naciones Unidas

"Alienta a todos los Estados Miembros, así como a las Naciones Unidas y a todos los demás interesados pertinentes, a que aprovechen el Año Internacional de las Cooperativas para promover las cooperativas y aumentar la conciencia sobre su contribución al desarrollo económico y social;"

En la resolución se insta a los Estados Miembros a reunir a todos los interlocutores interesados, incluidos los mandantes de la OIT y las organizaciones de cooperativas. También se les pide que designen coordinadores de las actividades nacionales relativas al Año Internacional de las Cooperativas.

Para más información, véase http://social.un.org/coopsyear/.

Los proyectos de cooperación técnica de la OIT también alientan a los trabajadores de la economía informal a formalizarse mediante el establecimiento de cooperativas[5]. Un ejemplo es el proyecto SYNDICOOP, una iniciativa conjunta de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la OIT destinada a fortalecer las estrategias de organización de los trabajadores de la economía informal y mejorar las oportunidades de empleo, los ingresos y las condiciones de trabajo en Kenya, Rwanda, República Unida de Tanzania, Sudáfrica y Uganda. El Programa de Asociación de la OIT y los Países Bajos financió el proyecto, que se ejecutó en 2004-2006. El proyecto reconoció los numerosos vínculos entre las cooperativas y los sindicatos, y adoptó un enfoque de colaboración basado en el apoyo mutuo. Reforzó las alianzas entre sindicatos y actores de la economía informal y aumentó los conocimientos acerca del papel de los sindicatos y los beneficios de la representación colectiva. Los gobiernos nacionales están empeñados en continuar estas iniciativas. Asimismo, se publicó un manual fácil de usar para sindicatos y cooperativas sobre cómo organizar a los trabajadores de la economía informal[6].

4 Véase el artículo 42 de la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina de 2008.

5 Los proyectos como ACOPAM, COOPNET, COOPREFORM, INDISCO, SYNDICOOP y COOP^{AFRICA} son parte del seguimiento directo de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002. Véase Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo 2002, Ginebra, OIT 2002.

6 Smith, Stirling, *Let's organize! A SYNDICOOP handbook for trade unions and cooperatives about organizing workers in the informal economy*; publicación conjunta de la OIT, la ACI y la CSI.

■ **Distintas formas de cooperativas.** Hay diversas formas de cooperativas. Existen para prestar el mejor servicio posible al menor costo posible a sus miembros y también para proveer empleo y oportunidades de ingreso. Aunque las cooperativas agrícolas de suministro de insumos y comercialización son las más conocidas, a continuación se consignan algunos ejemplos de otros tipos de cooperativa que han tenido éxito en la ayuda a los actores de la economía informal:

- Las cooperativas de ahorro y crédito y otras organizaciones financieras cooperativas brindan acceso a la financiación, muchas veces dirigida concretamente a las necesidades de los actores de la economía informal, en particular las mujeres;
- Las cooperativas de trabajadores que generan empleo, incluida la absorción de empresas por los trabajadores en forma de cooperativa;
- Las cooperativas sanitarias que prestan servicios de atención de salud y otros servicios sociales.

● Las cooperativas agrícolas permiten a los pequeños agricultores aumentar sus ingresos y mejorar sus medios de vida

■ **Cooperativas agrícolas de suministro de insumos y comercialización.** Las cooperativas agrícolas permiten a los pequeños agricultores aumentar sus ingresos y mejorar sus medios de vida. Por ejemplo, en Rwanda, el Gobierno que asumió el poder después del genocidio ha hecho esfuerzos concertados por alentar la formación de cooperativas. La legislación sobre cooperativas dispone la reglamentación, el registro, la supervisión y la solución de conflictos. En 2004 la cooperativa de arroceros tenía 40.148 miembros y producía 20.800 toneladas de arroz blanco, aproximadamente el 35 por ciento de la demanda nacional. Todos los miembros de la cooperativa pagan una suma inicial y aportan una cuota anual que depende de la superficie de su terreno. La cooperativa suministra apoyo técnico, mantenimiento de la infraestructura común, como canales de agua, mantiene un vivero, otorga préstamos para insumos y presta apoyo a la comercialización. Además, cuenta con un fondo mutual de salud.

En Kenya las cooperativas constituyen un pilar del crecimiento económico. El 63 por ciento de los kenianos obtienen sus medios de vida directa o indirectamente de actividades basadas en cooperativas. En 2007 estas movilizaron el 31 por ciento de los ahorros nacionales. Como parte integral de la estrategia del Gobierno de creación de riqueza y reducción de la pobreza, las actividades de las cooperativas están presentes en todos los sectores de la economía nacional, incluidos la agricultura, las finanzas, la vivienda, el transporte, la construcción, la manufactura y la distribución comercial. Las actividades de las cooperativas guardan relación principalmente con el sector financiero (el 44 por ciento) y el agrícola (el 38 por ciento).

El movimiento cooperativo está bien estructurado y en 2007 había más de 11.000 sociedades cooperativas registradas. La Federación Nacional de Cooperativas de Kenya es la principal organización nacional de cooperativas y otras ocho organizaciones e instituciones nacionales reúnen a cooperativas por tipo de actividades, como bancarias, de seguros y de educación. Las cooperativas de Kenya tienen por lo menos 7 millones de miembros[7].

7 Develtere, Patrick, Pollet, Ignace y Wanyama, Fredrick (eds.) *Cooperating out of poverty: the renaissance of the African cooperative movement*, OIT e Instituto del Banco Mundial, 2008, págs. 91-127 y http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/coop/africa/countries/eastafrica/kenya.htm.

■ **Cooperativas de servicios financieros.** Los actores de la economía informal y los grupos marginales que no tienen acceso a servicios financieros por conducto de la banca comercial pueden utilizar cooperativas de ahorro y crédito y otras organizaciones de cooperativas financieras. Hay un renovado interés en estas entidades, en particular debido a la crisis bancaria global. El Banco Mundial ha observado recientemente que las "cooperativas financieras y sus redes están volviendo a surgir como instituciones prometedoras de financiación rural en muchos países"[8].

● Los actores de la economía informal que no tienen acceso a servicios financieros por conducto de la banca comercial pueden utilizar cooperativas de ahorro y crédito y otras organizaciones de cooperativas financieras

● **Un medio para las mujeres productoras.** Las cooperativas han resultado ser una forma importante de organización de las mujeres productoras y de aumentar de su poder de negociación e ingresos. En la India, la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) es uno de los mejores ejemplos de éxito de una organización multifacética que ha abordado específicamente las necesidades de las mujeres que trabajan en la economía informal. El banco Swashrayi Mahila Sewa Sahakari es la cooperativa más grande de los miembros de SEWA, el primero de su tipo en la India. Este banco es de propiedad de trabajadoras por cuenta propia. Una junta elegida por estas trabajadoras formula las políticas y un grupo de gerentes calificados administra el banco y rinde cuentas a la junta. El banco SEWA se estableció en 1974 con 4.000 miembros, cada uno de los cuales aportó 10 rupias. Actualmente tiene 93.000 depositantes activos. Inicialmente los miembros plantearon la cuestión de la necesidad de contar con crédito para reducir su dependencia de prestamistas y comerciantes a fin de mejorar sus empresas y reunir activos a su nombre para sufragar la educación de sus hijos y emergencias familiares. Actualmente el banco cuenta con la autorización del Banco de Reserva de la India.

Organizaciones como SEWA en la India han resultado ser un medio importante para que las mujeres productoras pobres se organicen y aumenten su poder de negociación e ingresos.

SEWA también ha contribuido a establecer todo tipo de cooperativas, entre otras de artesanos, lecheras, de servicio y trabajo, y de comercio y venta. Las mujeres aportan el capital social a las cooperativas y estas les dan empleo. Las cooperativas de servicios suministran atención primaria de salud y cuidado de niños a mujeres que trabajan por cuenta propia en la economía informal y a sus familias. Otra iniciativa incluye grupos de ahorro y crédito basados en la aldea que tienen estructuras menos formales y permiten a las mujeres aprender a administrar su propio capital. Así, las mujeres pueden comenzar a reunir un patrimonio. Los grupos de aldea han formado su propia asociación a nivel de distrito con fines de apoyo y asesoramiento[9].

● **Mejora de la comercialización.** El programa COOP[AFRICA] de la OIT presta apoyo a un proyecto innovador de asistencia a cooperativas de pescadores en la región del lago Victoria en Kenya y de mejora de las oportunidades de empleo. Aunque la zona está bien atendida por redes de telefonía móvil, las cooperativas de pescadores no han aprovechado esta tecnología en su beneficio. Por ello, la fijación de los precios del pescado no es transparente, los costos de comercialización son altos y se registran grandes pérdidas posteriores a la pesca. Con el apoyo del Instituto de Investigaciones Marinas y Pesqueras de Kenya, se han suministrado teléfonos móviles y se ha impartido capacitación a miembros de la cooperativa en 150 lugares designados para transmitir datos de precios, de cantidades de pescado, de instalaciones de almacenamiento y de otra índole. Se espera que el proyecto se traduzca en un marcado aumento de los ingresos y las oportunidades de empleo en las comunidades pesqueras[10].

8 Banco Mundial, *World Development Report 2008*.
9 htttp://www.sewa.org.
10 http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/coop/africa/download/kmfri.pdf e ILO Coop News núm. 2, 2009.

- **Cooperativas de trabajadores.** Las cooperativas de trabajadores son empresas de propiedad de sus miembros, y controladas por estos, que muchas veces están desempleados o son objeto de amenazas de despido y desean crear trabajos para sí mismos. Por ejemplo, durante la crisis económica de la Argentina, hubo varias iniciativas destinadas a asumir el control de empresas que ya no eran económicamente viables para continuar la producción y mantener los empleos. Se formó "Fábrica recuperada", un movimiento nacional de fábricas recuperadas que se reorganizaron como cooperativas, con estatutos y licencias para funcionar[11].

En Nepal una confederación de sindicatos fundó una cooperativa sanitaria para trabajadores de la economía informal.

■ **Atención sanitaria por medio de clínicas cooperativas.** Las cooperativas son un medio importante para aumentar considerablemente el acceso de las comunidades a la atención de salud y a otros servicios sociales. En Nepal, GEFONT, una confederación de 15 federaciones de sindicatos que representan a unos 350.000 miembros, organiza a los trabajadores de sectores como el agrícola, el textil, el turismo, los tiradores de rickshaw, el transporte y la construcción. En 2000 GEFONT fundó una cooperativa sanitaria con el objeto de suministrar atención de salud y servicios clínicos asequibles a sus miembros tanto de la economía formal como de la informal. Los miembros pagan una prima mensual al fondo de la cooperativa sanitaria, lo cual les da acceso a atención primaria de salud y al Hospital Modelo de Katmandú, que también fue formado como cooperativa por el Public Health Concerned Trust y funciona como tal. GEFONT tiene previsto ampliar la protección sanitaria a todos sus trabajadores en los próximos cinco años y a tal efecto está formando cooperativas sanitarias de trabajadores en todo el país con el apoyo de la OIT[12].

■ **Iniciativas de comercio ético y equitativo.** Las iniciativas de comercio ético y equitativo se están extendiendo cada vez más y a partir de una base relativamente pequeña ahora forman parte del comercio general. Las redes de alianzas entre empresas u organizaciones sin fines de lucro en países industrializados y productores de países en desarrollo procuran mejorar las condiciones comerciales y de producción y el acceso a mercados internacionales, muchas veces por medio de la formalización de cooperativas y acuerdos de licencia o certificación. La Iniciativa de Comercio Ético tiene un código básico, negociado y acordado por los sindicatos, ONG y empresas fundadores, que remiten a los convenios pertinentes de la OIT.

11 Véase Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur, Montevideo, agosto de 2005
12 www.gefont.org.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193).
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312531

Otros instrumentos

Documento A/64/132 de la Asamblea General. Sexagésimo cuarto período de sesiones. Tema 62 b) de la lista preliminar, Las cooperativas en el desarrollo social. 13 de julio de 2009.
http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/402/04/PDF/N0940204.pdf?OpenElement

Publicaciones pertinentes

Birchall, Johnston: *Cooperatives and the Millenium Development Goals*, OIT Ginebra 2004.

Develtere,Patrick/ Pollet, Ignace / Wanayama, Frederick: *Cooperating Out of Poverty, The renaissance of the African cooperative movement*, OIT Ginebra 2008.

Henrÿ, Hagen: *Guidelines for Cooperative Legislation*, 2ª edición, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 2005.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_094045.pdf

Disponible también en francés: *Guide de législation cooperative*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 2006.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_122183.pdf

Henrÿ, Hagen, *Cooperatives, Transition to Formality, Law – the Role of the Cooperative Programme of the ILO* (de próxima publicación).

OIT COOP^{Africa} Working Paper series (1-16).
http://www.ilo.org/empent/WorkingUnits/lang--en/facet--ORG-_-ED_EMP----EMP_ENT----COOP-_-TYP-_-Publication-_-2678/WCMS_DOC_ENT_DPT_COO_EN/index.htm

Smith; Stirling: *Let's organize: A handbook for trade unions and cooperatives about organizing workers in the informal economy,* publicación conjunta de la OIT, la CSI y la ACI 2006.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_094047.pdf

Smith, S. y Ross, C. *Organizing out of poverty: stories from the grassroots: How the SYNDICOOP approach has worked in East Africa*. Publicación conjunta de la OIT, la ACI y la CSI 2006.

Specialized Meeting of Mercosur Cooperatives (RCEM) 2005, Declaration on Cooperatives, Employment and Decent Work, X Plenary Session, Montevideo
http://www.cicopa.coop/Cooperatives-and-Decent-Work-in.html

Banco Mundial Development Report 2008: *Agriculture for Development Banco Mundial Washington* D.C. 2008.
http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf

Herramientas de capacitación

ACI/OIT: *Cooperating out of child labour. Harnessing the untapped potential of cooperatives and the cooperative movement to eliminate child labour*, Ginebra 2009.

ACI/OIT*: Gender Issues in Cooperatives: An ILO-ICA Perspective. 2 Hours on Gender Issues in Cooperatives - An introductory session on gender issues for cooperative leaders.* OIT 1995.
http://www.uwcc.wisc.edu/icic/issues/gender/ilo-ica/overview.html

ACI/OIT: *Leadership Training Manual for Women Leaders of Cooperatives*, Oficina Internacional del Trabajo Ginebra 2005.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-new_delhi/documents/publication/wcms_124337.pdf

ACI/OIT *Promoting Cooperatives: A Guide to ILO Recommendation 193* OIT, ACI, The Cooperative College, Manchester, 2004.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/instructionalmaterial/wcms_160221.pdf

ACI/OIT: *Training resource pack on the elimination of hazardous child labour in agriculture* Ginebra 2009.
http://www.ilo.org/global/What_we_do/Publications/ILOBookstore/Orderonline/Books/lang--en/docName--WCMS_091344/index.htm

Dobson, Denis: *Participatory cooperative policy making: a manual*. Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, 1998. Disponible también en francés: Dobson, Denis: *Elaboration participative de la politique de développement coopératif: un guide*, Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, 2000.

OIT: *Innovative cooperative training: a trainer's source book*, Oficina Internacional del Trabajo Ginebra 2009.
http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/coop/africa/download/trainersourcebook.pdf

Smith; Stirling: *Let's organize: A handbook for trade unions and cooperatives about organizing workers in the informal economy*. Publicación conjunta de la OIT, la ACI y la CSI 2006.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_094047.pdf

Thomet N., Vozza A.: *Project design manual. A step-by-step tool to support the development of cooperatives and other forms of self-help organizations*, OIT, 2010.
http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/coop/africa/download/coopafricaprojectdesignmanual.pdf

Para más información véase el sitio web del Servicio de Cooperativas de la OIT http://www.ilo.org/empent/units/cooperatives/lang--es/index.htm.

Referencias

Banco Mundial *Development Report 2008: Agriculture for Development* Banco Mundial Washington D.C. 2008.
http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf

Birchall, Johnston: *Cooperatives and the Millenium Development Goals*, OIT Ginebra 2004.

Birchall, Johnston: *Organizing Workers in the Informal Sector. A strategy for trade union – cooperative action*. COOP Working Paper 01-1 OIT Ginebra 2001.

Develtere,Patrick/ Pollet, Ignace / Wanayama, Frederick: *Cooperating Out of Poverty, The renaissance of the African cooperative movement*, OIT Ginebra 2008.

Dobson, Denis: Participatory cooperative policy making: a manual. Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, 1998.
Disponible también en francés: Dobson, Denis: Elaboration participative de la politique de développement coopératif: un guide, Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, 2000.

Henrÿ, Hagen: *Guidelines for Cooperative Legislation*, 2ª edición, Oficina Internacional del Trabajo Ginebra 2005.
(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_094045.pdf).

Disponible también en francés: *Guide de législation cooperative,* Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 2006.
(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_122183.pdf)

Henrÿ, Hagen, *Cooperatives, Transition to Formality, Law – the Role of the Cooperative Programme of the ILO* (de próxima publicación).

OIT, 2008 *The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy,* Informe del Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal: hacer posible la transición al sector formal (Ginebra, OIT).

Smith, S., Ross, C. *Organizing out of poverty: stories from the grassroots: How the SYNDICOOP approach has worked in East Africa*. Publicación conjunta de la OIT, la ACI y la CSI 2006.

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - **5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad**
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Taller de tejido en telar, Addis Abeba, Etiopía.

6.1 PROMOCIÓN DEL EMPODERAMIENTO DE LA MUJER: UNA SENDA PARA SALIR DE LA INFORMALIDAD QUE TIENE EN CUENTA EL GÉNERO

■ Este documento informativo examina las diferencias en la situación de las mujeres y los hombres en la economía informal. Aunque claramente no se trata de un grupo homogéneo, las mujeres suelen experimentar una mayor discriminación en el mercado de trabajo y están más expuestas a conmociones y riesgos que los hombres. Los mismos problemas que están arraigados en la economía formal, a saber, la segregación ocupacional, las diferencias salariales por motivos de género, el acceso limitado a los recursos y la carga del trabajo no remunerado, se reflejan en la economía informal y con frecuencia son incluso más graves. Se proponen estrategias relativas a un enfoque sobre la incorporación de una perspectiva de género en la formulación de políticas en todos los ámbitos relativos a la economía informal, así como intervenciones concretas de género para superar las desventajas generalizadas.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- Género e informalidad
- El trabajo no remunerado, un serio obstáculo para el trabajo decente
- La discriminación, un determinante importante de los resultados económicos de las mujeres en la economía informal
- El trabajo de la mujer en la economía informal
  - Datos
  - Empleo vulnerable
  - El trabajo a domicilio
  - El trabajo doméstico

■ **Género e informalidad**. Aunque hay tanto hombres como mujeres en la economía informal, un examen más pormenorizado revela diferencias importantes entre ellos. Las mujeres, en entornos tanto urbanos como rurales, con frecuencia están agrupadas en los sectores más vulnerables de la economía informal. Es probable que tengan menos activos económicos[1] que los hombres y menos acceso a los recursos productivos como tierras, tecnología, financiación, redes e información de mercado. Las bajas tasas de alfabetización y las competencias limitadas, a menudo restringidas a las competencias tradicionalmente "orientadas a las mujeres", por lo general significan que sus actividades económicas están afectadas por la saturación del mercado, la productividad y los bajos salarios. Si a esto se suman los conocimientos insuficientes de los derechos laborales y la falta de organización y representación, las mujeres en la economía informal con frecuencia tienen aun menor poder de negociación que los hombres. Las empresas de mujeres, situadas en el extremo de subsistencia de la economía informal, son invariablemente frágiles y corren el riesgo de fracasar en tanto luchan por equilibrar la necesidad de percibir ingresos con sus responsabilidades domésticas.

La reciente crisis económica y financiera mundial ha repercutido en las mujeres de un modo especial, entre otras cosas, aumentando su carga de trabajo remunerado y no remunerado. Los datos sugieren que las tendencias de ingresos y empleo durante la crisis, la demanda y los salarios reducidos y agravados por el incremento de la competencia, fueron mayores en los subsectores de baja remuneración en el que se concentran las mujeres. En consecuencia, la posición socioeconómica relativa de las mujeres trabajadoras pobres y sus familias se ha deteriorado[2].

Sin embargo, el trabajo de la mujer, se trate de trabajo mal remunerado en la economía informal o de trabajo no remunerado en el hogar, mantiene a las familias y comunidades unidas. Además, en los casos en que se han presentado oportunidades para las mujeres, estas las han aprovechado y se han convertido en protagonistas económicas dinámicas que contribuyen a la regeneración económica de comunidades enteras. La bibliografía abunda en ejemplos de que las mujeres pueden desempeñar un papel fundamental para romper los ciclos de pobreza que se transmiten de una generación a la

● Aunque no se trata de un grupo homogéneo, las mujeres experimentan realidades, limitaciones y riesgos diferentes de los hombres en la economía informal

¿Qué significa igualdad de género?

Al hablar de igualdad de género se habla del goce, en todos los aspectos de la vida, de los mismos derechos humanos, las mismas oportunidades y el mismo trato por parte de las personas de uno y otro sexo, independientemente de su edad. Se parte del principio de que los derechos, las responsabilidades, la situación social y el acceso a los recursos de las personas no deben estar supeditados al hecho de ser varón o ser mujer. No obstante, no significa que los hombres y las mujeres sean lo mismo o deban convertirse en lo mismo, ni que todas las medidas del mercado de trabajo deban concluir en los

1 Para más información, véase la sección de Recursos para acceder a Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), 2005. *El progreso de las mujeres en el mundo 2005: Mujeres, trabajo y pobreza*.

2 Para más información, véase la sección de Recursos para acceder a Horn, Zoe Elena (2010), "The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and the Inclusive Cities partners".

mismos resultados. La igualdad por lo que respecta al género supone que todas las personas de uno y otro sexo son libres de desarrollar sus capacidades y elegir sus opciones sin limitaciones impuestas por estereotipos acerca de los papeles de un sexo o del otro o de las características de los hombres y de las mujeres.

Fuente: OIT 2007. ABC de los derechos de las trabajadoras y la igualdad de género (OIT, Ginebra).

siguiente, algo que es menos evidente en el caso de los hombres. Los datos demuestran que cuando las mujeres han podido aumentar sus ingresos e incrementar el control de los recursos, los efectos pueden observarse en las dimensiones múltiples de la pobreza, desde una menor fertilidad, menores tasas de mortalidad infantil y materna, una disminución del trabajo infantil, un mayor número de niños escolarizados y mejores condiciones de salud, educación y nutrición de las familias, hasta una mayor formación de capital humano para el mercado de trabajo futuro[3].

Por consiguiente, los encargados de la formulación de políticas no solo deben abordar el problema de la discriminación y la desigualdad de género de las mujeres en las comunidades pobres de la economía informal como una cuestión de derechos, sino que también tiene sentido desde el punto de vista económico. El trabajo de las mujeres representa un enorme potencial no aprovechado para las sociedades y las economías. El desafío sigue siendo llegar a las mujeres de los muchos segmentos de la economía informal "invisibles" y marginados, incluidos el trabajo doméstico, el trabajo a domicilio, el trabajo no remunerado en el mercado para miembros de la familia, el trabajo asalariado ocasional y el trabajo por cuenta propia. Además, independientemente del tipo de trabajo productivo que realicen las mujeres, es igualmente importante abordar las limitaciones que se les impone en razón de sus obligaciones domésticas.

Las mujeres, los déficits de trabajo decente y la economía informal

En todas las diferentes dimensiones del trabajo decente, las mujeres en la economía informal experimentan desventajas y marginación.

Empleo: Las actividades generadoras de ingresos de la mujer suelen estar mal remuneradas y ser de baja productividad; las mujeres tienen acceso limitado a las competencias que podrían ofrecerles nuevas oportunidades de ingresos; en los casos en que son empresarias y trabajadoras por cuenta propia encuentran obstáculos al acceso a los activos productivos, incluida la financiación, que impiden el crecimiento de sus empresas. La segregación ocupacional es un problema profundamente arraigado entre las mujeres, que con frecuencia están agrupadas en sectores predominantemente femeninos, en particular el de los servicios, el trabajo doméstico, el trabajo a domicilio, así como las actividades por cuenta propia relacionadas con sus papeles de género (por ejemplo, la venta de alimentos y la confección de prendas).

Protección social: Aunque con frecuencia son las que más los necesitan, habida cuenta de su función de cuidado de las personas en las sociedades, las mujeres disponen de menos medios para cuidar de sí mismas y de sus familias pese a su mayor carga de obligaciones. En algunos casos participan en labores peligrosas en lugares de trabajo insalubres e inseguros. La falta de protección de la maternidad en la economía informal las hace físicamente vulnerables a partos en condiciones de riesgo e incluso a muertes maternas. En la economía informal hay escasos servicios de guardería, lo cual impone una mayor carga de cuidado a muchas mujeres y limita sus opciones de empleo e ingresos. También hay pruebas de que las mujeres son aún más propensas a contraer el VIH /SIDA que los hombres.

Diálogo social: Con frecuencia las mujeres en la economía informal no están organizadas ni representadas. Por lo general se presta menos atención a sus voces que a las de los hombres en los asuntos comunitarios y nacionales. En algunos sectores de la economía informal como el trabajo doméstico y la subcontratación industrial su presencia es prácticamente invisible cuando trabajan

3 M. Buvinić y otros (eds.): *Equality for women: Where do we stand on Millennium Development Goal 3?* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2008), págs. 5 – 6.

en los hogares. Esto determina que su organización sea aun más difícil, en tanto que su aislamiento debilita todavía más su poder de negociación.

Derechos: Por diversas razones las mujeres en la economía informal tal vez no puedan expresar sus necesidades ni acceder a sus derechos laborales. Además, las diferencias de ingresos por razones de género en la economía informal reflejan e incluso superan a las de la economía formal, y las mujeres tienen más probabilidades de experimentar múltiples formas de discriminación en el mercado de trabajo.

■ El trabajo no remunerado, un serio obstáculo para el trabajo decente. Por trabajo no remunerado se entienden todas las actividades productivas fuera del mercado de trabajo oficial realizadas por personas para sus propias familias. En términos analíticos, con frecuencia esto se denomina "trabajo reproductivo" por cuanto se lleva a cabo principalmente en el hogar y permite la continuidad de la fuerza de trabajo día a día. Así pues, incluye la cocina, la limpieza, las compras, la búsqueda de combustible y agua, el saneamiento, el cuidado de niños y de personas mayores, la atención de enfermos e inválidos y todas las actividades necesarias para el cuidado del hogar. Si bien se registran variaciones en razón de los diferentes contextos culturales, religiosos e históricos de cada sociedad en todo el mundo, la mayor parte de esta labor es realizada por mujeres. Este fenómeno, que en algunos casos se denomina división del trabajo en el hogar, repercute seriamente en la capacidad de las mujeres para percibir ingresos remunerados, mejorar sus competencias y participar en el diálogo social. En la economía informal la capacidad de las mujeres de obtener trabajo remunerado viable depende totalmente del alcance de sus obligaciones familiares cotidianas. En las comunidades pobres, la infraestructura deficiente y la escasez de servicios afectan negativamente a todos los miembros de la comunidad. Sin embargo, para las mujeres que participan en actividades informales, la falta de servicios públicos, saneamiento, abastecimiento de agua y carreteras puede intensificar su carga de obligaciones y reducir el tiempo de que disponen para percibir ingresos. Aunque se están redoblando los esfuerzos para que el trabajo no remunerado adquiera mayor visibilidad, valor y se lo incluya en los sistemas de cuentas nacionales como un recurso económico fundamental, rara vez los encargados de la formulación de políticas tienen en cuenta el trabajo no remunerado en la elaboración de políticas y con frecuencia lo consideran una responsabilidad privada y un recurso ilimitado.

● La carga del trabajo no remunerado se intensifica en situaciones de informalidad y pobreza, e impone barreras enormes a la obtención de ingresos decentes

■ La discriminación, un determinante importante de los resultados económicos de las mujeres en la economía informal. Las desigualdades se acumulan a lo largo de toda la vida y se transmiten de una generación a la siguiente. Las actitudes socioculturales pueden limitar las oportunidades de las niñas y las jóvenes de adquirir las competencias y los bienes necesarios para salir de la pobreza y obtener empleo decente al llegar a la edad adulta. El elevado número de mujeres jóvenes en la economía informal puede atribuirse a diversos factores, desde la decisión de los padres de favorecer la educación de los hijos varones, las normas sociales que obstaculizan la escolarización de las niñas, el trabajo infantil, los embarazos a una edad temprana, la carga del trabajo doméstico y la falta de formación en competencias necesarias para la economía formal, hasta la discriminación de los empleadores en materia de contratación y la segregación ocupacional. Estos factores se acumulan y limitan las opciones y visiones de muchas mujeres jóvenes, lo que a su vez produce una nueva generación incapaz de salir de la pobreza e ingresar en el mercado de trabajo formal.

■ **El trabajo de la mujer en la economía informal.** Por lo general el trabajo informal constituye una fuente de empleo más amplia para las mujeres que para los hombres en el mundo en desarrollo. Los cálculos de la OIT de 2002 revelan que, con exclusión de África del Norte en que el 43 por ciento de las mujeres que trabajan tienen empleo informal, el 60 por ciento de las mujeres de países en desarrollo tienen empleo informal no agrícola. En África Subsahariana el 84 por ciento de las mujeres trabajadoras no agrícolas tienen un empleo informal, en comparación con el 63 por ciento de los hombres trabajadores no agrícolas, en tanto que en América Latina esta cifra asciende al 58 por ciento de mujeres y al 48 por ciento de los hombres. En Asia, la proporción de hombres y mujeres en el empleo no agrícola es aproximadamente equivalente[4]. En promedio, los ingresos medios son inferiores en la economía informal que en la economía formal. No obstante, es difícil generalizar: algunos trabajadores asalariados formales tal vez sean más pobres, por ejemplo, que algunos empleadores informales. Los hombres suelen estar excesivamente representados en el sector superior de los ingresos y las mujeres en el sector inferior[5].

- **Datos.** No solo es probable que haya más mujeres que hombres en el sector informal de la economía, además estas suelen estar en los segmentos más precarios. Los datos revelan que:

- Las mujeres suelen concentrarse en determinados segmentos de la economía informal y representan el 80 por ciento o más de los trabajadores a domicilio (trabajadores industriales que trabajan fuera de la empresa) y entre el 30 y el 90 por ciento de los vendedores ambulantes (excepto en las sociedades que limitan la movilidad de la mujer)[6].

- El vínculo entre trabajar en la economía informal y ser pobre es más fuerte entre las mujeres que entre los hombres. No solo hay un mayor porcentaje de mujeres que de hombres trabajando en la economía informal, sino que éstas, además, están concentradas en segmentos de menores ingresos, en actividades de subsistencia o como asalariadas ocasionales o trabajadoras a domicilio. En los segmentos de ingresos más altos de la economía informal, las mujeres tienden a dedicarse a operaciones de menor escala, con menor potencial de crecimiento en comparación con las realizadas por los hombres[7].

- Las mujeres son más propensas que los hombres a realizar actividades informales cuyo conteo es incompleto, como la producción para el consumo propio, las actividades domésticas remuneradas en hogares y el trabajo a domicilio[8].

- Las mujeres son también más propensas que los hombres a estar en unidades económicas de pequeña escala, donde su contribución económica es invisible y por tanto no se computa[9].

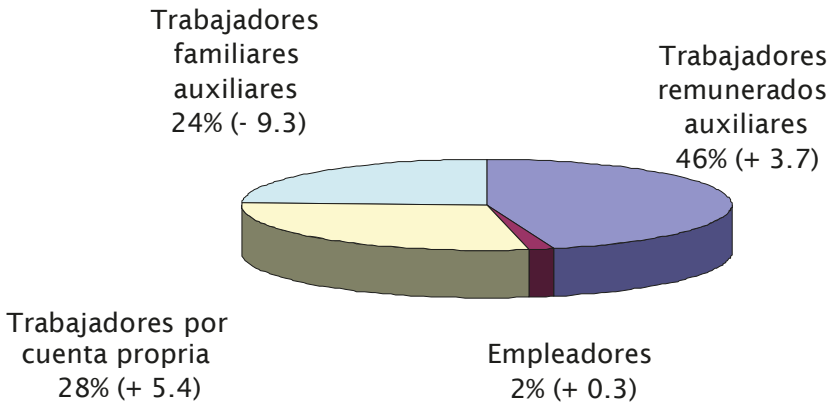
- **Empleo vulnerable.** Cuanto menos desarrollada es la región, tanto mayor es la probabilidad de que las mujeres sean trabajadoras familiares auxiliares o trabajadoras por cuenta propia que, en su conjunto, constituyen los grupos de "empleo vulnerable" según una definición reciente, que con frecuencia guarda una estrecha relación con la comprensión de la informalidad. Las trabajadoras familiares auxiliares, en particular, pro-

4 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2002, *Women and Men in the informal economy: A statistical picture*.
5 Chen, M., diciembre de 2008. "Addressing Informality, Reducing Poverty" en *Jobs, Jobs, Jobs*, núm.16 de *Poverty in Focus* (Centro Internacional de la Pobreza, Brasilia), pág. 6.
6 *Ibid*.
7 Para más información, véase la sección de Recursos para acceder a Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión 2002. *Informe VI - El trabajo decente y la economía informal*, OIT Ginebra.
8 *Ibid*.
9 *Ibid*.

bablemente no sean económicamente independientes[10]. Como se indica en el diagrama que figura más abajo, a nivel mundial la proporción de empleo vulnerable en el total del empleo de mujeres fue del 52,7 por ciento en 2007, en comparación con el 49,1 por ciento de hombres. Entre 1997 y 2007 se registró un fuerte aumento de las trabajadoras por cuenta propia; este tipo de trabajo representó una importante fuente de empleo para las mujeres en la economía informal, aunque las ganancias en este sector son inferiores a los de otras actividades informales, como las del trabajo asalariado y el de las empleadoras[11] (véase también el documento informativo sobre medición de la economía informal).

La estimación actual del número de trabajadores en el empleo vulnerable en 2009 es de 1.530 millones, un incremento de más de 146 millones desde 1999. Las mayores proporciones de empleo vulnerable se registran en Asia Meridional (78,5 por ciento del empleo total en 2009), África Subsahariana (75,8 por ciento) y Asia Sudoriental y el Pacífico (61,8 por ciento). En todas las regiones, con excepción de las economías desarrolladas y la Unión Europea (UE) y Europa Central y Sudoriental (países no pertenecientes a la UE) y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la tasa de empleo vulnerable entre las mujeres excede a la de los hombres, y las mayores brechas de género se observaron en África del Norte (una diferencia de más de 21 puntos porcentuales entre los sexos), África Subsahariana y el Oriente Medio (ambos con una brecha de más de 14 puntos porcentuales)[12].

Distribución por categoría de las mujeres en el empleo, 2007 (entre paréntesis, la variación en puntos porcentuales desde 1997)



Fuente: OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo de las Mujeres*, marzo de 2009 (Ginebra, 2009), gráfico 4, pág. 12

10 En la clasificación internacional de la situación en el empleo se definen cuatro categorías: 1) los trabajadores asalariados y a sueldo; 2) los empleadores; 3) los trabajadores por cuenta propia, y 4) los trabajadores familiares auxiliares. El empleo vulnerable se aplica a las personas que están empleadas en circunstancias relativamente precarias, como lo indica su situación en el empleo. En la medida en que los trabajadores familiares auxiliares y los trabajadores por cuenta propia tienen menos probabilidades de disponer de acuerdos de empleo formales y tener acceso a prestaciones o a programas de protección social, y están más expuestos a los ciclos económicos, están clasificados en la categoría de "vulnerables". Por consiguiente, la tasa de empleo vulnerable es la suma de los los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares auxiliares como porcentaje del empleo total. En este indicador se tienen muy en cuenta las consideraciones de género, ya que el trabajo familiar auxiliar se atribuye, tradicionalmente, a las mujeres. Véase también OIT: Key *Indicators of the Labour Market*, quinta edición (Ginebra, 2007), capítulo 1.

11 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2009 Informe VI - *La igualdad de género como eje del trabajo decente*.

12 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT: *Tendencias mundiales del empleo de 2011: El desafío de la recuperación del empleo.*

El trabajo a domicilio y el trabajo doméstico son ocupaciones principalmente femeninas, que se caracterizan por condiciones de trabajo deficientes, aislamiento y niveles elevados de dependencia de empleadores y contratistas

- **Trabajo a domicilio.** El trabajo a domicilio es con frecuencia una estrategia de supervivencia en la economía informal. Las mujeres suelen estar excesivamente representadas en este sector, en particular como trabajadoras industriales fuera de la empresa, y deben absorber todos los costos no salariales de la producción, beneficiándose muy poco del valor agregado. En algunos casos no está claro si el trabajador a domicilio es un trabajador dependiente o un trabajador independiente por cuenta propia (véase el documento informativo sobre la relación de trabajo). Con frecuencia el trabajo a domicilio se sitúa en el extremo inferior de algunas cadenas de valor mundiales con complejos estratos de subcontratación que dificultan el establecimiento de relaciones de empleo y responsabilidades claras. El trabajo a domicilio suele caracterizarse por largas jornadas de trabajo, una mala remuneración, escasa protección social, riesgos para la salud y la seguridad, una gran dependencia del subcontratista, así como un aislamiento extremo que dificultan la organización o negociación eficaz. Asegurar el cumplimiento de las reglamentaciones mediante inspecciones del trabajo está considerablemente obstaculizado debido al hecho de que el trabajo se realiza en los hogares (véase también los documentos informativos sobre el trabajo a domicilio y la relación de trabajo).

- **Trabajo doméstico.** El trabajo doméstico como sector de servicios sigue aumentando a nivel mundial, impulsado por factores de oferta y demanda. En relación con la demanda, los cambios demográficos como el envejecimiento de la población, la disminución de los servicios de bienestar social, el incremento de la participación de mujeres en la fuerza de trabajo en las zonas urbanas y los países desarrollados aumentan la necesidad de trabajo doméstico. En lo que se refiere a la oferta, la pobreza rural y la discriminación por motivos de género en el mercado de trabajo garantizan una oferta permanente de trabajadores, principalmente mujeres, en el sector. Al igual que el trabajo a domicilio, el trabajo doméstico remunerado es difícil de reglamentar y vigilar. En algunos casos, forma parte de las estructuras socioculturales que dificultan que los empleadores se consideren a sí mismos dentro de esa categoría. El aislamiento y la vulnerabilidad de los trabajadores domésticos son aun más complejos debido a su invisibilidad por trabajar en hogares y a su elevada dependencia de la buena voluntad de sus empleadores. Además, influyen las cuestiones de género, clase, grupo étnico y casta, que reducen el escaso poder de negociación de los trabajadores domésticos. Cuando el trabajo doméstico es el resultado de la migración, la condición de migrante irregular puede añadir nuevos estratos de vulnerabilidad (véase también los documentos informativos sobre los trabajadores domésticos y sobre los trabajadores migrantes).



Cosecha de algodón, Uzbekistán.

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- Aplicación de un enfoque de género en la formulación de políticas
- Medidas específicamente relacionadas con cuestiones de género
  - Desarrollar las competencias profesionales y la educación de las niñas
  - Reglamentar el trabajo doméstico
  - Mejorar el acceso a los recursos
  - Fortalecer la organización de las mujeres en la economía informal
  - Dar visibilidad y valor al trabajo no remunerado
- Incorporación de una perspectiva de género en la formulación de políticas sobre la informalidad
  - Extender la protección social
  - Democratizar los procesos de elaboración de presupuestos nacionales
  - Estrategias de crecimiento favorables para los pobres
  - Equilibrar el trabajo productivo y reproductivo
- La labor de la OIT en materia de igualdad de género

● Se requiere la incorporación de una perspectiva de género en todas las esferas de formulación de políticas de la economía informal. También pueden ser apropiados los enfoques de políticas específicamente relacionadas con cuestiones de género

■ Aplicación de un enfoque de género en la formulación de políticas.

Así como la transición hacia la formalidad adoptará un enfoque amplio e integrado y debería considerarse un proceso gradual, abordar la desigualdad de género en la economía informal exige la adopción de medidas en todas las esferas de políticas que abarca esta Guía de recursos normativos. La herramienta de políticas y diagnóstico que estructura este Recurso establece siete esferas de política (que se examinan en el documento informativo sobre cuestiones conceptuales fundamentales). Deben adoptarse medidas relativas a la igualdad de género dentro de cada una de las siete esferas de política (profundización horizontal) así como a través de todas las esferas de política (integración vertical) para garantizar la coherencia de políticas y la mayor repercusión posible. También es esencial que las soluciones que promueven el empoderamiento de la mujer en relación con estas políticas se expresen de forma clara y sencilla, de manera que sean accesibles para los que no son especialistas en materia de género pero que, en última instancia, son responsables de su aplicación.

La adopción de políticas requiere un enfoque de género para comprender y tener en cuenta las diversas experiencias y actividades de hombres y mujeres en la economía informal y sus diferentes opciones y limitaciones. Prever las diversas repercusiones de las políticas en mujeres y hombres y promover estrategias que tengan mayores probabilidades de traducirse en resultados equitativos contribuirá en gran medida a apoyar la transición hacia la formalidad en la economía informal.

Los mandantes de la OIT en la discusión celebrada por Conferencia Internacional del Trabajo de 2009 sobre *La igualdad de género como eje del trabajo decente* apoyaron tanto la incorporación de una perspectiva de género como un enfoque específicamente relacionado con cuestiones de género respecto del trabajo decente. La incorporación de una perspectiva de género significa que todas las intervenciones deben tener en cuenta las diferencias en la situación de hombres y mujeres. Las medidas específicamente relacionadas con

cuestiones de género suelen ser necesarias para superar la desventaja arraigada de un sexo respecto del otro. Los dos enfoques son plenamente complementarios. Si se opta por uno u otro se corre el riesgo de que la incorporación de una perspectiva de género por sí sola no pueda abordar la vulnerabilidad concreta, en tanto que un enfoque basado en medidas específicamente relacionadas con cuestiones de género podría llevar a la marginación de las políticas y los presupuestos básicos. Para ilustrar qué significa esto en la práctica, una política sobre la mejora de las empresas debería tener en cuenta la situación tanto de los hombres como de las mujeres, incluida la comprensión de las limitaciones estructurales que sufren las mujeres, como su acceso más limitado a los recursos y las restricciones impuestas por sus obligaciones de trabajo no remunerado. Se necesitaría asignar recursos a empresas de propiedad no solo de hombres sino también de mujeres (incorporación de una perspectiva de género) y, cuando sea pertinente, podrían ponerse en práctica programas selectivos para apoyar la iniciativa empresarial de la mujer (medidas específicamente relacionadas con cuestiones de género). Estas últimas permitirían a la mujer pasar de realizar actividades marginales a dirigir empresas orientadas al crecimiento.

■ **Medidas específicamente relacionadas con cuestiones de género.** El Programa de Desarrollo de la Iniciativa Empresarial de la Mujer e Igualdad de Género de la OIT (WEDGE) ilustra cabalmente las medidas específicamente relacionadas con cuestiones de género que tienen por objeto superar las desventajas de uno de los sexos. Los programas como WEDGE reconocen las limitaciones de las microempresarias, incluidas las barreras al acceso a la propiedad, los ingresos, el crédito, las competencias, la tecnología, la información, las redes y los mercados. El programa WEDGE ha estado trabajando en diferentes regiones del mundo, pero principalmente en África, donde varios miles de mujeres han recibido formación y desarrollado su capacidad para hacer crecer sus negocios. El programa WEDGE ha elaborado múltiples herramientas y recursos en apoyo de las mujeres empresarias en muchos niveles, desde el individual hasta el establecimiento de redes y el fortalecimiento de la capacidad de los ministerios pertinentes para alentar la iniciativa empresarial de la mujer (véase el documento informativo sobre empresas informales).

● Con el apoyo apropiado para alentar la formalidad, la iniciativa empresarial puede ser una importante fuente de creación de empleo y un medio para aumentar los ingresos de las mujeres pobres

A continuación figuran algunos ejemplos de medidas específicamente relacionadas con cuestiones de género en la economía informal. También se incluyen ejemplos de la incorporación de una perspectiva de género.

- **Desarrollar las competencias profesionales y la educación de las niñas.** Las discusiones internacionales de políticas y los compromisos nacionales asumidos en virtud de los Objetivos de Desarrollo del Milenio han apoyado la educación de las niñas como una forma decisiva de romper los ciclos de pobreza. También pueden ofrecer oportunidades para que las niñas ingresen en los mercados de trabajo formales al llegar a la edad adulta. Muchos países, entre ellos Bangladesh, han ofrecido incentivos a los padres, que van desde productos alimentarios hasta transferencias de efectivo y becas para que las niñas continúen la escolaridad. Habida cuenta de que el trabajo infantil perpetúa la economía informal de una generación a la siguiente, y que a su vez, ha quedado demostrado fehacientemente que las niñas educadas pueden salir de la pobreza, estas iniciativas encierran

● La educación de las niñas ha resultado ser una de las formas más importantes de romper los ciclos de pobreza y probablemente tendrá repercusiones importantes en el acceso a los empleos formales a más largo plazo

el potencial a más largo plazo de tener una repercusión importante en la informalidad, al menos en sus segmentos más marginados[13].

● Superar la discriminación en el acceso a los recursos productivos puede abrir nuevas oportunidades importantes de ingreso y empleo para la mujer

- **Reglamentar el trabajo doméstico.** En muchos países se han adoptado iniciativas para reglamentar el trabajo doméstico, un sector notorio por sus condiciones de trabajo deficientes y escasa reglamentación. Las nuevas normas internacionales del trabajo adoptadas por la OIT sobre el trabajo doméstico (véase el documento informativo sobre el trabajo doméstico) catalizarán el progreso en diferentes países. Aunque la modificación o aplicación de marcos jurídicos es fundamental, ayudar a este sector grande y carente de protección a salir de la informalidad exigirá la adopción de medidas en muchos niveles. Otras estrategias adoptadas por los interlocutores sociales incluyen la organización y movilización del sector y el estímulo de su participación en mecanismos más amplios de diálogo social. Las estrategias innovadoras incluyen las iniciativas de la India de promover la certificación de las competencias de los empleados domésticos, dando así reconocimiento oficial a sus competencias y facilitando su movilidad ocupacional hacia sectores de servicios mejor remunerados.

● Gracias a la adopción de normas internacionales y a las iniciativas emprendidas a nivel nacional se está logrando la transición hacia la formalidad del trabajo doméstico, un sector muy grande en el que predominan las mujeres

- **Mejorar el acceso a los recursos.** Discriminar en el acceso a los recursos productivos limita las actividades económicas de muchas mujeres, en tanto que mejorar el acceso a los recursos puede aumentar considerablemente los ingresos y la productividad. Por ejemplo, según las proyecciones de Burkina Faso, Camerún y Kenya, un control más equitativo de los insumos e ingresos agrícolas por parte de las mujeres y los hombres podría aumentar el rendimiento agrícola hasta en un 20 por ciento de la producción actual[14]. Aumentar la productividad de la mujer mejorando las condiciones de las mujeres agricultoras podría incrementar considerablemente la producción de alimentos en África Subsahariana y al mismo tiempo reducir el nivel de inseguridad alimentaria en la región. Si los resultados de los países mencionados se aplicaran en otras partes de África Subsahariana en general, simplemente aumentar la productividad de las mujeres al mismo nivel que la de los hombres incrementaría la producción total en un 10 a un 15 por ciento[15].

  Con frecuencia se destacan las microfinanzas como ejemplo de un recurso que ha abierto caminos a las mujeres para que aprovechen nuevas oportunidades de ingresos en todo el mundo. La experiencia adquirida de los últimos decenios incluye la importancia de garantizar que las mujeres puedan mantener el control de las finanzas en lugar de dejarlo en manos de otros familiares. Los servicios de microfinanzas, que a fines de 2006 habían beneficiado a más de 79 millones de las mujeres más pobres del mundo[16], han permitido a las mujeres establecer sus propias empresas, registrando tasas de pago elevadas. La investigación muestra un efecto secundario positivo en el sentido de que los ingresos generados por pres-

13 Según las estimaciones de un estudio, si los países de Asia Meridional, África Subsahariana y Oriente Medio y África del Norte hubieran empezado a tener la brecha de género en el número medio de años de escolarización que presentaba Asia Oriental en 1960 y si hubieran reducido esa brecha al ritmo al que lo consiguió Asia Oriental de 1960 a 1992, sus ingresos per cápita podrían haber aumentado entre 0,5 y 0,9 puntos porcentuales al año, un incremento porcentual superior a las cifras de crecimiento reales. Otro estudio muestra que incluso en los países de medianos y altos ingresos en los que los niveles de educación inicial son superiores, un incremento de 1 punto porcentual en la proporción de mujeres con educación secundaria se asocia a un incremento del ingreso per cápita de 0,3 puntos porcentuales. En ambos estudios se tienen en cuenta otras variables que suelen hallarse en los estudios sobre el crecimiento. Fuente: OIT 2011 *Directrices para incluir la perspectiva de género en las políticas de empleo*, OIT Ginebra. Ejemplo original de Banco Mundial, 2001, *Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*, Oxford University Press, Oxford.

14 OIT 2011, *Directrices para incluir la perspectiva de género en las políticas de empleo*, *op. cit.* Ejemplo original de Banco Mundial, 2001, *Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*, Oxford University Press, Oxford.

15 OIT 2011, *Directrices para incluir la perspectiva de género en las políticas de empleo*, *op. cit.* Investigación original de Bladen, M., Canagarajah, S., Klasen, S., Lawson, D. *Gender and Growth in Sub Saharan Africa*, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER), documento de investigación núm. 2006/37, pág. 13.

16 Daly-Harris, S., 2007. *Microfinance Summit Campaign Report* (OIT, Ginebra).

tatarias mujeres se invirtieron en sus familias, en la educación de sus hijos y en mejores prácticas de salud y nutrición. Las hijas de clientas mujeres de microfinanzas también aprovechan los beneficios, ya que tienen mayores probabilidades de escolarización a jornada completa y menores tasas de deserción escolar de niñas (véase el documento informativo sobre microfinanzas). También en este caso, en tanto que es fundamental modificar los marcos jurídicos para permitir que las mujeres sean propietarias de bienes y recursos, y puedan acceder a ellos, una estrategia integrada garantiza una mayor repercusión. Por ejemplo, la mejora de las competencias suele ser más eficaz si está acompañada del acceso a la información financiera y de mercado. A su vez, los cambios de legislación relativa a la propiedad de la tierra que beneficia a las mujeres tendrán mayor repercusión si se establecen servicios de apoyo productivo, como acceso a la tecnología y financiación.

- **Fortalecer la organización de las mujeres en la economía informal.** Los interlocutores sociales de todo el mundo han redoblado esfuerzos para llegar a la gran mayoría de los trabajadores y empresarios de la economía informal. Las mujeres siguen inadecuadamente representadas en las instituciones de diálogo social y esta ausencia de representación es una de las barreras fundamentales que impiden su acceso a todo tipo de servicios, así como el goce de sus derechos en el trabajo. En algunos países las mujeres de varios de los sectores más marginados como el trabajo doméstico, el trabajo a domicilio y el trabajo por cuenta propia se han organizado con éxito, no solo a nivel local sino también a nivel nacional y otros. Cabe destacar los ejemplos de la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA), las alianzas de trabajadoras domésticas y Homenet, que han atraído la atención internacional hacia sus condiciones de trabajo y sus necesidades laborales. En algunos casos las mujeres han formado sus propias asociaciones, en tanto que en otros se han incorporado a sindicatos o cooperativas para fortalecer su voz y su poder de negociación (véase los documentos informativos de la sección sobre organización, representación y diálogo).

- **Dar visibilidad y valor al trabajo no remunerado.** Los encargados de la formulación de políticas suelen considerar el trabajo no remunerado que las mujeres realizan en el hogar un recurso gratuito e ilimitado; sin embargo tienen un costo elevado para las mujeres en lo que se refiere a la pérdida de oportunidades de obtener mejores ingresos, perfeccionar sus competencias, así como participar en el diálogo social y hacer oír sus voces. Los países están redoblando esfuerzos por reunir información sobre el trabajo no remunerado por medio de encuestas sobre el uso del tiempo. Las encuestas de los hogares también pueden utilizarse para difundir el modelo de hogares encabezados por hombres a fin de captar los diferentes tipos de hogares, decisiones y divisiones del trabajo por género[17]. Estos instrumentos pueden ayudar a reunir datos sobre el trabajo no remunerado, asignarles un valor económico e incluirlo en los sistemas de cuentas nacionales. En la República de Corea, por ejemplo, se utilizaron tres encuestas de valoración para medir el trabajo doméstico realizado por las amas de casa a tiempo completo. Las estimaciones calculadas a partir de los resultados obtenidos indicaban que el trabajo no remunerado de las mujeres representó entre el 13 y el 23 por ciento del producto interior bruto (PIB) en 1999. Se formularon recomendaciones en materia de políticas basadas en esos resultados, incluido un seguro para las amas de casa a tiempo completo, el cuidado de los niños, la atención después de la jornada escolar y la repartición de los bienes matrimoniales en caso de divorcio[18].

17 OIT: *Social Care Needs and Service Provisions in Arab States: Bringing Care Work into Focus in Lebanon*, Informe de Política núm. 1, Beirut, 2008.

18 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Naciones Unidas, *Integrating Unpaid Work into National Policies*.

■ **Incorporación de una perspectiva de género en la formulación de políticas sobre la informalidad.** Los ejemplos que figuran más arriba ilustran las medidas específicamente relacionadas con cuestiones de género que tienen por objeto superar la desventaja arraigada de uno de los sexos. No obstante, dichas medidas deberían estar acompañadas de la integración de apoyo en la formulación de políticas. A continuación se dan algunos ejemplos que pueden apoyar esa integración en diferentes esferas de política.

- **Extender la protección social.** Subsanar las deficiencias de protección social es especialmente importante debido a la función que desempeñan las mujeres como cuidadoras y personas que perciben ingresos, y su mayor vulnerabilidad a los riesgos y conmociones. Los estudios de la OIT han evaluado diversas estrategias para extender las prestaciones de seguro social a las personas que no están comprendidas por ningún régimen existente. Entre estas, la OIT ha prestado atención especial a "la extensión gradual de los regímenes de seguro social, la introducción de acuerdos especiales para los trabajadores de la economía informal, el otorgamiento de pensiones sociales no contributivas, el desarrollo de programas que combinan la transferencia en metálico y el acceso a la educación y a la salud, y los regímenes de garantía de empleo"[19]. Basándose en análisis y datos recientes sobre cuestiones atinentes a la protección social en África, Asia y América Latina, la OIT promueve en la actualidad prestaciones básicas universales de seguridad social como uno de los temas centrales de su campaña global de extensión de la cobertura de la seguridad social a todos[20]. La extensión de la protección social a grupos vulnerables es fundamental y se han obtenido resultados interesantes y positivos en varios países que se han centrado en las mujeres en particular. En muchos países se han logrado mejoras importantes en relación con la situación nutricional, educacional y de la salud de la familia (véase el documento informativo sobre seguridad social). En Côte d'Ivoire y Ghana, por ejemplo, las investigaciones han revelado que cuando aumentaban los ingresos de la mujer, estas asignaban el dinero adicional a la adquisición de más alimentos para la familia, en tanto que los aumentos de los ingresos de los hombres no se traducían en diferencias importantes[21]. En Sudáfrica, un estudio sobre las pensiones reveló que cuando las abuelas recibían pensiones, el estado nutricional de los nietos que vivían con ellas mejoraba de formas que no se registraban en el caso de los abuelos[22]. Además, en el Brasil los niños experimentaban mejores resultados de salud cuando las mujeres ejercían el control de los mayores ingresos de los hogares[23].

  Se dispone cada vez de más datos sobre las importantes repercusiones que tiene para la reducción de la pobreza la integración de una perspectiva de género en los instrumentos y herramientas de seguridad social[24]. Lo cierto es que si bien la extensión de protección social puede aumentar considerablemente el bienestar de las comunidades pobres y combatir su exclusión social, con frecuencia las mujeres y sus familias pueden beneficiarse especialmente de ello. Algunos países han realizado pruebas consistentes en la transferencia de efectivo a mujeres y han obtenido resultados notables. Por ejemplo, Bolsa Familia en el Brasil, dirigida principalmente a las mujeres de comunidades pobres y rurales con el objeto de aumentar los ingresos de los hogares para combatir directamente la pobreza, se ha constituido en una piedra angular de las iniciativas de mitigación de la pobreza.

19 Para más información, véase la sección de Recursos para acceder a Chant, S., Pedwell, C. 2008. *Las mujeres, el género y la economía informal: evaluación de los estudios de la OIT y orientaciones sobre el trabajo futuro.*

20 *Ibid.*

21 OIT 2011, *Directrices para incluir la perspectiva de género en las políticas de empleo, op. cit.* Ejemplo original de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Estado mundial de la infancia 2006,* Nueva York.

22 *Ibid.* Ejemplo original de Banco Mundial: *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006*, Nueva York, 2005.

23 *Ibid.*

24 Destremau Blandine, 2007, "Gender and Rights in the Informal Economies of Arab States"; Destremau Blandine con Abi Ya ghi, Marie-Noëlle, 2007 (borrador); OIT, 2007 *La economía informal.*

- **Democratizar los procesos de elaboración de presupuestos nacionales.** La elaboración de presupuestos sensibles al género es una herramienta que puede transformar los procesos tradicionales de elaboración de presupuestos al analizar sus repercusiones en la igualdad de género. La elaboración de presupuestos de este tipo, que se inició como algo muy novedoso en la década de 1980, ha sido una fuente de inspiración, en particular en el marco del Commonwealth[25]. Más de 40 países están utilizando estos presupuestos en distintos niveles de sus economías[26]. A modo de ilustración, estos pueden emplearse para examinar la vinculación entre el trabajo no remunerado y el trabajo remunerado, o los gastos de desarrollo de infraestructura que alivian la carga de trabajo del hogar para uno de los sexos. Cuando se aplican a políticas y a la asignación de recursos para la economía informal, pueden contribuir a revelar los diferentes efectos de las políticas en ambos sexos. Los presupuestos sensibles a cuestiones de género pueden ser un medio importante de integrar dichas cuestiones en la formulación de políticas macroeconómicas y el gasto público. En varios países se han adoptado iniciativas innovadoras en materia de elaboración de presupuestos sensibles a cuestiones de género. Por ejemplo, desde 2006, en Marruecos se evalúan las repercusiones de los presupuestos nacionales en la igualdad de género. Como parte de un enfoque integrado, los Ministerios de Finanzas, Educación, Salud y Agricultura y Desarrollo Rural deben informar sobre los resultados alcanzados de conformidad con objetivos de igualdad de género[27].

Marruecos ha evaluado las repercusiones de sus presupuestos nacionales en función de la igualdad de género.

■ **Estrategias de crecimiento favorables para los pobres.** El documento informativo sobre patrones de crecimiento económico y la economía informal destaca la importancia fundamental de que el empleo se constituya en el eje de las políticas económicas y sociales. Convierte al empleo en el principal nexo entre el crecimiento y la reducción de la pobreza y en una dimensión fundamental de un entorno propicio para la formalización. Dentro de ese marco, se reconoce cada vez más que las estrategias de empleo deben ser sensibles a las cuestiones de género. Lo cierto es que la experiencia de muchos países recientemente industrializados muestra que una de las sendas hacia la creación de empleo formal (la manufactura en los sectores de exportación) con frecuencia depende en gran medida de la mano de obra femenina. Por ejemplo, muchas economías de Asia Oriental han podido competir en los mercados mundiales en gran medida gracias a la fuerza de trabajo femenina en las industrias de exportación. Esto contribuyó en gran medida a tasas de crecimiento elevadas de esas economías[28].

● La investigación del crecimiento favorable para los pobres en la India ha demostrado que los estados que realizaron grandes inversiones en la educación lograron reducir las brechas de género; esto, a su vez, dio lugar a una mayor elasticidad de la pobreza

El crecimiento favorable para los pobres no será posible a menos que se pongan en marcha iniciativas para fortalecer la capacidad de las mujeres para participar en el crecimiento económico y beneficiarse de este. Los estudios de casos de la investigación sobre la gestión operativa del crecimiento favorable para los pobres (OPPG) del Banco Mundial ha demostrado que en la India[29], por ejemplo, los estados que realizaron grandes inversiones en la educación lograron reducir las brechas de género; esto, a su vez, dio lugar a una mayor elasticidad de la pobreza. Los costos a corto plazo de la educación se compensaron en términos de reducción de pobreza. La creación de capacidad y

25 Véase OIT: *Overview of gender-responsive budget initiatives*, GENDER, documento para la discusión, Ginebra, pág. 6, y Secretaría del Commonwealth, 2005, *Gender-responsive Budgeting in the Commonwealth: Progress and Challenges*.

26 H. Hofbauer Balmori, *Gender and budgets*: *Overview report* (Brighton, University of Sussex, BRIDGE development-gender, 2003), pág. 47.

27 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a UNIFEM, *Youtube – Gender Responsive Budgeting Morocco*.

28 OIT 2011, *Directrices para incluir la perspectiva de género en las políticas de empleo*, *op.cit.* Ejemplo original de Klasen, S. *Pro Poor growth and gender: What can we learn from the literature and the OPPG Case Studies*? Documento de debate del Grupo de trabajo de la gestión operativa del crecimiento favorable para los pobres (OPPG) de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), el Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económico (BMZ) de Alemania y el Banco Mundial.

29 *Ibid*.

las estrategias de crecimiento favorables para los pobres pueden contribuir a los procesos de formalización. Los estudios de caso de países con distintos niveles de ingresos, reflejan que la reducción de desigualdades de género en cuanto a educación y empleo tiene, como consecuencia, mayores tasas de crecimiento favorable para los pobres. Entre los factores clave están la educación y el desarrollo de competencias para las niñas y las mujeres, así como un mayor acceso a los recursos productivos. Los efectos pueden verse en la reducción de la fertilidad, el empleo orientado a la exportación y el acceso al empleo formal por parte de las mujeres[30].

La India está utilizando servicios de cuidado de niños, prestaciones para el transporte, horarios flexibles y otro apoyo para alentar a las mujeres a incorporarse al Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural.

- **Equilibrar el trabajo productivo y reproductivo.** Las estrategias sobre la incorporación de una perspectiva de género en todas las esferas de política deberán superar una de las barreras más difíciles para el adelanto de la mujer hacia el trabajo decente: el trabajo no remunerado. Por ejemplo, una política de desarrollo de competencias y fortalecimiento de los recursos humanos debería formular estrategias y metas que garantizaran a la mujer acceso a la capacitación teniendo en cuenta sus responsabilidades familiares. Esto podría lograrse mediante servicios de cuidado de los niños, subsidios de capacitación, prestaciones para el transporte, horarios flexibles, etc. Varios países que participan en la formación basada en la comunidad del programa Formación para Fomentar la Autonomía Económica Rural (TREE), han establecido unidades móviles de capacitación con horarios flexibles a fin de tener en cuenta la carga del trabajo remunerado y no remunerado de la mujer en las comunidades pobres y rurales (véase el documento informativo sobre las calificaciones y la empleabilidad). Además, un régimen de garantía del empleo debería adoptar medidas semejantes para asegurar la participación de las mujeres en las mismas condiciones que los hombres. Por ejemplo, el Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural de la India ha estado dirigido tanto a mujeres como a hombres y les ha proporcionado el tipo de servicios de cuidado del niño, prestaciones de transporte y otro apoyo que probablemente faciliten la participación de la mujer.

  Los gobiernos y las empresas cumplen una importante función en cuanto a la mitigación de parte de la carga de trabajo no remunerado por medio de la prestación de servicios de cuidado del niño, horarios flexibles para los padres que trabajan, así como la asignación de prioridad al desarrollo de infraestructura para aliviar las responsabilidades domésticas de la mujer. A largo plazo, una división más equitativa del trabajo entre los sexos en el hogar permitirá a la mujer establecer un mayor equilibrio entre las demandas del trabajo remunerado y no remunerado.

■ **La labor de la OIT en materia de igualdad de género.** La OIT ha reconocido desde hace mucho tiempo la importancia de la igualdad de género en el mundo del trabajo y ha asumido el compromiso sostenido de apoyar los resultados equitativos por medio de los cuatro pilares del trabajo decente. La Resolución relativa a la igualdad de género como eje del trabajo decente adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2009 apoyó firmemente una estrategia inmediata y de largo plazo para superar la desigualdad arraigada en el mundo del trabajo. Los interlocutores tripartitos de la OIT apoyaron ampliamente la igualdad de género no solo desde la perspectiva de los derechos sino también debido a sus beneficios económicos profundos. Prestar apoyo a los muchos millones de mujeres y hombres que están en la economía informal para la transición hacia la formalidad y el trabajo decente es una parte esencial de esa estrategia.

La labor de cooperación técnica de la OIT sigue reflejando la importancia de promover la igualdad de género para las personas que están en la economía informal. Por ejemplo, el Programa sobre la igualdad entre los sexos, la

30 *Ibid.*

pobreza y el empleo se ha ejecutado en varios países de América Latina a lo largo de varios años. La OIT ha trabajado con las comisiones nacionales en aras de la igualdad de oportunidades y con los ministerios de trabajo y bienestar social para consolidar su capacidad en materia de incorporación de una perspectiva de género, en particular en relación con las políticas de empleo. Las comisiones tripartitas establecidas como un marco institucional siguen funcionando como redes activas y enérgicas, e incluyen la investigación sobre la igualdad de género. A su vez, una iniciativa regional sobre la igualdad de género y derechos de los trabajadores en las economías informales de los Estados árabes ha tenido mucho éxito. Los derechos laborales y otras normas de derechos humanos se utilizan para detectar los problemas a los que hacen frente los trabajadores de la economía informal, así como las causas económicas, culturales, políticas y sociales de la informalidad. Se aplican tres principales estrategias, a saber: la extensión de la protección social como criterio primordial para revertir la informalidad; la posibilidad de los trabajadores de actuar y de expresar y su opinión para priorizar sus derechos mediante estrategias de organización; y la generación de estadísticas que tengan en cuenta la perspectiva de género como medio para ejercer influencia sobre la formulación de políticas.



Mujer cortando heno para el ganado, Indonesia.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Proporciona acceso a más detalles de las buenas prácticas mencionadas. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT y de las Naciones Unidas y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

Nota: La mayoría de los convenios y recomendaciones de la OIT son pertinentes para promover la igualdad de género; a continuación se enumeran algunos de los fundamentales.
Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)
Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)
Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156)
Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)
Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177)
Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:1:0::NO:::

OIT 2002. *Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf

OIT 2008. *Resolución y conclusiones relativas a la promoción del empleo rural para reducir la pobreza,* Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_098020.pdf

OIT 2008. *Resolución y conclusiones relativas a las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo,* Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra,2008.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_098020.pdf

OIT 2009. *Resolución y conclusiones relativas a la igualdad de género como eje del trabajo decente,* Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_113006.pdf

Publicaciones pertinentes

Chant, S., Pedwell, C. 2008. *Las mujeres, el género y la economía informal: evaluación de los estudios de la OIT y orientaciones sobre el trabajo futuro,* documento de debate. OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@gender/documents/publication/wcms_097015.pdf

Horn, Zoe Elena 2010. "The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and the Inclusive Cities partners", *Gender & Development*, 18: 2, 263 — 276.
http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13552074.2010.491339

OIT 2002. *Informe VI - El trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión. OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf

OIT 2002. *Women and Men in the informal economy: A statistical picture*. OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/441/F596332090/women%20and%20men%20stat%20picture.pdf

OIT 2007. *La economía informal: hacer posible la transición al sector formal.* Documento de trabajo del Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal: hacer posible la transición al sector formal. OIT Ginebra, 27 a 29 de noviembre de 2007.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/meetingdocument/wcms_125491.pdf

OIT 2007. *Rolling back informality*, documento temático tratado en el Foro regional asiático sobre crecimiento, empleo y trabajo decente, Beijing (China), 13-15 de agosto de 2007.
http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/asiaforum/download/report.pdf

OIT 2009. *Informe VI - La igualdad de género como eje del trabajo decente*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión. OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_105119.pdf

OIT 2009. *The informal economy in Africa: Promoting Transition to formality: Challenges and Strategies.* OIT, Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/publication/wcms_127814.pdf

OIT 2011. *Tendencias mundiales del empleo de 2011: El desafío de la recuperación del empleo.* OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_150442.pdf

UNIFEM 2005. *El progreso de las mujeres en el mundo 2005: Mujeres, trabajo y pobreza.* UNIFEM, Nueva York.
http://www.unifem.org/attachments/products/PoWW2005_overview_spn.pdf

Herramientas

Chen, M., Vanek, J., Carr, M. 2004. *Mainstreaming informal employment and gender in poverty reduction: A handbook for policy makers and other stakeholders.* Secretaría del Commonwealth, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo del Canadá (IDRC).
http://www.idrc.ca/en/ev-66028-201-1-DO_TOPIC.html

Naciones Unidas 2003. *Integrating Unpaid Work into National Policies*, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Naciones Unidas, Nueva York.
http://www.unescap.org/stat/meet/wipuw/1.unpaid_cover&back.pdf

OIT 2000. *Modular Package on Gender Poverty and Employment*. OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9221108392_EN/lang--en/index.htm

OIT 2009. *Herramientas de la OIT para el desarrollo del emprendimiento femenino*.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_118017.pdf

OIT 2011. *Directrices para incluir la perspectiva de género en las políticas de empleo.* OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_170457.pdf

UNIFEM, Youtube, *Gender Responsive Budgeting Morocco*.
http://www.youtube.com/watch?v=oEUEngk8MdE

WIEGO (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando) red global de investigación.
http://previous.wiego.org/WIEGO_En_Espanol/acerca_de_WIEGO-Origines_y_Mision.php

Para más información, véanse los sitios web de la Oficina para la Igualdad de Género http://www.ilo.org/gender/lang--es/index.htm y del Programa sobre las Condiciones de Trabajo y Empleo de la OIT http://www.ilo.org/travail/lang--en/index.htm

Referencias

Buvinic, M. y otros (eds.) 2008. *Equality for women: Where do we stand on Millennium Development Goal 3?* (Banco Mundial, Washington, D.C.).

Chant, S., Pedwell, C. 2008. *Las mujeres, el género y la economía informal: evaluación de los estudios de la OIT y orientaciones sobre el trabajo futuro* (OIT Ginebra).

Chen, M., diciembre de 2008. "Addressing Informality, Reducing Poverty" en *Jobs, Jobs, Jobs, núm. 16 de Poverty in Focus* (Centro Internacional de la Pobreza, Brasilia).

Cornish, M., 2008. *Securing Pay Equity for Women's Work - Everyone Benefits: the International Experience*, documento para el Seminario internacional de la OIT, Igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, Santiago, 25 de agosto de 2008 (OIT Santiago).

Daly, M., 2008. *The equal sharing of responsibilities between women and men, including care-giving in the context of HIV/AIDS*, División para el Adelanto de la Mujer (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Nueva York).

Destremau, Blandine, 2007, "Gender and Rights in the Informal Economies of Arab States", presentación para el taller sobre la economía informal celebrado en Túnez, abril de 2007, organizado por la Oficina Regional para los Estados Árabes, OIT.

Destremau, Blandine con Abi Ya ghi, Marie-Noëlle, 2007 (borrador), documento regional de antecedentes, Región de los Estados Árabes, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

Elson, D., *1999. Gender-neutral, gender-blind, or gender-sensitive budgets? Changing the conceptual framework to include women's empowerment and the economy of care*, Gender Budget Initiative – Documentos de referencia (Secretaría del Commonwealth, Londres).

Hofbauer Balmori, 2003. *Gender and budgets*: *Overview report* (Brighton, University of Sussex, BRIDGE development-gender).

Horn, Zoe Elena, 2010. "The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and the Inclusive Cities partners", Gender & Development, 18: 2, 263 — 276.

Klasen, S. (sin fecha). *Pro Poor growth and gender: What can we learn from the literature and the OPPG Case Studies*? Documento de debate del Grupo de trabajo de la gestión operativa del crecimiento favorable para los pobres (OPPG) de la AFD, el DFID, el BMZ y el Banco Mundial.

Naciones Unidas 2003. *Integrating Unpaid Work into National Policies* (CESPAP y PNUD, Nueva York).

OIT 2002. *Women and Men in the informal economy: A statistical picture* (OIT Ginebra).

OIT 2007. *ABC de los derechos de las trabajadoras y la igualdad de géner*o (OIT Ginebra).

OIT 2007. *Indicadores Clave del Mercado de Trabajo*, quinta edición (OIT Ginebra).

OIT, 2007, *La economía informal*, Comisión de Empleo y Política Social, Consejo de Administración, 298.ª reunión, marzo de 2007, GB.298/ESP/4.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_298_esp_4_es.pdf

OIT 2007. *La economía informal: hacer posible la transición al sector formal*. Documento de trabajo del Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal: hacer posible la transición al sector formal. Ginebra, 27 a 29 de noviembre de 2007 (OIT Ginebra).

OIT 2007. *Overview of Gender-responsive Budget Initiatives* (OIT Ginebra*).*

OIT 2008. *Social Care Needs and Service Provisions in Arab States: Bringing Care Work into Focus in Lebanon*, Informe de Política núm. 1 (OIT Beirut).

OIT 2009. *Informe VI - La igualdad de género como eje del trabajo decente*. Informe presentado a la 98.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra OIT).

OIT 2011 *Directrices para incluir la perspectiva de género en las políticas de empleo* (OIT Ginebra).

OIT 2011. *Tendencias mundiales del empleo de 2011: El desafío de la recuperación del empleo* (OIT Ginebra).

Razavi, S. 2007. *The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*, Programa de género y desarrollo, documento núm. 3 (Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), Ginebra).

Secretaría del Commonwealth, 2005, *Gender-responsive Budgeting in the Commonwealth: Progress and Challenges* (Secretaría del Commonwealth, Londres).

UNIFEM 2005. *El progreso de las mujeres en el mundo 2005: Mujeres, trabajo y pobreza* (UNIFEM, Nueva York).

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - **6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género**
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Trabajador estacional recogiendo manzanas, República Árabe Siria.

6.2 TRABAJADORES MIGRANTES: MARCOS DE POLÍTICAS PARA LA MIGRACIÓN REGULADA Y FORMAL

■ Muchas veces los trabajadores migrantes hacen frente a una serie de obstáculos que los mantienen atrapados en situaciones de informalidad. Incluso cuando los migrantes han logrado acceder al empleo reglamentado y formal en los países de acogida, pueden caer en situaciones de informalidad más adelante. La OIT y las Naciones Unidas han establecido marcos de políticas para brindar orientación sobre los principios basados en los derechos a fin de regular la migración laboral en beneficio tanto del país de origen como del de acogida, así como de los empleadores y los propios trabajadores migrantes. La aplicación de estos instrumentos puede asegurar una mejor gobernanza de la migración y permitir a los trabajadores migrantes ingresar y permanecer en la economía formal. Del mismo modo, basar la política de migraciones en una proyección precisa de la demanda del mercado de trabajo, en particular la de los sectores menos calificados, puede reducir la migración irregular y, en consecuencia, la informalidad.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- Migración e informalidad
- Concentración de los migrantes en modalidades de empleo precarias
- Malas condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes
- Vulnerabilidad a las crisis económicas
- Deficiencia de la aplicación de los instrumentos internacionales
- Orientación de las políticas a los trabajadores altamente calificados
- Obstáculos administrativos
- Migración irregular
- Situación formal, trabajo informal
- Discriminación y exclusión social
- Vulnerabilidades específicas de las trabajadoras migrantes
- Falta de protección social
- Falta de libertad sindical

Migración e informalidad. Cada vez se reconoce más que la migración laboral tiene consecuencias positivas para el desarrollo de los países de origen y los de acogida, así como para los propios trabajadores migrantes. Estos contribuyen a sus países de origen al aliviar las presiones del mercado de trabajo, enviar remesas y transferir tecnología, competencias e inversiones. En los países de destino, los migrantes aportan trabajadores jóvenes a una población que envejece, satisfacen la demanda de trabajadores de todos los niveles de competencias, promueven la iniciativa empresarial y prestan apoyo a los planes de seguridad y bienestar sociales[1]. Sin embargo, los marcos de políticas inadecuados para el empleo reglamentado y formal de migrantes socavan muchos de estos adelantos. Numerosos factores, que se analizan más adelante, han llevado a gran parte de la población de trabajadores migrantes a concentrarse en la economía informal, a menudo en condiciones de vulnerabilidad, exclusión e inseguridad, reduciendo así significativamente los beneficios potenciales de la migración.

Tanto en los países de origen como de acogida, los factores de la oferta y la demanda siguen impulsando el crecimiento de la migración laboral, pero los marcos de políticas no se han mantenido al tanto de estos acontecimientos, lo que generalmente trae como consecuencia que una gran porción de la población migrante tenga trabajo informal

El impulso de emigrar en busca de mejores condiciones de trabajo y la contratación de trabajadores extranjeros para ocupar los puestos de trabajo que dejaron vacantes los trabajadores locales no son fenómenos nuevos. Sin embargo, en años recientes la globalización y las cambiantes dinámicas del mercado de trabajo conexas han afectado a los factores de incitación y disuasión que impulsan la migración. Las crecientes disparidades sociales y económicas entre países y la frágil capacidad de creación de oportunidades de trabajo decente en los países de origen refuerzan la presión por migrar. Al mismo tiempo, la mayor demanda de mano de obra poco calificada en los países industrializados atrae a los trabajadores migrantes. La desregulación y el trabajo "flexible", especialmente en sectores con alto coeficiente de mano de obra que no pueden reubicarse fácilmente en el exterior, como la agricultura, la elaboración de alimentos, la manufactura y la construcción, generan parte de esta demanda. Simultáneamente, los cambios demográficos, como el envejecimiento de la población y el mayor número de mujeres en la fuerza de trabajo, han aumentado la demanda de servicios como el trabajo doméstico y el cuidado a domicilio. El resultado de estas tendencias

1 OIT, *Rights, Labour Migration and Development*, documento informativo sobre migraciones internacionales, Programa de Migraciones Internacionales, Ginebra.

es la expansión de los empleos caracterizados por la baja categoría, los salarios reducidos, las malas condiciones de trabajo y la escasa protección social o la falta de esta. En el contexto del aumento de los niveles de vida en los países de ingresos medios y altos, los trabajadores nativos pueden permitirse rechazar estos puestos de trabajo, dejando que los ocupen los trabajadores migrantes[2].

● Los trabajadores migrantes se concentran desproporcionadamente en empleos poco calificados de la economía informal. Los sectores en que se concentran los trabajadores migrantes, como la agricultura, la manufactura en pequeña escala y los servicios domésticos, se caracterizan por modalidades de empleo atípicos, que ocultan el trabajo informal y sin protección

■ **Concentración de los migrantes en modalidades de empleo precario.** A pesar de que es difícil obtener datos exactos, está claro que los trabajadores migrantes se concentran desproporcionadamente en empleos poco calificados de la economía informal. Los sectores en que se concentran los trabajadores migrantes, como la agricultura, la manufactura en pequeña escala y los servicios domésticos, se caracterizan por modalidades de empleo precario, incluidos el trabajo estacional y ocasional y la subcontratación. Estas modalidades pueden utilizarse para ocultar la explotación laboral y el trabajo informal dado que generalmente las reglamentaciones laborales no los abarcan debidamente y son difíciles de vigilar por medio de la inspección del trabajo.

■ **Condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes.** En comparación con los trabajadores de la economía formal (tanto nacionales como migrantes), los trabajadores migrantes de la economía informal generalmente hacen frente a peores condiciones de trabajo, una mayor inseguridad en el empleo, salarios más bajos, y acceso limitado o ausencia de protección social, y es más probable que estén expuestos a peligros y riesgos. Además, tienen menos posibilidades de organizarse y de recurrir a la justicia cuando se violan sus derechos. Para ilustrar estos puntos, los datos de varios informes de investigaciones recientes[3] indican que los migrantes en situación irregular en la economía informal informaron de condiciones de trabajo y situaciones de seguridad y salud en el trabajo deficientes. Mientras que algunos de los trabajadores en condiciones regulares informaron de condiciones de trabajo, de seguridad y salud comparables con las de los trabajadores empleados legalmente pero sin protección social ni de salud. Sobre la cuestión de las prácticas de empleo, los migrantes en situación irregular registraron prácticas de contratación y despido deficientes (sin contrato); el empleo por debajo de las capacidades o competencias reales; el empleo temporal; muy pocos acuerdos colectivos o ninguno; y el subempleo.

En el caso de los trabajadores migrantes documentados, los empleadores celebran contratos por menos horas que las horas realmente trabajadas, o pagan salarios más bajos que los acordados. Los mismos informes indicaron que los salarios de los trabajadores migrantes de la economía informal generalmente eran significativamente más bajos que los de los trabajadores formales. Por ejemplo, en Kazajstán, según una encuesta los trabajadores migrantes de la economía informal percibían un 28 por ciento menos que el sueldo promedio del país, y alrededor de una tercera parte de los trabajadores encuestados había hecho frente al problema de no recibir remuneración por el trabajo realizado[4], mientras que en España la diferencia entre los trabajadores migrantes de la economía informal y los trabajadores españoles puede llegar al 30 por ciento[5]. Las investigaciones también indican que

2 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Taran, P. y Geronimi, E., 2003. *Globalización y migraciones laborales: importancia de la protección.*

3 Entre estos informes figuran: OIT, UE, *Employment of Migrant Workers in the Informal Economy in Kazakhstan*, 2009; Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Comisión Europea (CE), OIT, *Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union* (2008, Budapest); Pholphirul, P. y Rukumnuaykit, P. 2010 "The Economic Contribution of Migrant Workers in Thailand", *Journal of International Migration*, vol. 48, núm. 5, octubre de 2010.

4 OIT, Unión Europea (UE), *Employment of Migrant Workers in the Informal Economy in Kazakhstan: A Study of workers in Southern Kazakhstan,* 2009.

5 Aparicio, R. y otros. 2008, "Combating Illegal Employment of Foreigners in Spain: Scale and Reasons Behind the Phenomenon; Laws and Policies Against".

el empleo de los trabajadores migrantes de la economía informal es más común en pequeñas y medianas empresas que en empresas grandes[6].

■ **Vulnerabilidad a las crisis económicas.** La vulnerabilidad de la situación de los migrantes que trabajan en la economía informal se vuelve aún más evidente en épocas de crisis. Las modalidades de trabajo inseguro, combinadas con la falta de acceso a las redes de seguridad social, y la concentración en los sectores más sensibles a las fluctuaciones del ciclo económico, como la construcción, el comercio mayorista, los hoteles y restaurantes, hacen que los trabajadores migrantes sean especialmente susceptibles a las crisis[7]. La crisis financiera y económica actual ha tenido como consecuencia, según algunas fuentes, la "normalización de la informalidad"[8], dado que muchos trabajadores migrantes no tienen más opción que aceptar salarios más bajos y peores condiciones de trabajo para evitar el desempleo. Algunos países de destino han respondido a la crisis aplicando restricciones más severas a la admisión de trabajadores migrantes y a la renovación de los permisos de trabajo temporales, lo que puede impedir que los trabajadores migrantes accedan al empleo formal.

La crisis también afectó a la migración interna de las zonas rurales a las urbanas. En China, el sector manufacturero, que emplea una gran cantidad de migrantes internos de zonas rurales, se vio muy afectado por la reducción de la demanda de exportaciones chinas. Se estima que unos 10 millones de migrantes internos regresaron a sus hogares tras perder sus empleos en fábricas urbanas en 2008-2009, y se informó de algunas protestas de trabajadores despedidos por la falta de pago de salarios atrasados y de indemnizaciones por despido[9].

■ **Retraso de la aplicación de instrumentos internacionales.** Desde la década de 1930, la OIT ha estado a la vanguardia de la elaboración de instrumentos internacionales para la protección de los trabajadores migrantes. Los dos convenios de la OIT dirigidos específicamente a los migrantes, el *Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)* y el *Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143),* y sus *Recomendaciones conexas* son elementos clave del marco de protección internacional de los trabajadores migrantes. La necesidad de un "enfoque basado en los derechos, de conformidad con las normas internacionales del trabajo existentes y los principios de la OIT" se afirmó en la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2004 mediante la adopción de la *Resolución relativa a un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes* (véase el recuadro sobre la protección de los trabajadores migrantes).

A pesar de la existencia de un marco normativo reconocido internacionalmente y del creciente interés mundial por maximizar los efectos positivos de la migración, gran parte de los trabajadores migrantes se encuentran en la economía informal. En este contexto, puede determinarse un número de desafíos específicos respecto de la ampliación del trabajo decente a los trabajadores migrantes de la economía informal.

■ **Orientación de las políticas a los trabajadores altamente calificados.** En muchos países de destino, la política de migración está destinada a atraer trabajadores altamente calificados y excluir a los trabajadores migrantes poco

6 Junkert, C. y Kreienbrink, A., 2008, "Irregular Employment of Migrant Workers in Germany – Legal Situation and Approaches to Tackling the Phenomenon".

7 Para más información, véase la sección de Recursos para acceder a Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2009. *International Migration and the Economic Crisis: understanding the links and shaping policy responses*.

8 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a CLANDESTINO research project, 2009. *Workshop on Irregular Migration and Informal Economy.*

9 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Martin, P., 2009. *The recession and migration: Alternative scenarios*.

● La crisis financiera actual está "normalizando la informalidad" y reduciendo las condiciones y los salarios de muchos migrantes. También está generando un movimiento a gran escala de regreso hacia las zonas rurales de los trabajadores que perdieron sus empleos

La protección de los trabajadores migrantes y sus familias en el derecho internacional

La protección que ofrece el derecho internacional a los trabajadores migrantes y sus familias puede resumirse en tres conceptos fundamentales:

- Los derechos humanos universales y los derechos fundamentales del trabajo se aplican a todos los migrantes, independientemente de su condición jurídica;
- Deben aplicarse los principios de la igualdad de trato y la no discriminación de los trabajadores migrantes en situación regular y los trabajadores nativos en el empleo y la ocupación;
- Las normas de trabajo internacionales que brindan protección en el trato y las condiciones de trabajo, como las relativas al empleo, la inspección del trabajo, la seguridad y salud en el trabajo, el número máximo de horas de trabajo, el salario mínimo, la seguridad social, la libertad sindical y la licencia de maternidad, se aplican a los trabajadores migrantes regulares.

Fuente: International labour migration: A rights-based perspective, OIT, 2010.

● El desempleo en los países de acogida es compatible con la persistente demanda de trabajadores poco capacitados, lo que a su vez funciona como un imán para los trabajadores migrantes

calificados. Para justificar este sesgo, los encargados de formular políticas habitualmente mencionan que las tasas de desempleo de trabajadores nativos son altas. No obstante, si la cuestión se analiza más detenidamente, una alta tasa de desempleo no es incompatible con una demanda persistente de trabajadores poco calificados. Los trabajadores nativos pueden tener la opción de recurrir a un seguro de desempleo o a redes sociales informales en lugar de aceptar puestos considerados indeseados en empleos poco calificados. La demanda no satisfecha actúa como "imán" para los trabajadores extranjeros, que, dada la ausencia de canales de migración legales, optan por la migración irregular[10]. Hay una fuerte relación entre demanda del mercado de trabajo, política de migración restrictiva y aumento de la migración irregular. Al no poder ingresar en el mercado de trabajo formal debido a su situación ilegal, los trabajadores migrantes irregulares generalmente tienen pocas opciones fuera de recurrir a la economía informal, donde no se comprueba si tienen permisos de trabajo válidos.

● La falta de políticas y procedimientos claros y transparentes para emplear trabajadores migrantes ha dado lugar a un aumento de la informalidad

■ **Obstáculos administrativos.** Los procedimientos para contratar trabajadores extranjeros, que muchas veces son complejos y burocráticos, también actúan como obstáculo para el trabajo reglamentado y formal en muchos países. Cuando las políticas y los procedimientos para emplear trabajadores migrantes son poco claros y existen pocas sanciones punitivas por contratar a trabajadores migrantes irregulares, la informalidad seguirá creciendo. Lo cierto es que en muchas ocasiones el peso del castigo recae sobre los mismos trabajadores. Los países de destino penalizan cada vez más a los trabajadores migrantes irregulares, lo que constituye una tendencia preocupante. La orientación indebida a la «lucha» contra la migración irregular y el fortalecimiento de los controles fronterizos no solo no han logrado reducir el flujo de migrantes irregulares, sino que los ha estigmatizado aún más, integrándolos más profundamente en la economía informal y reforzando las actitudes negativas, e incluso agresivas, hacia ellos. El discurso populista que asocia a los migrantes con el aumento de la delincuencia, así como las políticas de detención arbitraria y la negación de un proceso adecuado también pueden exponer a los migrantes al maltrato y a la hostilidad[11].

● Los migrantes que ingresan de forma ilegal también son vulnerables a caer en una situación irregular y quedar atrapados en la economía informal

Además, al centrarse en frenar el ingreso de nuevos migrantes, estás políticas no reconocen que muchos trabajadores migrantes irregulares entran en el país de destino de forma legal y posteriormente su situación se torna irregular y pasan a la economía informal. Estos casos tienden a proliferar cuando los trabajadores migrantes no pueden cumplir los requisitos de renovación de sus permisos de trabajo o residencia y el costo de regresar a sus hogares es alto[12]. En los últimos años, los países desarrollados han tendido a favorecer los programas de migración temporal, que generalmente vinculan a los trabajadores a un empleador, una ocupación o una ubicación geográfica específicos. Estas restricciones no siempre reflejan las realidades de la demanda de trabajadores, que de hecho podrían ser de largo plazo, ni ofrecen a los trabajadores alternativas en el caso de condiciones laborales de explotación. En consecuencia, los trabajadores migrantes admitidos legalmente pueden caer en una situación de irregularidad e informalidad al exceder el plazo de su visado o escapar de sus empleadores designados.

Los sectores que emplean trabajadores migrantes irregulares generalmente son aquellos en que no se respetan o hacen cumplir normas laborales míni-

10 Para más información, véase la sección de Recursos para acceder a Reyneri, E. 2003. *Illegal immigration and the underground economy.*

11 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2008. *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.* Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, documento A/HRC/7/12, 25 de febrero de 2008, Ginebra.

12 Para más información, véase la sección de Recursos para acceder a OCDE, *Perspectivas de la migración internacional: edición 2008 SOPEMI.* París.

mas, o estas ni siquiera existen. A veces se niega el salario a los migrantes irregulares, se los explota o se imponen restricciones a su libertad de movimiento. En casos extremos, pueden convertirse en víctimas de la trata de personas, quedar atrapados en situaciones de trabajo forzoso y/o sujetos a muchos otros abusos graves de los derechos humanos. La trata de trabajadores puede crecer cuando no existen canales jurídicos para ingresar en los países en que hay demanda de trabajadores y cuando no se puede acceder a información sobre los canales migratorios oficiales existentes. Las víctimas de la trata generalmente se encuentran en situaciones de empleo ilícito o clandestino, como los talleres ilegales, el trabajo agrícola, la construcción o la industria del sexo, en que las condiciones de trabajo están poco reglamentadas o incluso no lo están.

La trata de trabajadores puede crecer cuando no existen canales oficiales para ingresar en los países en que hay demanda de trabajadores y cuando no se puede acceder a información sobre los canales migratorios oficiales existentes

■ **Migración irregular.** Además de exponer a los trabajadores a una amplia gama de abusos de los derechos humanos, la migración irregular y la informalidad tienen consecuencias económicas negativas para los países de origen y de destino. Para los países de destino, representa una pérdida de cotizaciones a la seguridad social e impuestos, y promueve la competencia desleal entre empleadores. Para los países de origen, limita la capacidad de los trabajadores migrantes de enviar dinero a sus hogares, una importante fuente de capital para muchos países en desarrollo. Los trabajadores migrantes en situaciones de trabajo informal hacen frente a obstáculos para percibir salarios regulares y para acceder a canales formales a fin de enviar sus ingresos a sus países de origen. Los costos de transferencia de remesas por conducto de canales informales generalmente son mayores y menos confiables que los mecanismos formales, como los bancos, a lo que los migrantes en situación irregular tal vez no tengan acceso.

■ **Situación formal, trabajo informal.** La situación de irregularidad no es el único obstáculo al empleo formal de los trabajadores migrantes; los migrantes en situación regular también pueden quedar atrapados en la economía informal. Según un estudio sobre la inserción laboral de los trabajadores migrantes en España, Grecia e Italia, tanto los migrantes en situación regular como aquellos en situación irregular se concentran en empleos poco calificados e informales[13]. A continuación se enumeran alguno grupos de migrantes documentados que pueden encontrarse trabajando en la economía informal:

- Solicitantes de asilo con permiso de residencia, pero no de trabajo;
- Jóvenes estudiantes migrantes con permiso de trabajo a tiempo parcial;
- Personas a cargo de los solicitantes principales con permiso de residencia pero no de trabajo;
- Migrantes documentados con permiso de residencia y de trabajo que no pueden encontrar un empleo en la economía formal debido a prácticas discriminatorias (incluidos migrantes de segunda generación) o barreras lingüísticas;
- Migrantes documentados que no desean, o cuyos empleadores no desean, pagar las cotizaciones a la seguridad social y/o los impuestos;
- Trabajadores migrantes independientes; y
- En el caso de la UE, los ciudadanos de nuevos Estados miembros de la UE que se encuentran en períodos de transición para acceder al mercado de trabajo.

■ **Discriminación y exclusión social.** Los trabajadores migrantes acumulan "múltiples capas de discriminación", no solo por su situación migratoria sino también por motivos de nacionalidad, origen étnico y género, que contribuyen a su marginación y exclusión de la economía formal. Los trabajadores

13 Para más información, véase la sección de Recursos para acceder a Reyneri, E. 2001. *Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union.*

● La discriminación contra los trabajadores migrantes es un elemento importante que empuja a muchos a la economía informal

migrantes son objeto constante de diversas formas de discriminación, entre otras cosas en el acceso al empleo y el trato desigual en el lugar de trabajo, que constituyen prácticas incompatibles con la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* y los instrumentos internacionales relativos a los trabajadores migrantes. En épocas de crisis aumenta la percepción de que los migrantes compiten con los trabajadores nativos, lo que puede reforzar la xenofobia y llevar a un aumento de las medidas discriminatorias relativas al empleo, deportaciones masivas y violencia contra los migrantes. Además, los migrantes suelen hacer frente a un acceso desigual a las oportunidades, por ejemplo de educación y capacitación, así como a la discriminación en el acceso a los servicios públicos, la vivienda y la educación. En consecuencia, muchos migrantes se ven limitados a los márgenes de la economía informal.

■ **Vulnerabilidades específicas de las trabajadoras migrantes.** Casi la mitad de todos los migrantes internacionales son mujeres. Cada vez más, las mujeres migran de forma independiente en busca de empleo. La migración laboral puede ser una experiencia empoderadora para las mujeres, pero la dinámica actual de la migración también puede afianzar los papeles tradicionales de género y expone a las mujeres a distintas vulnerabilidades y riesgos concretos.

En los países de origen, la discriminación en el mercado de trabajo, la pobreza y el acceso desigual a los recursos pueden impulsar a las mujeres a migrar por necesidad y no por elección. Si no tienen acceso a trabajos decentes en sus países, se ven obligadas a ir al extranjero. Por ejemplo, en Filipinas e Indonesia, países de origen de un gran número de trabajadoras migrantes, las tasas de desempleo de mujeres jóvenes son altas[14]. Dado que para las mujeres de Asia generalmente las oportunidades de migración son temporales y puede ser difícil reinsertarse en los mercados de trabajo en los países de origen, las mujeres quedan atrapadas en un ciclo de migración temporal, que las obliga a migrar continuamente para trabajar. La ausencia de mujeres en los hogares en los países de origen también puede tener efectos adversos para la familia y la estructura social.

En los países de destino, la globalización ha generado un aumento de la demanda de trabajadoras migrantes, especialmente en los sectores de la manufactura y los servicios. Tanto los hombres como las mujeres migrantes se concentran desproporcionadamente en empleos poco calificados, pero para las mujeres en particular, las oportunidades de migrar en busca de empleo se limitan principalmente a trabajos poco calificados en sectores no reglamentados. Las mujeres generalmente se concentran en trabajos repetitivos y poco calificados en cadenas de montaje en zonas francas industriales y en la producción subcontratada y a destajo. Además, existe una gran demanda de trabajadoras domésticas y cuidadoras a domicilio a medida que más mujeres de los países industrializados ingresan en la fuerza de trabajo y envejece la población. La legislación laboral generalmente excluye totalmente a estos trabajos o los cubre de forma insuficiente, dejando a los trabajadores desprotegidos por las reglamentaciones formales y su aplicación (véase también el documento informativo sobre igualdad de género).

En comparación con los hombres, las mujeres también tienen menos acceso a información sobre oportunidades de migrar por trabajo. Están menos informadas sobre oportunidades laborales legales en el extranjero, sus derechos laborales y las condiciones de trabajo y de vida en el exterior, por lo cual están menos preparadas para afrontar las consecuencias de la migración al llegar a los países de destino[15].

14 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT, 2007. *International Labour Standards on Migrant Workers' Rights: Guide for Policymakers and Practitioners in Asia and the Pacific.*
15 Consejo de Europa, 2008.

■ **Falta de protección social.** Los trabajadores migrantes de la economía informal hacen frente a distintos obstáculos para acceder a la protección social. Por ser trabajadores de la economía informal, los regímenes formales de seguridad social generalmente no los cubren. En muchos países existen restricciones a la cobertura de la seguridad social basadas en la nacionalidad y la residencia. Además, los migrantes pueden no reunir los requisitos para recibir prestaciones si su situación es irregular. Los nuevos migrantes son especialmente vulnerables, dado que podrían no tener acceso a redes familiares y sociales que ofrecen seguridad en un entorno informal[16]. Al mismo tiempo, al estar en el extranjero, los migrantes corren el riesgo de perder los beneficios acumulados en sus países de origen.

● En países de altos ingresos con poblaciones que envejecen, la incorporación de migrantes en la fuerza de trabajo puede ser una fuente valiosa de ingresos para aliviar la carga pública en relación con los regímenes de seguridad social

En los países desarrollados con poblaciones que envejecen, la incorporación de migrantes en la fuerza de trabajo puede ser una fuente valiosa de ingresos para aliviar la carga pública en relación con los regímenes de seguridad social. No obstante, si se obliga a los trabajadores migrantes a cotizar a la seguridad social y al mismo tiempo se les niega el derecho a percibir las prestaciones correspondientes, pueden volcarse al empleo informal para evitar que se reduzcan sus ingresos debido a las cotizaciones a la seguridad social. Esta falta de protección social es especialmente grave dado que los migrantes en la economía informal pueden trabajar con altos niveles de inseguridad laboral y de ingreso, y en condiciones de trabajo peligrosas. Según una conferencia sindical, en Europa la tasa de accidentes del trabajo es dos veces más alta para trabajadores migrantes que para residentes europeos[17]. Los migrantes trabajan principalmente en industrias con tasas altas de accidentes y heridas mortales, como la agricultura, la construcción y la industria cárnica. Además, las jornadas de trabajo largas, las malas condiciones de las viviendas y el escaso acceso a información sobre reglamentaciones laborales y de seguridad pueden hacer que los migrantes sean más susceptibles a una salud deficiente, accidentes y enfermedades profesionales.

■ **Falta de libertad sindical.** La OIT defiende el derecho de todos los trabajadores migrantes de formar sindicatos o afiliarse a estos, independientemente de su condición de migrantes. No obstante, en muchos países habitualmente se niega a los trabajadores migrantes el derecho a la libertad sindical. A veces en la legislación nacional se consagran restricciones relacionadas con la afiliación o participación sindical en pie de igualdad con los trabajadores nacionales. En unos pocos países se prohíbe completamente a los trabajadores migrantes afiliarse a sindicatos, lo que constituye una violación del *Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)* de la OIT. Varios países, incluidos algunos de Europa, restringen los derechos de los trabajadores migrantes de ocupar cargos en sindicatos. Además, muchas veces se niega el derecho de libertad sindical a los trabajadores migrantes temporales y a los trabajadores migrantes irregulares.

● Los trabajadores migrantes deben poder formar sindicatos o afiliarse a estos, independientemente de su condición de migrantes

Además de las restricciones legislativas y reglamentarias, existen varios obstáculos adicionales para la organización de los trabajadores migrantes, como su temor a las represalias por los empleadores, las barreras culturales, las relaciones de trabajo poco claras y el trabajo en hogares privados, entre otras cosas. Estos se analizan en más detalle en el documento informativo sobre sindicatos.

16 Sabates-Wheeler, R. 2009. *Extending social security coverage: Good practices, lessons learnt and ways forward*, documento de trabajo núm. 12, Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra.
17 OIT, 2008. *En busca de trabajo decente. Los derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes: un manual para sindicalistas.*



Trabajadora de la construcción, Tailandia.



Trabajador migrante interno Beijing, China.

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- Un enfoque basado en los derechos
- Promoción de una gobernanza eficaz de las migraciones
- Iniciativas del país de destino
  - Iniciativas bilaterales y multilaterales
  - Programas de regularización
  - La reducción de los obstáculos administrativos
  - Planes regionales de integración
- Protección de los trabajadores migrantes
  - Legislación eficaz y su cumplimiento
  - La inspección laboral y su cumplimiento
- La función de los países de origen
  - La migración como opción genuina
  - El derecho de sindicación
  - Inclusión y protección sociales

● Una política que adopta un enfoque de la migración basado en los derechos ofrece oportunidades para que los trabajadores migrantes ingresen y permanezcan en la economía formal

Un enfoque basado en los derechos. La OIT promueve un enfoque de la migración laboral basado en los derechos. Este se vale de los instrumentos internacionales para formular políticas de migración coherentes e integrales que tienen en cuenta las necesidades y vulnerabilidades específicas de determinados grupos de trabajadores migrantes. Este tipo de enfoque no solo es necesario en relación con los derechos humanos y el trato ético de todos los trabajadores, sino también es conveniente desde la perspectiva económica, pues permite a los migrantes contribuir más plenamente a sus sociedades anfitrionas, sus países de origen y su propio desarrollo. Es importante porque genera oportunidades para que los trabajadores migrantes ingresen en la economía formal y/o permanezcan en ella. El Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales[18], elaborado mediante consultas tripartitas con expertos de todo el mundo y adoptado por el Consejo de Administración de la OIT en 2006, es una guía integral para un enfoque de la migración laboral basado en los derechos. Contiene principios y directrices para la formulación y aplicación de políticas y prácticas de migración destinadas a mejorar la gobernanza, la promoción y la protección de los derechos de los migrantes y fortalecer los vínculos entre la migración y el desarrollo.

En el marco de un enfoque basado en los derechos, hay varias estrategias y buenas prácticas nuevas para que los trabajadores migrantes salgan de la informalidad: i) promover la gobernanza eficaz de la migración laboral; ii) establecer marcos de protección para abordar las vulnerabilidades específicas de los migrantes sobre la base de instrumentos internacionales y iii) promover la inclusión social y extender la protección social a los migrantes.

Promoción de una gobernanza eficaz de las migraciones. Para muchos trabajadores migrantes de la economía informal, la imposibilidad o casi imposibilidad de obtener y mantener un permiso de trabajo válido constituye un obstáculo importante para ingresar en la economía formal, aun en países con demanda de trabajadores extranjeros. Ajustar los reglamentos

18 Disponible en línea en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso en http://www.ilo.org/migrant/information-resources/publications/WCMS_178672/lang--en/index.htm.

para el ingreso y la concesión de permisos de trabajo y garantizar que se responda a la demanda real del mercado de trabajo también es un primer paso importante para brindar a los migrantes acceso a condiciones de trabajo decente. La permanente necesidad de trabajadores migrantes en sectores como la construcción, los servicios de atención a domicilio y la manufactura sugiere una demanda estructural de trabajadores poco calificados y no una brecha temporal que debe cubrirse. Puede lograrse una mejor gobernanza de la migración laboral al ampliar los cauces de migración de conformidad con la demanda, y al formular políticas transparentes y coherentes para la admisión, el empleo y la residencia de migrantes. Los interlocutores sociales desempeñan un papel clave en la determinación de la demanda y la formulación de estrategias de largo plazo para satisfacerla. Además, es más probable que el logro de un consenso en torno a las políticas de migración y empleo mediante el diálogo social lleve al cumplimiento de las normas por los empleadores, dado que estas políticas se aplican principalmente en el lugar de trabajo.

● La formulación de políticas basada en un mejor análisis de la demanda del mercado laboral puede reducir el crecimiento de la informalidad en la población migrante

■ Iniciativas del país de destino.

- **Programas de regularización.** En febrero de 2005 España, que se había convertido en uno de los principales países de destino para trabajadores migrantes en las últimas décadas, puso en marcha su programa de regularización más importante hasta esa fecha. Más de 700.000 trabajadores migrantes del Ecuador, Rumania, Marruecos y otros países empleados en el trabajo doméstico, la construcción, la agricultura y la hotelería se beneficiaron de la regularización. Durante la etapa de elaboración del programa de regularización se celebraron consultas amplias con los interlocutores sociales y las asociaciones de migrantes, lo que contribuyó al logro de un apoyo amplio. La regularización se basó en criterios claros y rigurosamente definidos para integrar a grandes segmentos de la economía informal en la esfera formal. Aproximadamente el 81 por ciento de los trabajadores migrantes regularizados se registraron en la seguridad social[19]. En comparación con regularizaciones anteriores realizadas en España, este programa adoptó un enfoque amplio e integral para abordar la migración irregular, que incluyó iniciativas paralelas para habilitar vías para la migración legal. Entre estás figuraba la creación de un registro de empleos difíciles de cubrir por provincia con un mecanismo de «vía rápida» para emplear a extranjeros y otorgar un número limitado de visas por tres meses para permitir a los migrantes buscar empleo en respuesta a la demanda, entre otras cosas, en el trabajado doméstico, el transporte y la hostelería[20].

En España se realizó una campaña de regularización en consulta con los interlocutores sociales. Estableció criterios claramente definidos para integrar a grandes segmentos de la economía informal en la esfera formal.

- **La reducción de los obstáculos administrativos** para registrar a los trabajadores extranjeros puede eliminar un incentivo fuerte del trabajo no declarado. Varios Estados miembros de la UE adoptaron recientemente medidas para simplificar los procedimientos de registro de trabajadores migrantes, lo que se tradujo en una importante creación de empleo en el sector formal[21]. Una de estas medidas ha sido el uso de vales de servicio para facilitar la contratación formal de proveedores de servicios domésticos. Este sistema ofrece procedimientos simplificados para calcular las cotizaciones obligatorias y declarar a los trabajadores que brindan servicios de forma ocasional o periódica a varios empleadores diferentes, como servicios de limpieza, jardinería o cuidado de niños. En Francia, en 2006 se estableció el *Chèque emploi service universel* (CESU) (Cheque de servicio para el empleo universal). El sistema permite a los empleadores pagar y declarar a sus empleados mediante un cheque de servicio para una amplia gama de servicios domésticos. Los empleadores pueden registrarse

Varios Estados miembros de la UE, como Francia, simplificaron los procedimientos de registro de trabajadores migrantes, lo que se tradujo en una importante creación de empleo en el sector formal.

19 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT, 2010. *Good practices database - Labour migration policies and programmes.*

20 Para más detalles véase http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=331.

21 UE, 2007. L*a UE intensifica la lucha contra el trabajo no declarado.* Comunicado de prensa IP/07/1583, 24 de octubre de 2007, Bruselas.

en línea. El fondo nacional de seguridad social calcula las contribuciones sociales que se descuentan directamente de la cuenta bancaria del empleador todos los meses. En el caso de empleados que trabajan menos de ocho horas por semana, el CESU reemplaza la necesidad de que el empleador celebre un contrato de trabajo. El empleador puede negociar el salario con el empleado, a condición de que no sea inferior al salario mínimo. En Austria, Bélgica y España, así como en Ginebra (Suiza) y Canadá, se han establecido programas de vales de servicios semejantes.

Los acuerdos bilaterales reducen la informalidad más eficazmente cuando se basan en las normas internacionales sobre migración

- **Iniciativas bilaterales y multilaterales.** Los acuerdos bilaterales o multilaterales entre países de origen y de destino también pueden ser un método eficaz para proveer acceso a la migración legal y a oportunidades de empleo formal. Los acuerdos bilaterales, que inicialmente se establecieron en la década de 1940 pero cayeron en desuso durante la crisis económica mundial de la década de 1970, han vuelto a adquirir popularidad desde la década de 1990. Aunque sus modalidades varían, los acuerdos más eficaces son los que se basan en normas de la OIT y otras normas internacionales. El anexo de la *Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 86)* de la OIT contiene un acuerdo modelo sobre trabajadores migrantes temporales o permanentes, que incluye disposiciones sobre las condiciones de trabajo y de vida y la seguridad social, que ha sido ampliamente utilizado por los Estados como modelo.

En Nueva Zelandia se estableció un régimen para trabajadores estacionales que responde a las demandas del mercado de trabajo y al mismo tiempo protege los derechos de los trabajadores.

Hay varios ejemplos de acuerdos bilaterales y multilaterales, y memorandos de entendimiento, que son menos vinculantes, utilizados para satisfacer la demanda en el sector agrícola. En 2006 Nueva Zelandia, junto con Estados vecinos del Pacífico, formuló la Política del Empleador Temporal Reconocido para abordar la demanda de trabajadores poco calificados en la horticultura y la viticultura. Esta permite a los empleadores contratar trabajadores extranjeros de la región durante siete meses al año como máximo. Hay un cupo de 8.000 puestos para trabajadores extranjeros por año, aunque este puede modificarse según las necesidades laborales del sector. A fin de ser elegibles, los empleadores deben cumplir un conjunto de requisitos, entre otros, poder demostrar la promoción del bienestar de los trabajadores y no haber violado políticas pertinentes de empleo o migración en el pasado. Además, los empleadores deben ofrecer alojamiento adecuado, servicios de atención de la salud y remuneraciones de mercado. Los trabajadores deben acordar regresar a sus países después del período de empleo, tras lo cual se los podrá contratar nuevamente el año siguiente. Un Grupo Asesor de Evaluación, integrado por representantes del Gobierno de Nueva Zelandia y de los países de origen, así como interlocutores sociales y organizaciones de migrantes, regula el proceso.

Aunque este tipo de programas ayudan a generar oportunidades de empleo formal para trabajadores migrantes en un sector conocido por el empleo informal, no evitan el abuso y la explotación. Los programas agrícolas estacionales no suelen permitir que los migrantes cambien de empleador, lugar o tipo de trabajo durante su estadía en el país. Además, perder el empleo generalmente implica que deben regresar al país de origen o caer en una situación irregular. Esto es incompatible con el Convenio sobre los trabajadores migrantes (núm. 143) de la OIT que estipula que los trabajadores migrantes en situación regular no deben considerarse en situación ilegal o irregular simplemente por perder su empleo, y que no deben perder su permiso de trabajo o residencia por ese motivo.

- **Planes regionales de integración.** Dado que la mayoría de los movimientos migratorios tienen lugar dentro de una región, los planes regionales de integración que permiten la movilidad laboral o el libre movimiento tienen un gran potencial para reducir la migración irregular y facilitar el empleo formal de los trabajadores migrantes. Durante los dos últimos decenios han aumentado los planes regionales de integración en todo el mundo,

incluidos la Comunidad de África Oriental (CAO), la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Estos acuerdos regionales suelen centrarse en la integración económica mediante la promoción del libre comercio, e incluyen disposiciones para facilitar el movimiento de personas por trabajo o residencia mediante la armonización de la legislación laboral y la adhesión al principio de igualdad de trato.

● Los planes regionales de integración permiten una mayor movilidad laboral y han creado oportunidades de empleo formal para los migrantes

Los miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), junto con Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile, firmaron el "Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR" en diciembre de 2002. El acuerdo permite a los nacionales de los Estados signatarios residir en cualquier otro Estado signatario[22]. La única condición que deben cumplir los solicitantes es ser nacionales de uno de los Estados signatarios. Presentando sus documentos nacionales de identidad, ellos y las personas a su cargo pueden obtener permisos de residencia temporal de hasta dos años, que posteriormente podrán convertirse en permanentes. Dado que el Acuerdo se aplica tanto a las personas que desean ingresar a un segundo Estado signatario como a las que ya residen en uno, independientemente de la situación migratoria al momento de ingresar, también sirve para regularizar a los trabajadores migrantes de la región. Además, el permiso de residencia temporal no está vinculado con un empleador determinado, lo que da a los trabajadores migrantes la libertad de cambiar de empleador en condiciones de igualdad con los nacionales. El Acuerdo establece el derecho a la libertad de movimiento en el país de acogida y los mismos derechos civiles, sociales, culturales y económicos, así como la igualdad de trato de conformidad con la legislación laboral, especialmente en relación con las condiciones de empleo y la seguridad social. Por último, incluye medidas para prevenir el empleo ilegal de los migrantes y establece sanciones destinadas a los empleadores y no a los trabajadores.

● Los regímenes para trabajadores estacionales deben permitir que los trabajadores migrantes cambien de empleador. Esto los ayudaría a no caer en la informalidad

Estos acuerdos tienen un efecto inmediato sobre las condiciones de trabajo decente de los trabajadores migrantes, ya que brindan acceso a vías legales para la migración, así como un marco normativo para abordar los derechos de los migrantes. La integración económica regional también puede tener como consecuencia la igualación de niveles de desarrollo dispares entre miembros de un espacio regional, reduciendo la presión para migrar a medida que los trabajadores encuentran más oportunidades de trabajo decente en sus países[23].

■ **Protección de los trabajadores migrantes.** Garantizar que los marcos nacionales legislativos y reglamentarios abarquen a los sectores y ocupaciones en que se concentran los trabajadores migrantes es un paso clave para proteger a los migrantes del abuso y darles acceso a condiciones de trabajo decente. Esto puede suponer extender el alcance de la legislación a sectores anteriormente excluidos o promulgar legislación destinada a sectores o tipos de trabajadores específicos.

- **Legislación eficaz y su cumplimiento.** Un enfoque consiste en facilitar el establecimiento de contratos de trabajo por escrito mediante la elaboración de contratos normalizados o modelo que tengan fuerza ejecutoria. En Jordania, donde el trabajo doméstico está excluido de la legislación laboral nacional y son frecuentes las denuncias de abuso de los trabajadores domésticos, se elaboró el "Contrato de trabajo especial para los trabajadores domésticos extranjeros" que otorga derechos sustantivos a los migrantes empleados como trabajadores domésticos. El Contrato, aprobado en 2003

Jordania ha puesto en práctica modelos de contratos que establecen los derechos y las responsabilidades de los trabajadores migrantes.

22 Para más detalles véase el texto del Acuerdo en http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/acuerdos/acue17927-1.htm.

23 OIT, 2010, *International labour migration: A rights-based perspective.*

por el Ministerio de Trabajo de Jordania, se elaboró con el asesoramiento del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la OIT, los ministerios competentes de Jordania y las embajadas de Sri Lanka, Filipinas e Indonesia. Contiene disposiciones sobre salarios, seguros, condiciones de vida adecuadas, días de descanso y repatriación, y detalla claramente las responsabilidades del empleador y los derechos del trabajador. El Contrato también establece un salario mínimo, eliminando así el pago discriminatorio de salarios sobre la base de la nacionalidad de los trabajadores. A pesar de que el Contrato está reglamentado por el derecho civil, cuyas sanciones son menos severas, es un primer paso hacia la elaboración de un marco de protección aplicable a las trabajadoras domésticas.

- **La inspección del trabajo y su cumplimiento.** Para ser eficaces, las reglamentaciones destinadas a proteger a los trabajadores migrantes de la economía informal deben estar acompañadas de una inspección laboral eficaz y otras medidas de control de su cumplimiento. Los organismos gubernamentales responsables de la inspección del trabajo deberían orientarse a los sectores en que se concentran los trabajadores migrantes y tener en cuenta las dificultades relacionadas con el idioma y la comunicación. Aunque es importante que los inspectores del trabajo colaboren estrechamente con las autoridades de migración para garantizar que se respeten los derechos de los trabajadores migrantes, las responsabilidades de la inspección del trabajo deberían mantenerse separadas del cumplimiento de las leyes de migración. Además, las sanciones relacionadas con el empleo ilegal de migrantes deberían centrarse en castigar a los empleadores y no a los trabajadores migrantes, que generalmente son víctimas de la explotación. Un enfoque consiste en establecer una dependencia especializada en la inspección de las condiciones de trabajo de los migrantes, que puede celebrar consultas con las autoridades de migración sobre cómo garantizar la protección de sus derechos. En Mauricio, la Dependencia Especial para los Trabajadores Migrantes del Ministerio de Trabajo es responsable de fiscalizar las condiciones de empleo de los migrantes. La Dependencia garantiza el cumplimiento de los contratos de empleo, informa a los trabajadores migrantes de sus derechos y realiza inspecciones diurnas y nocturnas de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores. El Ministerio dispone de un mecanismo tripartito de solución de controversias que puede aplicar sanciones con fuerza ejecutoria a los empleadores.

Las responsabilidades de la inspección del trabajo deberían mantenerse separadas del control del cumplimiento de las leyes de migración

Además, se puede elaborar legislación especial para extender la protección a los sectores y tipos de empleo en que se concentran los trabajadores migrantes. En el Reino Unido se promulgó la Ley de licencias de jefes de cuadrilla de 2004[24] luego de que la muerte de 23 recolectores de berberechos migrantes que trabajaban informalmente en la bahía de Morecambe expusiera públicamente las trágicas consecuencias de hacer caso omiso de la explotación de migrantes. La Ley estableció el marco jurídico para el Organismo Regulador de Licencias de Jefes de Cuadrilla, establecido en 2005 para proteger a los trabajadores en la agricultura, la recolección de mariscos, la horticultura y la elaboración y envasado de alimentos, todos sectores en que se empleaba un elevado número de trabajadores migrantes, generalmente de forma temporal y en condiciones de explotación. De conformidad con la Ley, los jefes de cuadrilla, es decir las personas que proveen, emplean o supervisan trabajadores en cualquiera de las ocupaciones abarcadas, incluidos los subcontratistas, solo pueden funcionar con una licencia otorgada por el Organismo. Los funcionaros del Organismo encargados de hacer cumplir la ley pueden realizar inspecciones, incluso sin previo aviso, y detener a las personas que violen la Ley. Hasta la fecha se han revocado 125 licencias y se han entablado 10 procesos penales. Además de eliminar las condiciones de trabajo abusivas, el sistema de concesión de licencias también está destinado a integrar a

En el Reino Unido se promulgó legislación especial, la Ley de licencias de jefes de cuadrilla, para extender la protección a los sectores en que se concentran los trabajadores migrantes.

24 Para más detalles sobre la Ley, véase http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/pdf/ukpga_20040011_en.pdf.

los jefes de cuadrilla en la economía formal, aumentando así los ingresos fiscales y fomentando la competencia leal entre los proveedores de mano de obra. La Junta del Organismo está integrada por representantes de sindicatos, organizaciones de empleadores y organismos gubernamentales competentes[25].

La función de los países de origen

- **La migración como opción genuina.** Los países de origen también tienen la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos en el extranjero y de generar oportunidades de trabajo decente locales para que migrar por trabajo sea una opción y no una necesidad. En los últimos años Sri Lanka, un país de donde migran unos 200.000 trabajadores por año, ha adoptado una actitud más proactiva para proteger a sus trabajadores migrantes. Casi la mitad de los trabajadores migrantes de Sri Lanka son mujeres, empleadas principalmente en el trabajo doméstico y otras ocupaciones poco calificadas[26]. En vista del aumento de las denuncias de abuso y explotación de trabajadores en el extranjero, así como de la dependencia de las remesas, en 2008 el Ministerio de Bienestar y Fomento del Empleo Exterior de Sri Lanka formuló una política nacional sobre migración laboral con el apoyo de la OIT para promover la migración laboral en un marco de buena gobernanza y trabajo decente. La política se formuló mediante consultas amplias con interlocutores sociales y organizaciones no gubernamentales. Tiene en cuenta las consideraciones de género y reconoce las vulnerabilidades específicas de las mujeres. En el documento de política el Gobierno se compromete a una serie de intervenciones, entre otras cosas mejorar la formación previa a la partida y los programas de reintegración, luchar contra la contratación ilegal y el fraude, proteger a los hijos de los trabajadores migrantes y promover la migración de trabajadores calificados.

Sri Lanka ha formulado una política de migración con el asesoramiento de interlocutores sociales, que garantiza un número de intervenciones gubernamentales para proteger a sus migrantes en el extranjero.

- **El derecho de sindicación.** Permitir a los trabajadores migrantes ejercer su derecho a afiliarse a un sindicato es una forma eficaz de prevenir la explotación y facilita la integración en la sociedad anfitriona, un proceso que generalmente comienza en el lugar de trabajo. A pesar de que antes los sindicatos temían que los trabajadores migrantes generaran competencia desleal, actualmente la mayoría adopta una posición de solidaridad con los trabajadores migrantes, independientemente de su condición migratoria[27]. Los sindicatos comienzan cada vez más a abordar las cuestiones relativas a los trabajadores migrantes, realizando campañas de sindicación dirigidas a ellos, organizando campañas a favor de sus derechos y ofreciéndoles apoyo directo. Las confederaciones nacionales de trabajo en Alemania, Argentina, Bélgica, Canadá, República de Corea, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Reino Unido y Sudáfrica, entre otras, disponen de personal nacional a tiempo completo dedicado a cuestiones relativas a los trabajadores migrantes y a la lucha contra la discriminación. En todos esos países, las confederaciones abogan activamente por la protección de los derechos y las condiciones de trabajo decente de los migrantes[28].

  Los sindicatos también participan en debates de política sobre migración y cooperación internacional para garantizar los derechos de los trabajadores migrantes. La Confederación Sindical Internacional (CSI) ha puesto en marcha un plan de acción para los trabajadores migrantes basado en la promoción de la solidaridad con estos trabajadores, la protección de sus derechos, la sensibilización y la realización de campañas para la rati-

Algunas confederaciones sindicales nacionales disponen de personal a tiempo completo dedicado a cuestiones relativas a los trabajadores migrantes.

25 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT Good practice database, http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=51.

26 Política nacional sobre migración laboral de Sri Lanka, Ministerio de Bienestar y Fomento del Empleo Exterior, 2008.

27 OIT, 2008, *En busca de trabajo decente. Los derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes: Un manual para sindicalistas.*

28 *Ibid.*

ficación y aplicación de las normas internacionales del trabajo. El marco para las negociaciones colectivas y el establecimiento de alianzas con organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil tiene por objeto fomentar la protección.

El establecimiento de sindicatos que representen especialmente a los trabajadores migrantes o de secciones de sindicatos dirigidos por trabajadores migrantes vinculados con un sindicato nacional bien establecido también puede ser una forma eficaz de abordar las necesidades específicas de los migrantes y de superar las leyes discriminatorias. En Hong Kong se reconocen oficialmente los sindicatos de migrantes, protegiendo jurídicamente el derecho de los migrantes de sindicarse. Los tribunales pueden imponer multas a los empleadores declarados culpables de rescindir el contrato de un empleado debido a su afiliación a un sindicato o su participación en actividades sindicales. Hay varios sindicatos de migrantes registrados en el país. El Sindicato de Trabajadores Migrantes de Indonesia, establecido en Hong Kong en 2000, tiene 2.500 miembros que son trabajadores domésticos migrantes y está afiliado al Congreso de Sindicatos de Hong Kong[29] (véase el documento informativo sobre sindicatos).

Algunos sindicatos de Sri Lanka han celebrado acuerdos bilaterales con sindicatos de los países de destino para proteger los derechos de los trabajadores migrantes.

A nivel bilateral, los sindicatos de los países de origen y de destino pueden colaborar para fortalecer la protección de los trabajadores migrantes en ambos países. En 2009 los sindicatos de Sri Lanka firmaron tres acuerdos de cooperación bilateral con sindicatos de Bahrein, Jordania y Kuwait para proteger y promover los derechos de los trabajadores de Sri Lanka en esos países. Los acuerdos reconocen los principios expuestos en el Marco Multilateral para las Migraciones Laborales de la OIT y comprometen a los signatarios a adoptar medidas para garantizar todos los derechos laborales de los trabajadores migrantes de Sri Lanka incluidos en los instrumentos internacionales. Esto incluye la elaboración de contratos de empleo modelo para trabajadores migrantes y medidas conjuntas para denunciar casos de abuso y para abordar las necesidades específicas de las categorías de trabajadores vulnerables, entre otros, los trabajadores temporales, agrícolas y domésticos.

- **Inclusión y protección sociales.** Los interlocutores sociales también pueden proveer información y servicios de apoyo a los trabajadores migrantes para facilitar su integración. En España, en 2001 la organización de empleadores agrícolas más importante de Cataluña, en el noreste del país, estableció la fundación *Pagesos Solidaris* (Agricultores Solidarios), con el objetivo de contratar trabajadores migrantes estacionales[30]. El programa ofrece apoyo adicional a los trabajadores migrantes, principalmente de Colombia, Rumania y Marruecos, mediante capacitación y medidas de integración, como el suministro de información sobre el sistema de salud de España, y presta apoyo a los migrantes para desarrollar proyectos en sus países de origen a fin de que estos y sus familias cuenten con una fuente de ingresos sostenible.

Algunos países de origen, como Filipinas, han establecido fondos de bienestar social para sus trabajadores migrantes, que ofrecen pensiones de vejez y de invalidez, atención médica y prestaciones por enfermedad y maternidad.

Los acuerdos bilaterales o multilaterales sobre seguridad social entre países de origen y de destino generalmente se consideran la mejor opción para brindar protección social a los trabajadores migrantes. No obstante, habitualmente estos acuerdos no incluyen a los trabajadores de la economía informal. Algunos países de origen han optado por establecer fondos de bienestar social para brindar a sus trabajadores en el extranjero seguros en caso de muerte, discapacidad o repatriación de emergencia, independientemente de su situación laboral o migratoria. La legislación de Filipinas también ofrece a sus ciudadanos en el extranjero el derecho

29 Véase la entrevista a Sartiwen Binti Sanbardi en el sitio web de la CSI, http://www.ituc-csi.org/spotlight-on-sartiwen-binti.html.

30 Para más detalles véase *Memoria de actividades 2008*, http://www.pagesossolidaris.org/aplication/cms/documentos/doc1_1962009020038.pdf.

a afiliarse al programa nacional de seguridad social de forma voluntaria registrándose como trabajadores por cuenta propia. De este modo los trabajadores migrantes tienen acceso a pensiones de vejez y de invalidez, atención médica y prestaciones por enfermedad y maternidad[31].

México también ofrece un seguro voluntario a sus ciudadanos en el extranjero. El programa *Salud Migrante* establecido por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) es un plan piloto de seguro médico para migrantes con cobertura en los Estados Unidos y en México. El programa se basa en la colaboración entre proveedores de salud, autoridades y académicos de los Estados Unidos y México. La innovación radica en la integración de proveedores de servicios de salud privados sin fines de lucro y empresas de seguros en los Estados Unidos, y el sistema de salud pública de México. El plan se ha puesto a prueba en dos estados de los Estados Unidos y dos de México. En virtud del plan, los migrantes tienen acceso universal a un conjunto de servicios esenciales de atención primaria en los Estados Unidos, principalmente en centros de salud comunitarios y seguros de planes de salud sin fines de lucro. Los migrantes tienen acceso a servicios de atención secundaria de la salud en México por conducto del sistema nacional de salud pública[32] (véase también el documento informativo sobre seguridad social).

México ha elaborado un plan innovador de seguro voluntario para sus migrantes en el extranjero. Integra proveedores de servicios de salud privados sin fines de lucro y empresas de seguros de los Estados Unidos, y el sistema de salud pública de México.



Lugar de reunión informal en Moscú para jornaleros (principalmente de Tayikistán) que buscan trabajo en el sector de la construcción.

31 Tamagno, 2008.

32 González Block, M., 2008. "Policies for innovation: evidence-based policy innovation – transforming constraints into opportunities", en *Global Forum Update on Research for Health*, vol. 5, 2008, 72-74.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Proporciona acceso a más detalles de las buenas prácticas mencionadas. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT, de Naciones Unidas y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:1:0::NO:::
Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)
Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 86)
Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)
Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151)

OIT 2006 *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*
http://www.ilo.org/migrant/information-resources/publications/WCMS_178672/lang--en/index.htm

Instrumentos de las Naciones Unidas
Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990
http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm

Publicaciones pertinentes

CLANDESTINO research Project, 2009. Workshop on Irregular Migration and Informal Economy. Proyecto coordinado por la Fundación Helénica de Política Europea y Exterior (ELIAMEP).
http://clandestino.eliamep.gr/clandestino-research-project-workshop-on-irregular-migration-and-informal-economy/

Martin, P., 2009. *The recession and migration: Alternative scenarios*. Documento de trabajo núm. 13 del Instituto de Migración Internacional, Universidad de Oxford.
www.imi.ox.ac.uk/publications/imi-working-papers/wp-13-2009-the-recession-and-migration-alternative-scenarios

OCDE, 2008 *Perspectivas de la migración internacional: edición 2008 SOPEMI*. París.
http://www.oecd.org/els/mig/41275950.pdf

OCDE, 2009. "International Migration and the Economic Crisis: understanding the links and shaping policy responses", Working Party on Migration, París.
http://www.oecd.org/migration/mig/46292981.pdf

OIT 2004. "Resolución relativa a un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes", adoptada en la 92.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra. *Informe de la Comisión de los Trabajadores Migrantes*, Actas Provisionales 22, 92.ª reunión, Oficina Internacional del Trabajo, págs. 62-73.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/pr-22.pdf

OIT 2006. *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos,*

Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
http://www.ilo.org/migrant/information-resources/publications/WCMS_178672/lang--en/index.htm

OIT 2009. *Protecting the rights of migrant workers: A shared responsibility*, Ginebra, Programa de Migraciones Internacionales, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT 2010. *International labour migration: A rights-based perspective,* Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Reyneri, E. 2001. *Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union*, documento sobre migraciones internacionales núm. 41, Ginebra, OIT.
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_ieresource_id=710&p_lang=en

Reyneri, E. 2003. *Illegal immigration and the underground economy,* documento núm. 66, National Europe Centre. Universidad de Milán Bicocca.
http://www.mmo.gr/pdf/library/Black%20economy/reyneri.pdf

Taran, P. y Geronimi, E. 2003. *Globalización y migraciones laborales: importancia de la protección.* Perspectivas sobre migraciones laborales, 3 S. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/690/F537324580/migration%203%20spanish.pdf

Wickramasekara, P. 2006. *Globalization, international labour migration and rights of migrant workers*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/pws_new_paper.pdf

Herramientas en línea

ILO Good practices database - Labour migration policies and programmes: Programa de Migraciones Internacionales de la OIT.
http://www.ilo.org/dyn/migpractice

ILO web portal on Promoting equality in diversity.
http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/equality/index.htm

Herramientas de capacitación

OIT 2003. *An information guide: Preventing discrimination, exploitation and abuse of women migrant workers*, Booklets 1-6. Ginebra, Programa de Promoción de Cuestiones de Género, Oficina Internacional del Trabajo.
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS_116358/lang--en/index.htm

OIT 2006. *Equality in diversity: migration and integration - a handbook*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_436_engl.pdf

OIT, 2007. *International Labour Standards on Migrant Workers' Rights: Guide for Policymakers and Practitioners in Asia and the Pacific*. OIT, Bangkok.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_184_en.pdf

OIT, 2008. *En busca de trabajo decente. Los derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes: Un manual para sindicalistas*, Ginebra, Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT, Ginebra.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_210_span.pdf

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), OIM y OIT, 2007. Handbook on establishing effective labour migration policies, Mediterranean edition. Ginebra, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Organización Internacional para las Migraciones y Oficina Internacional del Trabajo. **http://www.ilo.org/migrant/information-resources/training-tools/WCMS_203851/lang--en/index.html**

Para más información, véase el sitio web del Programa de Migraciones Internacionales de la OIT http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/.

Referencias

Aparicio, R. y otros, 2008, "Combating Illegal Employment of Foreigners in Spain: Scale and Reasons Behind the Phenomenon; Laws and Policies Against", en *Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union*, Kupiszewski, M. y Mattila, H. (eds.), OIM, OIT y Comisión Europea.

CLANDESTINO research project, 2009. *Workshop on Irregular Migration and Informal Economy.* Proyecto coordinado por la Fundación Helénica de Política Europea y Exterior (ELIAMEP).

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2008. *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, documento A/HRC/7/12, 25 de febrero de 2008, Ginebra.

Consejo de Europa, 2008. *Economic migration, social cohesion and development: towards an integrated approach.* Octava Conferencia de Ministros Europeos Responsables de Asuntos de Migración del Consejo de Europa, informe temático, Kiev, 4-5 de septiembre de 2008.

European Foundation for the improvement of living and working conditions (Eurofound), 2007. *Employment and working conditions of migrant workers,* Dublín.

González Block, M., 2008. "Policies for innovation: evidence-based policy innovation – transforming constraints into opportunities", en *Global Forum Update on Research for Health,* vol. 5, 2008, 72-74.

Holzmann, R., Koettl, K., y Chernetsky, T., 2005. *Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants: An analysis of issues and good practices*, documento de discusión sobre protección social núm. 0519, Banco Mundial, Washington D.C.

Junkert, C. y Kreienbrink, A., 2008, "Irregular Employment of Migrant Workers in Germany – Legal Situation and Approaches to Tackling the Phenomenon", en Kupiszewski, M. y Mattila, H. (eds.) *Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union*, OIM, OIT, Comisión Europea.

Martin, P., 2009. *The recession and migration: Alternative scenarios*. Documento de trabajo núm. 13 del Instituto de Migración Internacional. Universidad de Oxford.

OCDE, 2008. *Perspectivas de la migración internacional: edición 2008 SOPEMI*. París.

OCDE, 2009. *International Migration and the Economic Crisis: understanding the links and shaping policy responses.* Working Party on Migration, París.

Oficina Internacional del Trabajo, *Rights, Labour Migration and Development*, documento informativo sobre migraciones, Programa de Migraciones Internacionales, Ginebra. **http://www.globalmigrationgroup.org/uploads/UNCT_Corner/theme7/mig_brief_rights_ilo_approach.pdf**

OIM, CE, OIT, 2008 *Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union,* Budapest.

OIT, 2006. *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*, OIT, Ginebra.

OIT, 2007. *International Labour Standards on Migrant Workers' Rights: Guide for Policymakers and Practitioners in Asia and the Pacific,* OIT, Bangkok.

OIT, 2008. *En busca de trabajo decente. Los derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes: Un manual para sindicalistas*, Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT, Ginebra.

OIT, 2010. Good practices database - Labour migration policies and programmes. Programa de Migraciones Internacionales de la OIT, Ginebra.
http://www.ilo.org/dyn/migpractice

OIT, 2010. *International labour migration: A rights-based perspective.* Ginebra

OIT, UE, 2009 *Employment of Migrant Workers in the Informal Economy in Kazakhstan*, 2009.

Passel, J. S., 2006. *The size and characteristics of the unauthorized migrant population in the U.S.: Estimates based on the March 2005 Current Population Survey*, informe de investigación, Washington, D.C., Pew Research Center.

Pholphirul, P., Rukumnuaykit, P., 2010. "The Economic Contribution of Migrant Workers in Thailand", *Journal of International Migration*, vol. 48, núm. 5, octubre de 2010.

Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), 2009. *PICUM's Main Concerns about the Fundamental Rights of Undocumented Migrants in Europe 2009.* Bruselas.

Reyneri, E., 2001. *Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union*, documento sobre migraciones internacionales núm. 41, Ginebra, OIT.

Reyneri, E., 2003. *Illegal immigration and the underground economy, documento núm. 66,* National Europe Centre. Universidad de Milán Bicocca.

Sabates-Wheeler, R., 2009. *Extending social security coverage: Good practices, lessons learnt and ways forward,* documento de trabajo núm. 12, Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra.

Tamagno, E., 2008. *Strengthening social protection for ASEAN migrant workers through social security agreements*, Programa regional sobre la gobernanza de la migración laboral para Asia, documento de trabajo núm. 10. Bangkok, Oficina Regional para Asia y el Pacífico de la OIT.

Taran, P. y Geronimi, E., 2003. *Globalización y migraciones laborales: importancia de la protección.* Perspectivas sobre migraciones laborales, núm. 3 S. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

UE, 2007. *La UE intensifica la lucha contra el trabajo no declarado*. Comunicado de prensa IP/07/1583, 24 de octubre de 2007, Bruselas.
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-1583_es.htm?locale=fr

Wickramasekara, P., 2002. *Asian labour migration: Issues and challenges in an era of globalization*, documento sobre migraciones internacionales núm. 57E, Ginebra, OIT.



Trabajadora doméstica en Egipto.

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - **6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal**
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Gracias al microcrédito, la capacitación y otros medios de apoyo, este hombre con discapacidad inició su propia empresa en la isla de Zanzíbar, República Unida de Tanzania.

6.3 LA DISCAPACIDAD: ENFOQUES INCLUYENTES PARA EL TRABAJO PRODUCTIVO

■ Como consecuencia de la discriminación en el mercado de trabajo y la exclusión social, las personas con discapacidad suelen desempeñar actividades de subsistencia en la economía informal, en particular en los países en desarrollo. La falta de participación productiva de las personas con discapacidad en la economía tiene un importante costo económico. Tanto en los países desarrollados como en desarrollo, la subutilización de personas con discapacidad en la fuerza de trabajo tiene serias consecuencias negativas en la productividad de las economías nacionales. Los enfoques incluyentes dentro de las políticas en apoyo de la transición hacia la formalidad en ámbitos como la educación, la formación, la iniciativa empresarial, el acceso a los recursos productivos y las oportunidades de trabajo pueden ayudar a romper los ciclos de pobreza y marginación que caracterizan a las vidas de muchas personas con discapacidad.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- **Marginación de la economía formal**
- **Datos imprecisos en apoyo de la elaboración de políticas**
- **Barreras de actitud y exclusión social**
- **Niveles de educación bajos**
- **Lagunas de competencias**
- **Discriminación en el mercado de trabajo**
- **Fragilidad del entorno normativo y jurídico**

■ **Marginación de la economía formal.** Desde hace varios siglos, muchas personas con discapacidad han estado excluidas de la sociedad en general. Las personas con discapacidad están entre las que mayores probabilidades tienen de hacer frente a la discriminación en el mercado de trabajo y también corren un riesgo muy alto de pobreza. Por consiguiente, en los países en desarrollo en particular suelen encontrarse en la economía informal pues la economía formal no cuenta con servicios de apoyo ni oportunidades de trabajo para personas con discapacidad[1].

Esta exclusión ha tenido un costo alto para la sociedad, en particular en lo que se refiere a las aportaciones que se pierden y que las personas con discapacidad podrían hacer a sus comunidades y a la sociedad en todos los niveles. Cabe destacar en particular el gran costo económico de no utilizar el potencial productivo que representan las personas con discapacidad. Un estudio reciente de la OIT sobre diez países en desarrollo de Asia y África reveló que las pérdidas económicas relacionadas con la discapacidad son importantes y medibles: representan aproximadamente del 3 al 5 por ciento del producto interior bruto (PIB)[2].

De los 650 millones de personas con discapacidad (aproximadamente una décima parte de la población mundial) 470 millones están en edad de trabajar. En casi ningún lugar del mundo se da a las personas con discapacidad el tipo de apoyo y oportunidades que les permitan hacer una contribución importante a la economía y la sociedad[3]. Según las estimaciones de las Naciones Unidas, el 80 por ciento de las personas con discapacidad en países en desarrollo viven por debajo del umbral de la pobreza y constituyen aproximadamente el 20 por ciento de los pobres del mundo[4]. Una proporción muy grande de personas con discapacidad en países en desarrollo vive en zonas rurales donde la infraestructura deficiente y la falta de servicios de apoyo agravan sus desventajas. En todo el mundo[5]:

- Las personas con discapacidad tienen menos probabilidades de estar empleadas que las personas sin discapacidad;
- En caso de estar empleadas, tienen más probabilidades de estar en empleos mal remunerados con perspectivas de promoción escasas y condiciones de trabajo deficientes;

1 OIT 2009. *Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities* (documento interno), agosto de 2009, Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad de la OIT.
2 Buckup, S. 2009. *The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work* .Sector de Empleo, documento de trabajo núm. 43 (OIT, Ginebra).
3 OIT 2009. *Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities, op.cit.*
4 OIT 2009. *Rural skills training: A generic manual on training for rural economic empowerment (TREE),* OIT Ginebra, pág. 256.
5 OIT 2009. *Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities, op.cit.*

¿Qué es la discapacidad?

La OIT entiende por persona con discapacidad toda persona *"cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida"*[6]. Según la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, estas incluyen a *"aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás"*[7]. Cada país suele tener su propia definición de las leyes y políticas sobre discapacidad e

6 Véase la sección de Recursos para acceder al Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159) de la OIT.
7 Véase la sección de Recursos para acceder a la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, artículo 1.

- Las mujeres con discapacidad tienen menos probabilidades de tener un empleo decente que las mujeres sin discapacidad o los hombres con discapacidad;
- Muchas personas con discapacidad no están registradas como empleadas ni como desempleadas y, por consiguiente, son invisibles en el mercado de trabajo, y sobreviven ya sea gracias al apoyo de sus familias o de prestaciones de seguridad social;
- Las personas con discapacidad y sus familias tienen más probabilidades de estar entre los pobres de la sociedad.

El resultado general de esta situación es que muchas personas con discapacidad se ven limitadas a la economía informal en los países en desarrollo en que no tienen la oportunidad de ganarse una vida decente ni de contribuir al ingreso de sus familias. El potencial de muchas personas con discapacidad no se reconoce, lo cual deja a la mayoría de las mujeres y hombres con discapacidad en la pobreza, la dependencia y la exclusión social[9]. Las actitudes hacia la mujer también tienen efectos a este respecto. En algunos países en que suele negarse a las mujeres la oportunidad de desarrollar sus competencias profesionales, las mujeres con discapacidad se enfrentan con obstáculos adicionales. De resultas de ello, con frecuencia se las relega a la situación de mayor marginación dentro de la economía informal y pueden experimentar elevados niveles de dependencia de familiares. A su vez, otros factores, como la raza, el origen étnico o la edad de la persona con discapacidad, pueden crear obstáculos adicionales en las diferentes sociedades.

■ **Datos imprecisos en apoyo de la elaboración de políticas.** La elaboración de políticas en apoyo de las personas con discapacidad en la economía informal se ve obstaculizada por datos y análisis imprecisos. Las importantes diferencias en las definiciones de discapacidad adoptadas por los distintos países, así como las diferencias en los métodos de recopilación de datos se han traducido en grandes diferencias en las estimaciones de la prevalencia de la discapacidad, lo cual dificulta en gran medida las comparaciones internacionales significativas[10].

■ **Barreras de actitud y exclusión social.** Uno de los obstáculos más serios con que se enfrentan las personas con discapacidad son las ideas erróneas y las actitudes negativas respecto de la discapacidad. Estas barreras inducidas por la sociedad son con frecuencia un problema mucho más grave que la discapacidad propiamente dicha que sufre la persona. Las que tienen determinado tipo de discapacidad, como la intelectual, psicosocial o de salud mental suelen ser las más afectadas[11]. El éxito de una persona con discapacidad para integrarse en el mundo del trabajo depende en gran medida de la educación, la formación, los ajustes razonables a sus necesidades y la oportunidad, y no de la discapacidad[12]. Rara vez se efectúan los ajustes razonables para tener en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad. Véase el cuadro que figura a continuación.

¿Qué se entiende por "ajustes razonables"?

En el artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad se indica que por "ajustes razonables" se entenderán las "… modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requie-

incluso es probable que tenga muchas definiciones, según el contexto o el propósito de la definición.

Las personas con discapacidad no son un grupo homogéneo. Como todas las demás personas, su identidad, situación personal y necesidades son el resultado de factores múltiples, como su género, edad, personalidad, lugar de residencia, educación, grupo étnico, color, clase, origen familiar, religión y orientación sexual[8]. La discapacidad es otra dimensión de la diversidad humana. Es una parte normal de la experiencia humana y toda persona dentro de una sociedad puede padecer una discapacidad en algún momento de su vida.

Las discapacidades en sí mismas también son de naturaleza diversa. Los principales tipos incluyen las sensoriales, como las discapacidades visual y auditiva; las discapacidades físicas, como las ortopédicas y de movilidad; las discapacidades intelectuales, como las de aprendizaje, comprensión y concentración; y las discapacidades psicosociales, como las causadas por alteraciones de ánimo, los comportamientos inadaptados y las enfermedades mentales.

8 Tony Powers, 2008. *Recognizing Ability: The Skills and Productivity of persons with disabilities*, Literature Review. Sector de Empleo, documento de trabajo núm. 3, OIT Ginebra, pág. 1.

9 OIT 2009. *Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities*, *op.cit.*

10 Yeo, R. 2001. *Chronic poverty and disability*, Centro de Investigación de la Pobreza Crónica (CPRC), documento de referencia núm. 4 (Somerset, Reino Unido, CPRC), agosto de 2001.

11 OIT 2009. *Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities*, *op.cit.*

12 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2009, *Rural skills training: A generic manual on training for rural economic empowerment (TREE)*, OIT Ginebra.

ran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales".

■ **Niveles de educación bajos.** La exclusión social de las personas con discapacidad a menudo comienza temprano, y uno de los síntomas que la caracteriza es la marginación de la enseñanza básica. En algunos países, las personas con discapacidad suelen no asistir a la escuela, ya sea porque sus familias las mantienen apartadas o porque las instituciones educacionales se niegan a aceptarlas y por consiguiente se les niega la oportunidad de adquirir competencias importantes para la empleabilidad, como la enseñanza elemental de escritura y aritmética. Según las estimaciones actuales el número de niños con discapacidad asciende a unos 150 millones, cuatro quintas partes de estos en países en desarrollo. Varios millones más viven con padres o parientes que sufren alguna discapacidad[13]. Aunque los compromisos mundiales para garantizar la enseñanza primaria universal de conformidad con los Objetivos de Desarrollo del Milenio se han traducido en la intensificación de esfuerzos en muchos países para asegurar un mayor acceso e inclusión de los niños afectados por discapacidades, la marginación sigue siendo un problema persistente.

● A veces se niega a las personas con discapacidad oportunidades de educación y formación profesional, lo cual las limita a actividades productivas informales

■ **Lagunas de competencias.** Habida cuenta de las bajas tasas de participación en la educación de las personas con discapacidad en muchos países en desarrollo y de las bajas tasas de alfabetización que ello trae aparejadas, con frecuencia su acceso a la formación profesional también se ve considerablemente limitada. Aun en los casos en que han tenido acceso a dicha formación, esta suele estar impulsada por la oferta y no relacionada con la demanda del mercado. En consecuencia, en muchos casos las microempresas que han establecido se ven gravemente afectadas por la saturación del mercado y la intensa competencia.

Las personas con discapacidad y otros grupos socialmente excluidos tienen más probabilidades de carecer de las competencias esenciales para el trabajo desarrolladas a lo largo de la vida de una persona mediante la interacción social regular y el trabajo, por ejemplo, la comunicación, la formación de equipos, la adopción de decisiones, la gestión del tiempo y otras. Estas competencias no pueden enseñarse en un curso de formación de corto plazo, pero son importantes tanto en los lugares de trabajo formales como informales.

■ **Discriminación en el mercado de trabajo.** Aunque las personas con discapacidad en países en desarrollo se enfrentan con muchas de las mismas barreras que las que viven en países más desarrollados, como la falta de acceso a medios de transporte, educación, formación y servicios esenciales, la autoestima baja y las escasas expectativas resultantes de su situación de marginación y su condición social, los empleos en el sector formal en países en desarrollo suelen ser más limitados y son objeto de una competencia intensa. Las ideas erróneas de los empleadores sobre un menor nivel de productividad de las personas con discapacidad reducen sus oportunidades de trabajo. Además, estas actitudes tal vez imperen en las instituciones de microfinanzas, entre los proveedores de servicios de capacitación, las autoridades y las comunidades locales, lo cual obstaculiza el acceso a los recursos productivos y las oportunidades de generar ingresos.

● Las ideas erróneas y las actitudes negativas respecto de la discapacidad limitan las oportunidades de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo

13 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) 2010. *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo - Llegar a los marginados*, UNESCO, París.

● Un entorno normativo y jurídico frágil agrava las desventajas existentes con que se enfrentan las personas con discapacidad para acceder a la economía formal

■ **Fragilidad del entorno normativo y jurídico.** Otro obstáculo es la escasez de políticas y leyes de apoyo, y su aplicación insuficiente. Aunque se trata de un factor que afecta a todas las personas que trabajan en la economía informal, la protección inadecuada en virtud de la legislación es especialmente problemática para las personas con discapacidad pues estas ya experimentan diversas desventajas. Aun en los casos de países que se han esforzado por llegar a la economía informal y apoyar su transición hacia la formalidad, sigue sin tomarse en cuenta a las personas con discapacidad en la formulación de políticas, pese a su capacidad en muchos casos para contribuir a la generación de ingresos para sus familias y comunidades.



Vendedora leprosa, acompañada de sus hijos.



Peluquero con discapacidad, en su trabajo, Etiopía.

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- **Un enfoque basado en los derechos**
- **Estrategias incluyentes**
- **Problemas relacionados con la recopilación de datos**
- **Ampliación de las oportunidades del mercado de trabajo**
- **Políticas educacionales incluyentes**
- **Llenar los vacios de competencias**
  - **Hacer accesible la capacitación**
  - **Rehabilitación basada en la comunidad**
- **Modificación de los marcos jurídicos y normativos**
- **Sensibilización e intercambio de conocimientos**

● Un enfoque basado en los derechos sobre la discapacidad reconoce que deben eliminarse las barreras a la participación económica para que las personas con discapacidad puedan formar parte de la economía formal

Un enfoque basado en los derechos. En los últimos años se ha producido un cambio importante en la forma de abordar la cuestión de las personas con discapacidad, a medida que se ha transformado la comprensión de la discapacidad. En lugar de considerarse un problema o tragedia personal, con frecuencia acompañada de un enfoque solo médico o de bienestar social, ahora se reconoce que muchas barreras a la participación de las personas con discapacidad en el mundo del trabajo son el resultado de suposiciones y actitudes negativas y de factores del entorno social y físico. Esto se ha traducido en un mayor reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad[14]. El enfoque basado en los derechos se inspira en un modelo social de la discapacidad. Dicho modelo sugiere que las desventajas con que se enfrentan las personas con discapacidad son principalmente el resultado de barreras erigidas por la sociedad y no derivadas exclusivamente de la discapacidad de una persona. Deben eliminarse las barreras a la participación y hacerse ajustes razonables para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de sus derechos, participar en la sociedad y contribuir al desarrollo de sus países[15].

Instrumentos internacionales en apoyo del acceso al trabajo productivo de las personas con discapacidad

Todas las normas internacionales del trabajo de la OIT se aplican a las mujeres y los hombres con discapacidad, aunque algunas destacan en particular sus necesidades y derechos. El concepto de prestar servicios de readaptación profesional (orientación profesional, formación y asistencia para la búsqueda de empleo) y promover la inclusión se propuso en la *Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99)*. A esta le siguió el *Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159)* y su *Recomendación (núm. 169)* conexa, que promueven los principios de la igualdad de trato y de oportunidades entre los trabajadores con discapacidad y los trabajadores en general, así como la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres con discapacidad. Además, la *Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195)* de la OIT reconoce la necesidad de fomentar el acceso al desarrollo de competencias de personas con discapacidad, así como de otras personas con necesidades específicas, tales como los jóvenes, las personas poco calificadas y los grupos étnicos minoritarios[16].

14 OIT 2009. *Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities*, *op.cit.*
15 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2009, *Rural skills training: A generic manual on training for rural economic empowerment (TREE)*, *op.cit.*
16 OIT 2009. *Ibid.*

La OIT también tiene un *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo (2002)* que ofrece orientación práctica sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo, entre otras cosas velar por la igualdad de oportunidades y mejorar las perspectivas de empleo de las personas con discapacidad[17].

El mandato de la OIT de incluir a las personas con discapacidad ha cobrado renovada fuerza y oportunidades de promoción mediante la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En esta se dispone que los Estados Partes aseguren que las personas con discapacidad puedan acceder a la formación profesional y a otras formas de capacitación en igualdad de condiciones con las demás y se hagan ajustes razonables. Además, se afirma que las personas con discapacidad deberían tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles.

Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a estos instrumentos.

■ **Estrategias incluyentes.** La inclusión de la discapacidad entraña la promoción y el fomento de la participación de las personas con discapacidad en todos los aspectos de la sociedad, incluidos la educación, la formación y el empleo, así como la prestación del apoyo necesario y los ajustes razonables para que puedan participar plenamente[18].

● La inclusión de la discapacidad entraña la promoción y el fomento de la participación de las personas con discapacidad en todos los aspectos de la sociedad, incluidos la educación, la formación y el empleo, así como la prestación del apoyo necesario y los ajustes razonables para que puedan participar plenamente

Debido a la naturaleza diversa de la discapacidad, las personas que la padecen tienen diferentes competencias de empleabilidad. Para cada tipo de discapacidad, hay una gama de necesidades conexas que podrían requerirse para aprovechar al máximo la productividad de las personas de que se trata. Por ejemplo, las personas sordas o con dificultades auditivas tal vez necesiten que sus supervisores o compañeros de trabajo usen métodos de comunicación alternativos, como lenguaje de señas, escritura o mensajes de texto. Las personas con problemas de movilidad podrían necesitar que se prestara más atención a la distribución física y la accesibilidad del lugar de trabajo. Las personas con discapacidad intelectual tal vez necesiten que las tareas se analicen y se desglosen en secuencias de pasos que se comprendan más fácilmente. Las personas con discapacidad psicosocial podrían tener que tomar descansos más frecuentes si su concentración es limitada.

La incorporación de una persona en el mundo del trabajo y su capacidad para ser productiva también se verán afectadas si padece una discapacidad determinada desde el nacimiento o la primera infancia, o si la adquirió en un momento posterior de su vida. En este último caso, la persona podría haber tenido relativamente menos problemas para acceder a las oportunidades de desarrollo de competencias y tal vez ya forme parte de la fuerza de trabajo. En el primer caso, en cambio, la persona podría haber tenido que hacer frente a una situación mucho más compleja y que se le denegaran oportunidades educacionales, de formación y de trabajo. A su vez, las diferentes circunstancias culturales y sociales de las personas con discapacidad pueden tener una importante influencia en el desarrollo de sus competencias y su capacidad para realizar actividades económicas productivas.

■ **Problemas relacionados con la recopilación de datos.** El problema de la escasez de datos para la formulación de políticas no se limita a la información sobre personas con discapacidad sino que caracteriza a toda la economía informal en general. Tampoco es un problema fácil de resolver, principalmente debido a las diferentes formas de comprender y definir la

17 Véase la sección de Recursos para acceder a *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo*, 2002. http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_340_span.pdf

18 OIT 2009. *Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities*, *op.cit.*

El artículo 31 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad ofrece orientación sobre la recopilación de datos efectiva

discapacidad, y al hecho de que se trata de un concepto que evoluciona. Aunque existen modalidades de recopilación de datos, como los censos y las encuestas del hogar y de la fuerza de trabajo, no se utilizan cabalmente para recopilar información sobre personas con discapacidad. No obstante, hay un reconocimiento cada vez mayor de que se necesitan mejores datos y metodologías de recopilación de datos para formular políticas incluyentes que tengan en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad y les permitan disfrutar de sus derechos. Por ejemplo, el artículo 31 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad dispone que los Estados Partes recopilarán información adecuada y ofrece orientación sobre las formas apropiadas de recopilar datos. Por su parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) de las Naciones Unidas han elaborado conjuntamente un manual de capacitación sobre la recopilación de datos de discapacidad[19].

La iniciativa empresarial es una estrategia importante que puede ofrecer oportunidades a las personas con discapacidad y permitirles superar las trampas de la pobreza y la exclusión económica

■ **Ampliación de las oportunidades del mercado de trabajo.** Muchos países han adoptado medidas para superar la discriminación en el mercado de trabajo de las personas con discapacidad. Con frecuencia un enfoque doble es el más eficaz: por un lado, garantizar un marco incluyente de políticas del mercado de trabajo en general que ofrezca oportunidades a las personas con discapacidad en el mercado de trabajo formal; y por el otro, una estrategia de acción afirmativa para superar las desventajas persistentes y arraigadas del mercado de trabajo. Las medidas relacionadas con esta última suelen ser de carácter temporal y tienen por objeto fortalecer los resultados equitativos hasta que se hayan superado las desventajas arraigadas. Entre los ejemplos de acción afirmativa cabe mencionar el del Estado Plurinacional de Bolivia, en que el 4 por ciento de los empleados en las empresas que hacen negocios con el Gobierno deben ser personas con discapacidad. Egipto y Jamaica tienen una cuota del 5 por ciento de cargos públicos reservados para personas con discapacidad. Además, tanto Egipto como Jamaica han establecido medidas especiales para ayudar a personas con discapacidad a iniciar empresas. Por su parte, la Argentina presta apoyo económico a microempresarios con discapacidad[20]. México ha establecido el programa Espacio Abierto destinado a ayudar a personas con discapacidad a obtener empleo, en tanto que los Ministerios de Trabajo de la Argentina, Panamá y Uruguay disponen de apoyo de capacitación y programas de colocación selectivos para personas con discapacidad[21].

Egipto y Jamaica tienen programas especiales para ayudar a personas con discapacidad a iniciar empresas.

La iniciativa empresarial es otra esfera fundamental que puede ofrecer oportunidades a personas con discapacidad y permitirles superar las trampas de la pobreza y la exclusión social y económica. La experiencia de las actividades de cooperación técnica de la OIT ha demostrado que las personas con discapacidad, en particular las mujeres, tienen un tremendo potencial productivo y pese a conceptos erróneos comunes, pueden administrar empresas viables orientadas al crecimiento. Cinco países de África Subsahariana (Etiopía, Kenya, República Unida de Tanzania, Uganda y Zambia) han apoyado la incorporación de mujeres con discapacidad en actividades empresariales mediante un mayor acceso a la formación de competencias profesionales así

19 Para más detalles, véase http://www.unescap.org/stat/disability/manual/Chapter3-Disability-Statistics.pdf.

20 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Naciones Unidas, 2009. Informe del Secretario General. *Realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para las personas con discapacidad mediante la aplicación del Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Asamblea General, sexagésimo cuarto período de sesiones, tema 63 del programa provisional, desarrollo social, incluidas las cuestiones relativas a la situación social en el mundo y a los jóvenes, el envejecimiento, las personas con discapacidad y la familia (A/64/180).

21 Para más detalles, véase OIT/ CINTERFOR (Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional), *Formación en la economía informal* http://www.oitcinterfor.org/publicaci%C3%B3n/bolet%C3%ADn-t%C3%A9cnico-interamericano-formaci%C3%B3n-profesional-formaci%C3%B3n-econom%C3%ADa-informal.

como al crédito y los servicios de desarrollo empresarial (véase el recuadro a continuación).

Desarrollo de la Iniciativa Empresarial entre las Mujeres con Discapacidades DEWD

El proyecto DEWD se puso a prueba en Etiopía en 2001–2004, con el apoyo de Irish Aid. La estrategia representa un enfoque innovador y flexible de cooperación técnica de la OIT en materia de discapacidad. El enfoque se basa en alianzas con organizaciones no gubernamentales locales de personas con discapacidad y está concebido y ejecutado en estrecha cooperación con estas últimas, proveedores de formación, instituciones de microfinanzas y autoridades gubernamentales nacionales y locales. Los elementos básicos son:

- El fortalecimiento de las empresas existentes de mujeres con discapacidad y el estímulo de los posibles empresarios para que inicien sus negocios;
- La creación de capacidad de las organizaciones nacionales de personas con discapacidad para:
  - Facilitar el acceso de las potenciales empresarias con discapacidad a la formación empresarial y profesional y al crédito.
  - Asumir una mayor responsabilidad para la ejecución de proyectos, en cooperación con los gobiernos nacional y locales, mediante un contrato con la OIT.
  - Movilizar y diversificar sus fuentes de financiación (por ejemplo, para permitirles mantener actividades de proyectos a más largo plazo).
- Garantizar la participación efectiva de mujeres con discapacidad en la gestión de actividades de proyectos mediante la creación de un comité de gestión de proyectos integrado principalmente por representantes mujeres de organizaciones de personas con discapacidad participantes.
- Utilizar las fuentes nacionales existentes de conocimientos técnicos, desarrollo de las competencias profesionales y microfinanzas.
- Encontrar formas de "ampliar" el proyecto para llegar a más mujeres con discapacidad.
- Documentar la repercusión de las actividades de proyectos mediante estudios de casos, encuestas, fotografías y grabaciones en vídeo[22].

Como resultado de la experiencia del proyecto DEWD, se han formulado directrices en apoyo de la incorporación de las mujeres con discapacidad en las actividades de Desarrollo de la iniciativa empresarial de la mujer (WED). Estas directrices, denominadas *Count Us In!,* proporcionan asesoramiento técnico a los proveedores de servicios generales y especializados, incluidas las asociaciones de mujeres empresarias, las organizaciones de personas con discapacidad y otras que desean asegurar la participación plena de mujeres con discapacidad en actividades de la WED.

El Servicio de Apoyo para la Inclusión de la Discapacidad (INCLUDE), otro proyecto de la OIT respaldado por el Programa de cooperación OIT-Irish Aid, surgió de dos proyectos anteriores en apoyo de las mujeres con discapacidad: DEWD y "Desarrollo de la Iniciativa Empresarial de la Mujer e Igualdad de Género" (WEDGE). El objetivo de INCLUDE es promover la inclusión de las personas con discapacidad en los programas y servicios relacionados con el empleo en general, incluidos la formación profesional, el desarrollo empresarial, los servicios de empleo y las microfinanzas[23]. La estrategia del proyecto INCLUDE se centra principalmente en la creación de capacidad de los organismos regionales y nacionales de apoyo a la inclusión a fin de prestar servicios de promoción, sensibilización, asesoramiento técnico y otros

22 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a la hoja de datos de la OIT *Developing Entrepreneurship Among Women with Disabilities (DEWD) Skills and Employability.*

23 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a la hoja de datos *Promoting Decent Work for People with Disabilities through a Disability Inclusion Support Service (INCLUDE)*, julio de 2009.

servicios de apoyo, consolidando así la capacidad nacional de respaldar la inclusión de la discapacidad, en particular de las personas con discapacidad que viven con el VIH/SIDA[24].

El acceso a la economía formal comienza por la educación. Las buenas prácticas de la Argentina, Ecuador, Jamaica, Montenegro y Kirguistán en materia de enfoques incluyentes de la educación comprenden leyes sobre el acceso universal, políticas para la integración, becas, enfoques selectivos, cupos y cambios en la infraestructura.

■ **Políticas educacionales incluyentes en respuesta a las bajas tasas de participación educacional y alfabetización.** Como se señala en la sección anterior de desafíos fundamentales, las personas con discapacidad tienen mayores probabilidades de no asistir a la escuela y de encontrarse en los segmentos de población de analfabetos y semianalfabetos como resultado de su acceso inequitativo a la educación desde su primera infancia. Esto tiene enormes consecuencias en sus oportunidades de acceso a la capacitación y de obtener empleo, ya sea en la economía formal o informal. No obstante, a medida que se reconoce cada vez más el potencial productivo de las personas con discapacidad, los países se esfuerzan por ofrecer a los niños y los adultos con discapacidad oportunidades equitativas. Varios gobiernos han hecho suyos los principios de la educación incluyente y están aplicando políticas de acceso activas. Por ejemplo, la Argentina ha promulgado una ley nacional de educación que garantiza la educación incluyente por medio de políticas universales y otorga becas de educación superior a personas con discapacidad. El Ecuador está en vías de establecer un proyecto nacional de educación incluyente, en tanto que Jamaica está procurando que la educación sea más accesible e incluyente por medio de su Política Nacional de Educación Especial. Kirguistán está promoviendo la educación incluyente y ha incrementado el acceso a las escuelas comunes de los niños con discapacidad. Montenegro está adoptando medidas para garantizar la inclusión y accesibilidad de todos los niños y jóvenes con discapacidad, y Filipinas está en vías de mejorar la accesibilidad de las estructuras educacionales en general[25].

● Las políticas incluyentes para colmar las lagunas de competencias suponen garantizar la participación de personas con discapacidad en la formación y realizar ajustes razonables para ello

■ **Llenar los vacíos de competencias**. Además de prestar apoyo a la participación en la educación superior y el fortalecimiento de la alfabetización, el desarrollo de las competencias de las personas con discapacidad es una estrategia fundamental para permitirles percibir mejores ingresos y tener un posible acceso a empleos en la economía formal, rompiendo así el ciclo de pobreza y desventaja que limita a muchas personas con discapacidad a la economía informal. Las políticas incluyentes en materia de discapacidad relativas a la formación profesional comprenden la promoción y el estímulo de la participación de personas con discapacidad en la educación, la capacitación y el empleo, y la prestación del apoyo necesario y la realización de ajustes razonables para que puedan participar. La inclusión de la discapacidad no se reduce simplemente a invitar a las personas con discapacidad a participar sino también a facilitar su acceso y a eliminar los obstáculos a su participación y prestarles apoyo[26]. Los obstáculos pueden ser físicos, relacionados con la información y la comunicación, jurídicos y de políticas, institucionales, de actitud y también basados en el género[27]. Algunos países han establecido políticas de no discriminación eficaces que se aplican a la educación. Por ejemplo, la India aplica cupos para garantizar que las personas con discapacidad queden comprendidas en la educación y formación técnica y profesional (EFTP). Australia también cuenta con una iniciativa especial de políticas para promover la inclusión de la EFTP.

24 La colaboración es fundamental para el logro de la máxima eficiencia y los resultados finales previstos. El proyecto consolida las iniciativas del proyecto Desarrollo de la Iniciativa Empresarial de la Mujer e Igualdad de Género (WEDGE); el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín; el Programa de la OIT de desarrollo de pequeñas empresas (SEED); la Unidad de Finanzas Sociales de la OIT; la Oficina de la OIT para la Igualdad de Género (GENDER); y el Programa de la OIT sobre el VIH SIDA y el Mundo del Trabajo (OIT/SIDA).

25 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Naciones Unidas, 2009. Informe del Secretario General. *Realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para las personas con discapacidad mediante la aplicación del Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, op.cit.*

26 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2009, *Rural skills training: A generic manual on training for rural economic empowerment (TREE), op.cit.*

27 *Ibid.*

Si bien en muchos casos un enfoque de integración puede permitir a algunas personas con discapacidad participar en la formación, en otros casos será necesario realizar ajustes razonables (véase el recuadro en la página 3) dentro de un sistema general de formación a fin de tener en cuenta problemas de alfabetización, transporte, accesibilidad o las características de la discapacidad que padece la persona. No obstante, esto no implica un sistema segregado que, en última instancia, entraña el riesgo de reforzar la exclusión social. Un marco de capacitación incluyente respecto de la discapacidad supone[28]:

- La integración dentro de un sistema general;
- La participación de personas con discapacidad en todos los componentes del sistema;
- Un entorno libre de obstáculos;
- Métodos de enseñanza especialmente adaptados y dispositivos de ayuda;
- La orientación profesional;
- Un enfoque impulsado por el mercado para maximizar los resultados del empleo;
- El fomento de actitudes constructivas;
- La creación de la capacidad de los instructores;
- Recursos adecuados;
- Una preparación adecuada.

Además de los enfoques basados en la formación impartida en aulas, las metodologías como la capacitación mediante grupos de autoayuda, formación en el empleo, asistencia especializada, formación interpares y los aprendizajes informales han resultado ser técnicas eficaces para la formación profesional de las personas con discapacidad. Por ejemplo, en Camboya la OIT puso a prueba sobre el terreno la formación interpares para grupos de personas que podrían enfrentar obstáculos de acceso a otro tipo de formación. El método consiste en la localización de empresarios de aldeas que han tenido éxito y estén dispuestos a capacitar a otras personas en materia de actividades que generen ingresos o el establecimiento de microempresas. Es importante garantizar que las actividades de los empresarios sean rentables y que el mercado tenga cabida para otra empresa de esa naturaleza. La capacitación suele ser de corto plazo y estar supervisada por un funcionario calificado. Este tipo de capacitación resultó sumamente útil para grupos no alfabetizados y semialfabetizados con discapacidades como sordera o movilidad limitada que no estaban en condiciones de acceder a otro tipo de formación[29]. La asistencia especializada es una modalidad de formación en el empleo en que un instructor imparte formación a personas o grupos con discapacidad en un entorno de trabajo. El instructor se va retirando gradualmente del entorno de trabajo una vez que los aprendices dominan las tareas, adquieren confianza en el empleo y se ajustan a la situación laboral. El instructor suele estar disponible para hacer el seguimiento con el aprendiz o el empleador, si ello es necesario. Esto ha tenido éxito en entornos de trabajo formales, con personas con discapacidad intelectual o psicosocial, y cada vez más en el caso de personas con discapacidad física[30].

- **Hacer accesible la capacitación.** Hacer más accesible la capacitación para todo tipo de personas, incluidas las que padecen una discapacidad, con frecuencia exige cambios. Por ejemplo, puede entrañar cambios en la infraestructura física, pero también, lo cual es importante, cambios de actitud respecto del potencial productivo percibido de las personas con discapacidad. También podría ser necesario adoptar enfoques flexibles. Por ejemplo, en el caso de personas analfabetas, que han carecido de acceso a la enseñanza básica, pueden utilizarse enfoques prácticos o métodos de capacitación que no dependen de la alfabetización, como la demostración o

● Los grupos de autoayuda, la formación en el empleo, la asistencia especializada, la formación interpares y los aprendizajes informales han resultado ser técnicas eficaces para la formación profesional de las personas con discapacidad en la economía informal

28 *Ibid.*
29 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2009, *Rural skills training: A generic manual on training for rural economic empowerment, op.cit.*
30 *Ibid.*

el aprendizaje mediante la práctica. Al mismo tiempo, una vez que alguien está trabajando, los conocimientos de lectura y escritura pueden adquirirse junto con otras competencias profesionales[31]. Debe prestarse atención a la evaluación del nivel de competencias profesionales básicas y su desarrollo. Las dramatizaciones, la asignación de tareas, las tutorías y la orientación durante la capacitación y después de esta, los períodos de prueba y la formación en el empleo o la experiencia laboral contribuirán al desarrollo de dichas competencias, así como las competencias técnicas. Algunas personas con discapacidad pueden tener competencias muy desarrolladas para la resolución de problemas basadas en años o toda una vida de búsqueda de soluciones a los problemas y los obstáculos. Estas competencias pueden trasladarse a la formación y al trabajo[32].

Ghana, Afganistán, Vietnam y Nepal están entre los países que han elaborado capacitación de base comunitaria de una manera integrada, participativa y multisectorial, que incorpora a las comunidades locales en la formación profesional de las personas con discapacidad.

- **Rehabilitación basada en la comunidad (RBC).** Se trata de otra estrategia eficaz para satisfacer las necesidades de formación de diversos grupos de personas con discapacidad. En términos generales, "es una estrategia de desarrollo comunitario para la rehabilitación, la igualdad de oportunidades y la integración social de todas las personas con discapacidad. La RBC se aplica gracias al esfuerzo conjunto de las propias personas con discapacidad, de sus familias, organizaciones y comunidades, y de los pertinentes servicios gubernamentales y no gubernamentales en salud, educación, trabajo, social, y otros"[33]. Muchos países del mundo han elaborado programas de RBC, incluidas comunidades de Ghana, Afganistán, Vietnam y Nepal. No hay un modelo único de RBC pues las diferentes comunidades se caracterizan por diferentes contextos culturales y sociopolíticos. No obstante, el enfoque general es el de un programa de desarrollo de la comunidad integrado y participativo. Ha evolucionado considerablemente desde su primera aparición como una estrategia médica dirigida a un enfoque multisectorial amplio que abarca el acceso al cuidado de la salud, la educación, la formación, la generación de ingresos y la inclusión comunitaria.

● Los países reconocen cada vez más la necesidad de modificar los marcos jurídicos para que reflejen mejor los principios de la no discriminación y la igualdad de un enfoque de la discapacidad basado en los derechos

- **Modificación de los marcos jurídicos y normativos.** En muchos casos los marcos jurídicos y normativos que se ocupan de las personas con discapacidad pueden reflejar medidas obsoletas y discriminatorias que deben reformarse. Los países están reconociendo cada vez más la necesidad de modificar los marcos jurídicos a fin de que reflejen mejor los principios de no discriminación e igualdad de un enfoque de la discapacidad basado en derechos. Los marcos jurídicos deben promover activamente la igualdad de trato y de oportunidades de las personas con discapacidad, en particular en relación con el empleo. Dicha legislación debería redactarse de manera sumamente inclusiva para que ofrezca protección contra la discriminación por motivos de discapacidad. Deberá tener en cuenta los ajustes razonables (de las necesidades de las personas con discapacidad), cuestiones de género y acción afirmativa cuando ello proceda. La legislación deberá inscribirse en el marco del derecho constitucional, el derecho penal o el derecho civil o del trabajo; este último será el que tendrá una mayor repercusión práctica en la ampliación de las oportunidades de los solicitantes de empleo y los trabajadores[34]. Aunque es cierto que la economía informal con frecuencia no está protegida por marcos jurídicos aun en los casos en que estos existen debido a la aplicación deficiente o a la falta de control de su cumplimiento, sigue siendo esencial ampliar el alcance de los marcos jurídicos para proteger los derechos humanos de las personas con discapacidad. En ese caso, el desafío consiste en garantizar el efectivo control del cumplimiento y la aplicación.

31 *Ibid.*
32 *Ibid.*
33 Para más detalles, véase la sección de recursos para acceder a *Documento de posición conjunta sobre la rehabilitación basada en la comunidad* de la OIT, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), 2004.
34 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2007, *Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación: Directrices*. OIT Ginebra.

El Proyecto de promoción de la empleabilidad y el empleo de las personas con discapacidad mediante una legislación eficaz (PEPDEL) impulsa el examen y la reforma de la legislación relacionada con la discapacidad y las leyes y políticas relativas al empleo, y su aplicación eficaz en determinados países de África Oriental y Meridional y Asia[35] . Participan en él gobiernos, interlocutores sociales y organizaciones de personas con discapacidad en actividades e iniciativas vinculadas con el examen o la redacción de legislación y políticas relacionadas con la discapacidad. Además, el Proyecto tiene por objeto colaborar con organismos nacionales de formación, servicios de empleo y facultades de derecho de universidades, para garantizar el compromiso de incluir una perspectiva de la discapacidad en sus programas y servicios, así como en sus planes de estudio[36].

■ **Sensibilización e intercambio de conocimientos.** Las campañas de sensibilización de los interlocutores sociales y los gobiernos son fundamentales para modificar las actitudes negativas y los conceptos erróneos sobre la discapacidad. Como se señaló anteriormente, las barreras de actitud están entre los obstáculos más graves para que las personas con discapacidad puedan acceder a la formación y las oportunidades de empleo, y disfrutar de sus derechos como ciudadanos. De resultas de ello, muchas personas con discapacidad se ven limitadas a trabajar en la economía informal y obligadas a depender en gran medida de familiares que con frecuencia son trabajadores pobres. Estas campañas de sensibilización pueden dirigirse a instituciones de microfinanzas, instituciones de capacitación, empleadores o el público en general.

● Las campañas de sensibilización de los interlocutores sociales y los gobiernos son fundamentales para modificar las actitudes negativas y los conceptos erróneos sobre la discapacidad y brindar acceso a la economía formal

En 2010 Jordania emprendió una campaña de "Capacidades diferentes" con el apoyo de la UNESCO que está realizando una gira por las escuelas y cuenta con el apoyo de anuncios de interés público en la televisión, exposiciones de fotografía, folletos y carteles. El objeto es sensibilizar a los jóvenes acerca de las capacidades, los derechos y las necesidades de las personas con discapacidad. Montenegro ha puesto en marcha una campaña semejante con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). A la campaña "Se trata de la capacidad" se sumó una encuesta pública para evaluar su repercusión. En Bangladesh, el Foro Nacional de Organizaciones que Trabajan con los Discapacitados ha sensibilizado al público en general y también está fomentando la aplicación de leyes y políticas en apoyo de la inclusión de personas con discapacidad[37].

Jordania y Bangladesh son algunos de los países que han emprendido campañas de sensibilización utilizando diversos medios de comunicación para modificar las percepciones acerca de la discapacidad.

En África, uno de los puntales de la Declaración de Lusaka de 2010, dimanada de la conferencia regional de la OIT sobre "personas con discapacidad intelectual y el camino para la capacitación y el empleo en la región de África" (Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a la hoja de datos de la OIT *Developing Entrepreneurship Among Women with Disabilities (DEWD) Skills and Employability*), trata de la sensibilización y detalla las funciones y responsabilidades de los interlocutores sociales y gubernamentales para garantizar el acceso equitativo a la capacitación y las oportunidades de empleo de personas con discapacidad intelectual en la región[38].

El intercambio de conocimientos es un aspecto importante de la sensibilización, como lo demuestran las iniciativas emprendidas, y la experiencia adquirida puede respaldar las actividades de promoción. Deben compartirse las buenas prácticas a fin de que puedan adaptarse o reproducirse en otros con-

35 El Proyecto PEPDEL se ejecuta en tres países de Asia (China, Tailandia y Vietnam) y en cuatro países de África Oriental y Meridional (Etiopía, República Unida de Tanzanía, Uganda y Zambia).

36 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a *Promoting the Employability and Employment of People with Disabilities through Effective Legislation (PEPDEL), op.cit.*

37 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Naciones Unidas, 2009, Informe del Secretario General *Realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para las personas con discapacidad mediante la aplicación del Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, op.cit.*

38 Para más detalles, véase *http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/meetingdocument/wcms_141158.pdf.*

Las iniciativas de responsabilidad social de las empresas pueden llegar, a través de la cadena de valor, hasta la economía informal. Las buenas prácticas incluyen las estrategias de desarrollo rural, las oportunidades de microfinanzas, el acceso a la formación y el apoyo a personas con discapacidad para la búsqueda de empleo.

textos. La OIT está esforzándose por aumentar el intercambio de conocimientos entre sus mandantes acerca de la discapacidad. Por ejemplo, ha producido un vídeo llamado *From Rights to Reality* en el que se destacan las iniciativas de los sindicatos para abordar las necesidades de trabajo decente de las personas con discapacidad en todo el mundo, incluidas las que se enfrentan con situaciones de trabajo informal[39]. La Red Mundial de Empresas y Discapacidad de la OIT está integrada por empresas multinacionales y organizaciones de empleadores. Si bien no se centra específicamente en la economía informal, tiene por objeto el intercambio de conocimientos entre empresas y empleadores acerca de la discapacidad en relación con la contratación y retención, los productos y servicios, y la responsabilidad social de las empresas. Los aspectos de esta última en particular son los tipos de iniciativa que pueden llegar a través de la cadena de valor, hasta la economía informal. Los ejemplos de las iniciativas empresariales incluyen la asignación de fondos al desarrollo rural y las microfinanzas, la facilitación del acceso a la educación y la búsqueda de empleo para las personas con discapacidad en países en desarrollo y, lo que es importante, el reconocimiento del papel de las nuevas tecnologías para superar los obstáculos a la discapacidad en el lugar de trabajo mediante el establecimiento de la enseñanza basada en la tecnología de la información en países en desarrollo para las personas con discapacidad[40].



Un trabajador con discapacidad manufactura velas, Líbano.

39 El vídeo puede solicitarse por escrito a disability@ilo.org.

40 Los detalles sobre las buenas prácticas de responsabilidad social de las empresas que se mencionan en el texto pueden consultarse en la publicación reciente, OIT 2010, *Discapacidad en el lugar de trabajo: Prácticas de las empresas*, documento de trabajo núm. 3 (OIT Ginebra).



Músico con discapacidad, Angkor, Camboya.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Proporciona acceso a más detalles de las buenas prácticas mencionadas. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT y de las Naciones Unidas y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159).
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312304:NO

Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312256:NO

Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312506:NO

Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312437:NO

Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312449:NO

Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente, 2004 (núm. 195)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312533:NO

OIT 1998. *General survey report on vocational rehabilitation and employment of disabled persons.* Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión. OIT, Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@ifp_skills/documents/publication/wcms_108136.pdf

OIT 2002. Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo, OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_340_span.pdf

OIT 2004. *Achieving Equal Employment Opportunities for People with Disabilities Through Legislation: Guidelines.* OIT, Ginebra.
http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1164&context=gladnetcollect

Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.
http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497

Publicaciones pertinentes

Buckup,S. 2009. *The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work.* Sector del Empleo, documento de trabajo núm. 43 (Ginebra, OIT).

Naciones Unidas, 2009. Informe del Secretario General. *Realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para las personas con discapacidad mediante la aplicación del Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Asamblea General, sexagésimo cuarto período de sesiones, tema 63 del programa provisional, Desarrollo social, incluidas las cuestiones relativas a la situación social en el mundo y a los jóvenes, el envejecimiento, las personas con discapacidad y la familia (A/64/180).
http://documents.un.org/default.asp

OIT 2007. *Strategies for skills acquisition and work for persons with disabilities in Southern Africa* (OIT Ginebra).

OIT 2010. *Discapacidad en el lugar de trabajo: Prácticas de las empresas*, documento de trabajo núm. 3 (OIT Ginebra).
www.ilo.org/public/spanish/dialogue/.../working_paper_n3_sp.pdf

OIT *The employment of people with disabilities: the impact of legislation (country specific series)* (OIT Ginebra).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_90_en.pdf

O'Reilly, A. 2007. *El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades* (OIT Ginebra).
http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_091349/lang--en/index.htm

Powers, T 2008. *Recognizing Ability: the skills and productivity of persons with disabilities: a literature review*, Sector del Empleo, documento de trabajo núm. 3 (OIT Ginebra).
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103984/lang--en/index.htm

Herramientas

OIT 2004. *Achieving Equal Employment Opportunities for People with Disabilities Through Legislation: Guidelines*. OIT Ginebra.
http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1164&context=gladnetcollect

OIT 2007. *Link and learn : progress assessment of the approach adopted to promoting the inclusion of women entrepreneurs with disabilities into the WEDGE programme in four African countries*. OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_106559/lang--en/index.htm

OIT 2007. *Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación: Directrices*. OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_091340/lang--en/index.htm

OIT 2008. *Count us in! : How to make sure that women with disabilities can participate effectively in mainstream women's entrepreneurship development activities*. OIT Ginebra.
http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_106558.pdf

OIT 2008. *Replicating Success Tool Kit: A guide for peer trainers*, Oficina Regional de la OIT para Asia y el Pacífico, Bangkok.
www.ilo.org/wcmsp5/groups/.../wcms_159121.pdf

OIT 2008. *Skills development through community based rehabilitation (CBR): a good practice guide*. OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_132675.pdf

OIT 2009. *Promoting Decent Work for Persons with Disabilities through a Disability Inclusion Support service (INCLUDE).*
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_111460/lang--en/index.htm

OIT 2009. *Promoting the Employability and Employment of People with Disabilities through Effective Legislation (PEPDEL).*
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_111458.pdf

OIT 2009. *Rural skills training: A generic manual on training for rural economic empowerment (TREE).* OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/islamabad/whatwedo/publications/WCMS_152250/lang--en/index.htm

OIT *Developing Entrepreneurship Among Women with Disabilities (DEWD),* Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, hoja informativa.
http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/lusaka/download/tc/wedge/training-tools/dewdfactsheet.pdf

OIT, UNESCO, OMS 2004. *Documento de posición conjunta sobre la rehabilitación basada en la comunidad.*
http://pdi.cnotinfor.pt/?font=Arial&color=1&size=100&lang=1&mode=content&type=actionarea&l_id=7&cat_sup=1

OIT, UNESCO, OMS 2010, *Community Based Rehabilitation: CBR Guidelines*, OMS, Ginebra. **http://apps.who.int/bookorders/anglais/detart1.jsp?sesslan=2&codlan=1&codcol=15&codcch=792**

OMS, CESPAP 2008, *Training Manual on Disability Statistics*, Naciones Unidas, Bangkok. **http://www.unescap.org/stat/disability/manual/Training-Manual-Disability-Statistics.pdf**

UNESCO 2010. *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo - Llegar a los marginados* (UNESCO París). **http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Funesdoc.unesco.org%2Fimages%2F0018%2F001865%2F186525S.pdf&ei=kP3yUeyVM-eIiwLz0YBI&usg=AFQjCNGSQKcKAOxTEmN5dd-pa7QDUlEAmQ&sig2=L5Nub0nKYkG6yjVgC3_k6Q&bvm=bv.49784469,d.cGE**

Para más información, véase el sitio web sobre inclusión de las personas con discapacidad http://www.ilo.org/skills/areas/inclusion-of-persons-with-disabilities/lang--es/index.htm.

Referencias

Buckup,S. 2009. *The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work*. . Sector del Empleo, documento de trabajo núm. 43 (Ginebra, OIT).

Naciones Unidas 2007. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Naciones Unidas 2009. *Informe del Secretario General. Realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para las personas con discapacidad mediante la aplicación del Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Asamblea General, sexagésimo cuarto período de sesiones, tema 63 del programa provisional, Desarrollo social, incluidas las cuestiones relativas a la situación social en el mundo y a los jóvenes, el envejecimiento, las personas con discapacidad y la familia (A/64/180).

OIT 1983. Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159).

OIT 2002. *Gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo: Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT*.

OIT 2007. *Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación: Directrices*. OIT Ginebra.

OIT 2009. *Promoting Decent Work for People with Disabilities through a Disability Inclusion Support Service (INCLUDE)*, hoja de datos, julio de 2009.

OIT 2009. *Rural skills training: A generic manual on training for rural economic empowerment (TREE).* OIT Ginebra.

OIT 2009. *Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities* (documento interno), agosto de 2009, Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad de la OIT.

OIT/CINTERFOR, *Formación en la economía informal.* **http://www.oitcinterfor.org/publicaci%C3%B3n/bolet%C3%ADn-t%C3%A9cnico-interamericano-formaci%C3%B3n-profesional-formaci%C3%B3n-econom%C3%ADa-informal**

OIT *Developing Entrepreneurship Among Women with Disabilities (DEWD)* Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, hoja informativa. **http://wedgeilo.weebly.com/uploads/1/9/2/8/1928277/dewd_fact_sheet_300506.pdf**

OIT, UNESCO, OMS, 2004. *Documento de posición conjunta sobre la rehabilitación basada en la comunidad.* **http://pdi.cnotinfor.pt/?font=Arial&color=1&size=100&lang=1&mode=content&type=actionarea&l_id=7&cat_sup=1**

OMS, CESPAP 2008. *Training Manual on Disability Statistics.* Naciones Unidas, Bangkok. **http://www.unescap.org/stat/disability/manual/Training-Manual-Disability-Statistics.pdf**

UNESCO 2010. Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo - Llegar a los marginados (UNESCO Paris).

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - **6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo**
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Puesto de venta de panqueques en una calle de Bangkok, Tailandia.

7.1 EMPRESAS INFORMALES: APOYO NORMATIVO PARA ALENTAR LA MEJORA Y LA FORMALIZACIÓN

■ Facilitar la transición hacia la formalidad de las empresas informales exige comprender las causas y dimensiones múltiples de la informalidad en el sector privado. Es esencial utilizar enfoques integrados, incluidos un entorno empresarial propicio, la adaptación de los mecanismos de extensión para llegar a los distintos segmentos de la economía informal y la provisión de incentivos para salir de la informalidad mediante, entre otras cosas, el acceso a los mercados y la financiación, la mejora de las condiciones de trabajo y la racionalización de los costos y procedimientos de registro. La formulación de políticas también requiere el diálogo periódico y estructurado con representantes de las empresas informales para ser eficaz, comprender las distintas restricciones con que se enfrentan los empresarios informales y ganarse la confianza de los empresarios y empresarias marginados. Este documento técnico debería leerse en conjunto con los documentos sobre microempresas y pequeñas empresas (MYPE) y sobre estrategias para el desarrollo local.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- Desarrollo empresarial e informalidad
- Matices de la informalidad en las empresas
- Factores que llevan a la informalidad
- Salida de la informalidad
- Cuestiones de género
- La diversidad de las empresas informales
- Empresarios por necesidad, no por elección
- Problemas que enfrentan las empresas y los trabajadores informales

■ **Desarrollo empresarial e informalidad.** En los países en desarrollo las empresas informales son una de las fuentes de empleo más importantes de hombres y mujeres. Por ello una de las formas de medir la envergadura de la economía informal es el número de empresas no registradas (véase también el documento informativo sobre medición de la economía informal). El incumplimiento de los marcos jurídicos y reglamentarios significa que estas empresas muchas veces no tienen acceso al apoyo y los servicios que requieren, lo cual afecta a su rentabilidad y sostenibilidad, así como a la calidad del empleo que ofrecen a sus trabajadores. Este incumplimiento puede deberse a que sus actividades no recaen en el ámbito de la legislación, por lo cual funcionan fuera del alcance oficial de la ley o no están cubiertas en la práctica, lo que significa que aun si existe legislación, esta no se aplica ni controla, o que procedimientos inadecuados y gravosos y costos excesivos desalientan el cumplimiento[1].

■ **Matices de la informalidad en las empresas.** Las empresas informales pueden funcionar tanto en la economía formal como en la informal, aunque su incumplimiento de los marcos jurídicos tiende a limitar su participación en los mercados formales. Incluyen a MYPE y trabajadores por cuenta propia, así como a empresas medianas y grandes. Aunque a veces se considera que "empresa informal" es sinónimo de "microempresa", esto no es así. No todas las microempresas son informales y, además, muchas empresas de mayor envergadura pueden funcionar de manera informal, por ejemplo, al contratar informalmente a trabajadores ocasionales o a trabajadores estacionales, o al distribuir sus productos en puntos de venta informales. Pocas veces hay una separación clara entre empresas formales e informales[2]. Las empresas pueden ser formales según algunos criterios reglamentarios e informales según otros. Así pues, si bien el término "empresa informal" puede parecer obvio, lo cierto es que es difícil especificarlo. Para algunos, informalidad significa falta de registro. Sin embargo, las investigaciones han mostrado que una empresa puede estar registrada en algunos organismos, pero no en todos[3]. Comprender estos matices es decisivo para encontrar soluciones efectivas de políticas de apoyo a la salida de la informalidad.

■ **Factores que llevan a la informalidad.** La informalidad en el sector empresarial no es un caso aislado. Está impulsada por una gran variedad de contextos económicos, sociales y culturales que afectan al tamaño y

¿Qué significan mejora y formalización para las empresas?

El concepto de "formalización" se refiere al proceso de alentar a una empresa a salir de la informalidad y a cumplir plenamente los marcos jurídico e institucional que rigen a las empresas y el empleo.

El término "mejora" se utiliza para describir un cambio en la empresa que se mide por su capacidad de alcanzar una mayor rentabilidad y sostenibilidad, y que favorece las condiciones de trabajo de las personas que contrata y la calidad del empleo que ofrece.

Los desafíos de la mejora y la transición hacia la formalidad de las empresas informales son cuestiones separadas aunque relacionadas entre sí. Si bien la formalización se refiere al grado en que una empresa cumple los marcos jurídico y reglamentario, la mejora se refiere al acceso que tienen las empresas informales a los servicios y mercados que necesitan para ser más rentables y

1 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2002 *Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal.*

2 Reinecke, G. y White, S. 2004 *Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs*, Ginebra, OIT.

3 *Ibid.*

la naturaleza de la economía informal en distintos países y regiones[4]. Las respuestas de política a los desafíos con que se enfrentan las empresas informales deberían basarse en un análisis cuidadoso de los sistemas que crean y mantienen la economía informal y la presencia de empresas informales en cada país.

La presencia de un número considerable de empresas informales es sintomática de la diversidad de cuestiones que afectan al comportamiento de las empresarias y los empresarios pobres, su falta de poder político y económico, y la naturaleza de las instituciones sociales y económicas imperantes. Es probable que el surgimiento de empresas informales refleje una combinación de todos estos factores, aunque en distintas proporciones según el país y la región de que se trate. Las empresas informales están dirigidas por actores nacionales que suelen ser marginados, desfavorecidos, no organizados y vulnerables y carecer de información.

La Comisión de Alto Nivel para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres sugiere que hay diversos factores que contribuyen a la existencia y el crecimiento de la informalidad, incluidos la migración de zonas rurales a urbanas, una cultura de elitismo político y corrupción, prácticas y costumbres tradicionales, sistemas judiciales frágiles y un sector financiero poco desarrollado. La Comisión pone de relieve las elecciones racionales que hacen los dueños de empresas pobres en sus intentos por mejorar su posición.

"*La informalidad puede ser una opción racional habida cuenta de las opciones disponibles", dice la Comisión, "pero muchas veces es una respuesta costosa (tanto en lo que se refiere a los costos reales como a las oportunidades perdidas) y definida negativamente. La tarea de los reformadores es convertir la formalidad en una opción viable y atractiva para los pobres"*[5].

■ **Salida de la informalidad.** Salir de la informalidad es un paso importante hacia la mejora de las empresas. Las investigaciones muestran que es más probable que las empresas formales creen empleo que las informales. Esto se debe a que por el hecho de ser formales son reconocidas por los gobiernos y otros actores del mercado, lo cual les ayuda a obtener los recursos necesarios para crear más empleo que sus contrapartes informales. Ello obedece a dos razones. Primero, la formalización es un indicio de compromiso, ya que los propietarios o administradores de empresas que se esfuerzan por cumplir las disposiciones del Estado y tienen éxito están más empeñados en lograr el crecimiento de sus empresas a largo plazo. Segundo, el cumplimiento de las obligaciones con el Estado otorga reconocimiento a las pequeñas empresas. Las empresas formales tienen más posibilidades de acceder a los servicios empresariales y financieros que necesitan para crecer[6].

■ **La diversidad de las empresas informales.** Uno de los principales desafíos al abordar la cuestión de las empresas informales es que estas no son todas iguales. Hay muchos grados de informalidad y muchos tipos de empresas informales[7]. Por ejemplo, las empresas informales y los trabajadores por cuenta propia pueden dedicarse a la venta (incluida la venta ambulante), a la producción en el hogar, al trabajo manual y la provisión de servicios, y a la producción en pequeña escala, tanto en el sector agrícola como en el no agrícola.

sostenibles. El incumplimiento muchas veces lleva al acoso del propietario y los trabajadores de una empresa por funcionarios públicos y a la preferencia por mantener su invisibilidad. Por consiguiente, el incumplimiento contribuye a un proceso de marginación en que el Estado no reconoce oficialmente a las empresas informales y los proveedores de servicios públicos y privados hacen caso omiso de ellas o las desconocen.

La mejora y la formalización de las empresas son procesos fundamentales necesarios para la promoción de empresas sostenibles que provean empleo decente y productivo para mujeres y hombres. Las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo de 2007 reconocen que la creación y el crecimiento o transformación de empresas de manera sostenible combinan el objetivo legítimo de obtener rentabilidad, uno de los principales impulsores del crecimiento económico, con la necesidad de un desarrollo que respete la dignidad humana, la sostenibilidad del medio ambiente y el trabajo decente.

4 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT, 2007, *La economía informal: hacer posible la transición al sector formal*, documento de trabajo.

5 La Comisión de Alto Nivel para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres (2006) subraya el papel de la reglamentación y los gravosos códigos jurídicos en el crecimiento de la informalidad. Las empresas informales prosperan "cuando el ingreso y la participación en el sector formal son complejos y costosos". Véase la sección de Recursos para acceder al informe.

6 Reinecke, G. y White, S. 2004 *Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs*, Ginebra, OIT.

7 Peattie, L. 1987 "An idea in good currency and how it grew: the informal sector", *World Development*, vol. 15, págs. 851-860.

A pesar de la diversidad de empresas informales, se han podido hacer algunas generalizaciones sobre estas. Como sucede con muchas generalizaciones, estas pueden basarse en los hechos pero rara vez se aplican a todas las empresas informales. Por consiguiente, los encargados de formular políticas deben analizar cada una de ellas detenidamente a fin de examinar la pertinencia concreta que tienen para los tipos de empresas informales de que se ocupan.

La diversidad de las empresas informales implica que las respuestas uniformes en materia de política no son adecuadas

■ **Cuestiones de género.** Es más probable que las mujeres trabajen en la economía informal que los hombres. Esto obedece a varias razones, entre otras que las mujeres muchas veces deben conciliar sus funciones de obtener ingresos, realizar tareas domésticas y ser las principales responsables del cuidado de personas de edad y niños. Además, las mujeres hacen frente a la discriminación y tienen menos acceso a la educación, la formación y otros recursos sociales y económicos[8] (véase el documento informativo sobre promoción del empoderamiento de la mujer).

■ **Empresarios por necesidad, no por elección.** Una característica importante de muchos propietarios de empresas informales y trabajadores por cuenta propia de países en desarrollo es que muchas veces se ven obligados a participar en la economía informal debido a la falta de otras opciones. La imposibilidad de obtener de empleo formal ha llevado a muchas mujeres y hombres pobres a la economía informal.

En muchos casos los empresarios operan en la economía informal debido a la falta de otras opciones

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM) de 2001 señala dos causas importantes por las cuales las personas inician actividades empresariales: perciben una oportunidad económica (es decir, optan por establecer una empresa como una de varias opciones profesionales) o consideran que iniciar una empresa es su último recurso (es decir, se sienten obligadas a iniciar una empresa porque carecen de otras opciones de trabajo o estas no son satisfactorias). Sobre la base de esta categorización, el GEM dividió a estas personas en empresarios "de oportunidad" y "de necesidad"[9]. En 2008, el GEM afirmo: "Se supone que la motivación por oportunidad es una señal de mejor planificación, una estrategia compleja y mayores expectativas de crecimiento en comparación con la motivación por necesidad"[10].

Muchos propietarios de empresas informales lo son como último recurso; si se les presentara la oportunidad de un empleo formal dejarían su empresa. Esto tiene repercusiones importantes en la transición hacia la formalidad y la mejora de las empresas informales. Muchos propietarios de empresas informales consideran que sus actividades empresariales son provisionales, es decir, una estrategia de supervivencia y no una solución a largo plazo. Por consiguiente, invertir en el crecimiento de la empresa, ya sea cumpliendo leyes y reglamentaciones gravosas, adquiriendo competencias de gestión empresarial, invirtiendo en equipo y tecnología o formando a los trabajadores, no se considera apropiado para una empresa de transición de corto plazo. En cambio, es probable que el propietario de una empresa que tiene previsto seguir con el negocio a largo plazo invierta tiempo y otros recursos en el crecimiento y desarrollo de la empresa. Estos son los empresarios que probablemente se beneficien de las respuestas de política concebidas para alentar la salida de la informalidad y la mejora de las empresas informales.

Las respuestas de política deben tener en cuenta la diferencia entre empresarios que están en la economía informal como último recurso y los que establecen empresas a largo plazo

■ **Problemas que enfrentan las empresas y los trabajadores informales.** Los niveles elevados de informalidad son motivo de preocupación

8 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), 2005 *El progreso de las mujeres en el mundo 2005: Mujeres, trabajo y pobreza*; y OIT, 2002 *El trabajo decente y la economía informal*, Ginebra.

9 A nivel mundial, en 2002 el 61 por ciento de las personas que realizaban actividades empresariales señalaron que procuraban aprovechar una oportunidad de negocios, mientras que el 37 por ciento de estas afirmaron que lo hacían por no tener otra opción viable. Estas cifras varían considerablemente entre economías desarrolladas y en desarrollo, y en estas últimas se registraba una proporción mucho mayor de empresarios por necesidad (Reynolds y otros, 2002).

10 Bosma y otros, 2009, pág. 38.

para muchas economías en desarrollo. La informalidad puede manifestarse de distintas maneras. Es posible encontrar empresas informales no registradas, sin licencia, sin protección (por ejemplo no cuentan con seguros), sin garantías, no organizadas y no representadas Se trata de las experiencias específicas de las empresas informales, que ofrecen oportunidades para reformar políticas y concebir programas que contribuyan al proceso de formalizar y mejorar las empresas.

En general, hay algunos problemas comunes que afectan a las empresas informales y a sus trabajadores:

Falta de reconocimiento oficial: El incumplimiento de los marcos jurídico y reglamentario lleva a una falta de reconocimiento oficial por el Estado y por muchos proveedores privados fundamentales de servicios financieros y empresariales. Si no se reconoce a las empresas, estas no se recuentan oficialmente y muchas veces se pasa por alto su contribución al empleo y el crecimiento económico, pues los organismos nacionales de estadística pocas veces fiscalizan a las empresas informales. Por ello, estas son "invisibles" para los planes y programas oficiales de desarrollo y quedan excluidas del diálogo social.

Ingresos bajos y ganancias marginales: Habitualmente las empresas informales tienen menos ingresos y ganancias que las empresas formales, pues muchas funcionan en mercados muy concurridos que tienen pocas barreras al ingreso. Por ejemplo, los niveles de inversión en instalaciones y equipo, incluidas las nuevas tecnologías, son bajos.

Calidad de empleo deficiente: Los trabajadores de empresas informales en general están mal remunerados, carecen de contratos de trabajo por escrito y tienen poca seguridad laboral. Suelen trabajar en condiciones inseguras e insalubres y no reciben prestaciones de licencia ni tienen oportunidades de desarrollo de las competencias.

Vulnerabilidad: Los analistas han observado que las "empresas" de la economía informal se enfrentan con obstáculos que a veces son semejantes a los que experimentan las empresas formales. No obstante, las empresas informales son mucho más vulnerables a esos problemas[11]. Muchos propietarios y trabajadores de empresas informales no pueden participar en sistemas formales de protección social ni en planes de salud. Así pues, son vulnerables a las crisis que amenazan con sumirlos más profundamente en la pobreza.

Poca organización y falta de representación: Las empresas y los trabajadores informales generalmente no participan en organizaciones formales de empleadores o de trabajadores. Por ello no pueden participar en el diálogo con el gobierno y otros interlocutores sociales.

Marginación: Muchas veces, como resultado de todos o algunos de los factores mencionados, las empresas informales quedan marginadas de participar en la economía formal o estructurada. Son impotentes respecto de los funcionarios que podrían acosarlos o amenazarlos.

Para muchas empresas informales, la exposición al Estado tiene lugar en el ámbito local. Generalmente la policía u otros funcionarios locales tratan de controlar el cumplimiento, a veces mediante el acoso y la búsqueda de sobornos. En un estudio de vendedores ambulantes en seis países de África se observó que las autoridades de los gobiernos locales eran un obstáculo importante para el desarrollo de las actividades del sector informal. Muchos utilizan políticas, estatutos y reglamentaciones restrictivos obsoletos, inicialmente concebidos para controlar y regular el crecimiento de las empresas autóctonas[12].

11 Becker 2004, pág. 46.
12 Mitullah 2003.



Puestero de mercado, Perú.



Panadería casera en el zoco de Saida, Líbano.

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- El papel de los gobiernos
- El papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores
- Formulación de políticas tripartitas sobre la informalidad
  - Apoyo a la mejora y facilitación de la transición hacia la formalidad
- Estímulo a las empresas informales para su transición hacia la formalidad
  - Registro y licencias de empresas
  - Política y administración tributaria
  - Propiedad y títulos de la tierra
  - Cuestiones laborales y conexas
  - Reforma judicial
  - Servicios financieros
  - Creación de un entorno favorable a las empresas
  - Creación de incentivos para la reforma y su comunicación a las empresas informales
- Mejora de las empresas informales
  - Reducción de la vulnerabilidad
  - Mejora de la calidad del empleo
  - Mejora del acceso a los mercados
  - Mejora del acceso a los servicios
  - Mejora del apoyo por pares y organización
- Integración del desarrollo empresarial en las estrategias locales de desarrollo

El papel de los gobiernos. Desde la perspectiva de las políticas, la OIT asigna a los gobiernos un papel central para facilitar la transición de las empresas de la informalidad a la formalidad[13]. Con esta finalidad, los gobiernos deberían:

- Proveer marcos macroeconómicos, sociales, jurídicos y políticos propicios para la creación en gran escala de empleo decente y sostenible y oportunidades empresariales;
- Concebir y aplicar leyes, políticas y programas selectivos para abordar los factores causantes de la informalidad;
- Extender la protección y la seguridad social a todos los trabajadores;
- Eliminar los obstáculos al ingreso en la economía estructurada;
- Asegurar que los interlocutores sociales y los beneficiarios previstos de la economía informal participen en la formulación y aplicación de las políticas;
- Proveer un marco propicio en los planos nacional y local en apoyo de los derechos de representación.

El papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Como complemento del papel de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían evaluar las causas subyacentes de la

13 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2007 *La economía informal: hacer posible la transición al sector formal*, documento de trabajo.

informalidad, movilizar las actividades de todos los interlocutores tripartitos para que respondan a dichas causas, y hacer públicas e intercambiar las estrategias y buenas prácticas innovadoras y eficaces que han utilizado las organizaciones de empleadores y de trabajadores en distintas partes del mundo para llegar a las empresas informales. Además, las organizaciones de empleadores pueden ayudar a las empresas informales a acceder a la información, la financiación, los seguros, las tecnologías y los servicios de desarrollo empresarial, y a elaborar un programa de actividades de promoción. Las organizaciones de empleadores también pueden constituirse en un medio para el establecimiento de vínculos entre las empresas informales y las formales (véase el documento informativo sobre el papel de las organizaciones de empleadores). Las organizaciones de trabajadores pueden sensibilizar a los trabajadores de empresas informales acerca de la importancia de la representación colectiva e incluirlos en los convenios colectivos, así como proveer servicios especiales, incluidos asesoramiento jurídico e información (véase el documento informativo sobre sindicatos).

■ **Formulación de políticas tripartitas sobre la informalidad.** Algunos países han emprendido la formulación de políticas nacionales sobre la economía informal. Un marco de políticas puede reunir a todos los actores clave y presentar una respuesta coherente. Un marco de este tipo, si se basa en una evaluación realista y la comprensión de los problemas a que hacen frente las empresas y los trabajadores informales, y en el diálogo con actores informales puede ofrecer beneficios importantes y brindar un enfoque integrado para facilitar la transición hacia la formalidad y la mejora de las empresas informales.

Algunos países, como Mongolia, han elaborado políticas nacionales tripartitas sobre la economía informal.

Por ejemplo, en Mongolia el Gobierno puso en marcha programas nacionales y sectoriales destinados a reforzar y aplicar los marcos nacionales de desarrollo reconociendo a la economía informal. El Programa de Acción del Gobierno, aprobado por el Parlamento en 2004, dispone explícitamente que el objetivo de reducir la pobreza y el desempleo se logrará aumentando los tipos y opciones de seguro social, mejorando el acceso a la asistencia y los servicios sociales, garantizando una prestación de asistencia y de servicios de calidad a los grupos vulnerables e incrementando el empleo. En 2005 se adoptó, con apoyo técnico de la OIT, el Plan de acción nacional para el trabajo decente 2005-2008. El propósito del Plan era, entre otras iniciativas, aumentar el número de puestos de trabajo y los ingresos en todos los sectores económicos, mientras que el Programa de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes) procura impulsar o aumentar la competitividad de estas empresas, mejorar las condiciones para la formalización de las empresas informales y crear nuevos puestos de trabajo. Por último, en enero de 2006 el Parlamento aprobó una política gubernamental sobre la economía informal destinada a formalizarla gradualmente prestando servicios púbicos a personas en empleos informales, creando garantías para la protección jurídica, económica, laboral y social, y asegurando el crecimiento económico[14].

- **Apoyo a la mejora y facilitación de la transición hacia la formalidad.** Al elaborar respuestas de política a los problemas de las empresas informales y sus trabajadores es importante:

- Comprender las necesidades, limitaciones y oportunidades de las empresas informales. Es esencial hacer un diagnóstico cuidadoso de las cuestiones con que se enfrentan estas empresas. Ello podría incluir consultas con empresas informales, las organizaciones que las represen-

14 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2006 *Informal Economy, Poverty and Employment: Cambodia, Mongolia and Thailand, Good Practices and lessons learned, final report.*

tan, funcionarios públicos y otros representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores[15].

- Dar prioridad a las necesidades de reforma y programas sobre la base de las opciones más viables y estratégicas. La evaluación mencionada en el párrafo anterior puede servir de punto de partida para las reformas y la secuencia de estas. Los analistas han observado que determinar el conjunto y la secuencia adecuados de las reformas puede ser una tarea abrumadora. El desafío es identificar las reformas clave que estimularán una respuesta rápida y firme basada en la oferta y sentar las bases para la próxima ronda de reformas esenciales[16].
- Crear una plataforma para el diálogo entre las empresas informales, el gobierno y otras organizaciones representativas, como las de empleadores y de trabajadores[17]. Esto es de suma importancia para mejorar el entorno empresarial por medio del diálogo social y las consultas apropiadas con las asociaciones de la economía informal. La Comisión de Alto Nivel para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres (2006) alienta a los reformadores a obtener un consenso: "los reformadores deben establecer un consenso amplio respecto de las iniciativas que se ocupan del sector informal, basado en datos empíricos, una comprensión común de los verdaderos efectos y riesgos, un conocimiento profundo de los contextos y entornos locales, consultas con los interesados clave y una plataforma compartida entre las principales instituciones que promueven la transición a la formalidad".
- Las respuestas de política deben concebirse sobre la base de los aspectos mencionados y asegurando la implicación de todos los interesados fundamentales en los procesos. Deben analizarse los posibles resultados de las políticas, tanto los deseados como los indeseados, incluidos los resultados sociales que afectan a las empresas de mujeres y a los trabajadores, y los resultados ambientales, que afectan al uso de los recursos naturales[18]. La Comisión de Alto Nivel para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres (2006) aconseja a los encargados de formular políticas que adopten una visión global y no se traben en el debate sobre derechos individuales a expensas de los macroefectos.
- Crear un mecanismo de diálogo social de alto nivel para gestionar las reformas de políticas y las respuestas de programas. Esto requiere un consorcio de representantes del gobierno, el sector privado, organizaciones de trabajadores y representantes de empresas informales que se reúna periódicamente y haga el seguimiento de los progresos.
- Garantizar que el progreso y los efectos se supervisen y examinen periódicamente[19]. En general, muchos programas de reforma no han vigilado ni medido adecuadamente los efectos de sus reformas[20]. No obstante, se trata de un elemento esencial del proceso de la formulación de políticas.

■ **Estímulo a las empresas informales para su transición hacia la formalidad.** La relación entre leyes, reglamentaciones y su impacto en la informalidad es una cuestión de políticas clave. Debería asignarse prioridad a la simplificación, armonización y reducción de los costos y procedimientos de registro de empresas y a la promoción de mecanismos de registro con

15 Una herramienta importante de apoyo para este proceso es *Valoración de la influencia del entorno de negocios en el empleo de las pequeñas empresas - Una guía de valoración*. Para acceder a esta guía, véase White, S. y otros 2005 en la sección de Recursos.

16 Kikeri, S., Kenyon, T. y Palmade, V. 2006 *Managing investment climate reforms: what are we learning?,* Washington D.C., Vicepresidencia y Jefatura de la Red Desarrollo del Sector Financiero y el Sector Privado, Banco Mundial/Corporación Financiera Internacional (CFI).

17 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2007 *La economía informal*.

18 Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (CDDE), 2008. http://www.enterprise-development.org/page/spanish.

19 Se dispone de varias herramientas de apoyo a la vigilancia y evaluación, por ejemplo, CFI 2008 *Monitoring and Evaluation for Business Environment Reform: A Handbook for Practitioners*.

20 Kikeri, S. y otros 2006.

una ventanilla única para lograr un mayor reconocimiento e integración de las unidades de la economía informal[21] (véase también el documento informativo sobre microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral).

Si bien hay muchas variaciones según el país y la región, hay varios ámbitos normativos comunes en que la reforma de los marcos jurídico, reglamentario y de política tiene efectos en la salida de la informalidad de las empresas informales, que se describen brevemente a continuación.

- **Registro y licencias de empresas.** La simplificación y racionalización de los regímenes de registro y otorgamiento de licencias de empresas para que el registro sea un proceso administrativo sencillo separado del otorgamiento de licencias es un aspecto importante del apoyo a la formalización. La necesidad de licencias debería limitarse a las actividades en que se justifica por razones de salud, seguridad, medio ambiente o de otra índole. Deberían evitarse las licencias múltiples para facilitar la presentación de solicitudes[22].

  Si bien mejorar los procedimientos de registro y otorgamiento de licencias es decisivo para alentar a las empresas informales a que se registren, evidentemente esto no siempre basta. Por ejemplo, en un estudio realizado en Lima (Perú) se observó que la informalidad de las empresas estaba vinculada con otros tipos de informalidad. Simplificar los procedimientos y reducir los costos no basta[23].

- **Política y administración tributaria.** Los sistemas impositivos inadecuados pueden ser un factor importante de estímulo de la informalidad. Muchas veces es necesario simplificar la administración tributaria y varios países han estado probando la aplicación de un impuesto único para microempresas y pymes como forma de reducir el número de pagos, ofreciendo distintas formas de pago (un solo pago o en cuotas). Además, es importante intercambiar información sobre el destino de los impuestos y la forma en que los empresarios se beneficiarán de mejores servicios. Los datos empíricos indican que las tasas de cumplimiento aumentan cuando las empresas saben qué obtienen a cambio de sus pagos.

- **Propiedad y títulos de la tierra.** La propiedad de la tierra y la capacidad de recaudar capital por medio de garantías basadas en la tierra es una preocupación básica de muchas empresas informales. Numerosas reformas en este ámbito se centran en actualizar los catastros incompletos y corregir los sistemas costosos y gravosos de registro de la tierra, y permitir a las mujeres la propiedad de la tierra y otros activos. Los efectos de estas reformas han sido aumentar el valor de incorporarse en las estadísticas oficiales, un primer paso hacia la formalidad. Estas reformas también pueden cambiar las características de la informalidad, pues tienen mayores repercusiones en las empresas informales de sectores o actividades comerciales que son de uso relativamente alto de la tierra[24].

- **Cuestiones laborales y conexas.** Se requiere una reglamentación adecuada y eficaz para reducir la carga y el costo de las empresas para cumplir las disposiciones reglamentarias y al mismo tiempo mantener la protección de los trabajadores. El desafío de equilibrar las necesidades para el crecimiento económico y mantener la protección de los trabajado-

21 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2007, *La economía informal*, párr. 22.
22 La CFI tiene varias herramientas conexas, como CFI 2006 *Business licensing reform: a toolkit for development practitioners* y CFI 2006 *Simplification of business regulations at the sub-national level: a reform implementation toolkit for project teams.* https://www.wbginvestmentclimate.org/toolkits/
23 Jaramillo 2009.
24 Zinnnes 2009.

res exige un papel activo del Estado, en particular para suministrar y efectivamente aplicar un marco jurídico del mercado de trabajo[25]. Las normas internacionales del trabajo son un parámetro importante de las reformas laborales y conexas. Los gobiernos deben desempeñar un papel directo e importante en la promoción de la protección social y el funcionamiento eficaz de los mercados de trabajo (véase el documento informativo sobre microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral).

- **Reforma judicial.** Esta incluye cuatro esferas de reforma: 1) reducir los costos de transacción y mejorar el acceso a mecanismos formales de solución de conflictos; 2) fortalecer y mejorar la calidad de los métodos de gobernanza consuetudinarios o tradicionales; 3) mejorar los vínculos entre los sistemas formales e informales de justicia, y los conocimientos sobre estos; y 4) mejorar el acceso a la justicia en la administración pública, como el aumento de la participación pública en la adopción de decisiones administrativas y la introducción de procedimientos sobre la libertad de información y los mecanismos de apelación[26].

- **Servicios financieros.** Si bien se han utilizado mecanismos financieros e instituciones de microfinanzas en el apoyo a las empresas informales para que obtengan acceso a financiación, el proceso de alentar la transición hacia la formalidad entraña la puesta en marcha de reformas que aumenten el acceso de las mujeres y los hombres pobres a toda la gama de servicios financieros[27] (véase el documento informativo sobre microfinanzas).

- **Creación de un entorno favorable a las empresas.** Parte de este proceso entraña la mejora de la prestación de servicios, entre otras cosas, el establecimiento de ventanillas únicas en lugares accesibles que ayuden a las empresas a comprender y cumplir sus obligaciones y sirvan de intermediarias entre las empresas y los servicios gubernamentales, presionando al gobierno a mejorar la prestación de servicios cuando sea necesario.

- **Creación de incentivos para la reforma y su comunicación a las empresas informales.** A pesar de sus numerosas desventajas, las empresas informales también obtienen beneficios obvios al eludir el cumplimiento de reglamentaciones gubernamentales costosas y gravosas y el pago de impuestos elevados y complejos. No obstante, un analista observó que si mantenerse en la informalidad tenía ventajas, estas solo obedecían a la gravedad de los problemas del entorno[28].

Al mejorar el entorno empresarial en el que funcionan las empresas informales, es necesario garantizar que la reforma no cree condiciones que alienten a las empresas informales a mantener la informalidad. El paso a la formalidad debería producir beneficios originados en el cumplimiento de los marcos jurídico y reglamentario. Para las MYPE, la salida de la informalidad debería ser una oportunidad para lograr un mayor acceso a los mercados y el crecimiento. En algunos casos, los gobiernos han trabajado con bancos comerciales para persuadirlos de reducir los costos de los préstamos a las empresas que se han comprometido con la formalización y en que la autoridad impositiva permite a las empresas que se registran cobrar una tasa del impuesto al valor añadido superior a la que pagan a sus proveedores, efectivamente dándoles una desgravación impositiva[29].

El paso a la formalidad debería producir beneficios originados en el cumplimiento de los marcos jurídico y reglamentario. Para las MYPE, la salida de la informalidad debería ser una oportunidad para lograr un mayor acceso a los mercados y el crecimiento

25 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Fenwick, C. y otros 2007 *Labour and Labour –Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative regulatory approaches*.

26 Zinnes 2009.

27 El apoyo de la OIT a las finanzas sociales utiliza instrumentos financieros para promover el trabajo decente, como créditos, ahorros y otros productos que ayudan a los pobres a responder mejor a los riesgos, aprovechar las oportunidades de generación de ingresos, organizarse y hacerse oír. Las finanzas sociales también guardan relación con la promoción y el estímulo de las instituciones que atienden a las necesidades financieras de los pobres que trabajan, incluidos grupos de mujeres y pymes que crean puestos de trabajo.

28 Becker 2004, pág. 46.

29 Kenyon 2007.

Un elemento clave de este proceso es asegurar que los gobiernos comuniquen sus programas a los beneficiarios previstos[30]. Es decisivo que los beneficios de la reforma y los incentivos obtenidos por pasar a la formalidad se comuniquen a las empresas informales[31]. En Uganda, el apoyo de la OIT a las estrategias en los medios de comunicación destinadas a mejorar los marcos jurídico y reglamentario relativos a las MYPE puso de relieve que los cambios en el entorno empresarial permitieron triplicar los ingresos de 25.000 agricultores[32].

■ **Mejora de las empresas informales[33].** Mejorar la productividad, la competitividad y la sostenibilidad de las empresas informales exige programas que aborden los importantes desafíos siguientes.

Ghana ha introducido mecanismos destinados a garantizar la cobertura de la seguridad social en la economía informal.

- **Reducción de la vulnerabilidad.** La vulnerabilidad a las conmociones sociales, económicas y políticas socava la capacidad de muchas empresas informales de crecer y alcanzar la sostenibilidad. Por consiguiente, se requieren iniciativas para garantizar mayores niveles de protección social. Por ejemplo, en Ghana el Fideicomiso de Seguridad Social y Seguro Nacional ha establecido el Plan para el Sector Informal, que se ha ampliado para dar cobertura aproximadamente al 85 por ciento de la población económicamente activa que no está protegida por el sistema nacional de pensiones[34] (véase el documento informativo sobre seguridad social).

Tailandia ha extendido paulatinamente la cobertura del seguro social a las empresas de distintos tamaños.

  En Tailandia, el sistema nacional de seguro social inicialmente se limitaba a los trabajadores de empresas con más de 20 empleados. Gradualmente el sistema comenzó a abarcar a empresas que tenían entre 10 y 20 empleados, y el último paso fue incluir a todos los trabajadores. Tanto las cotizaciones exigidas a los empleadores, los trabajadores y el gobierno, como los beneficios otorgados (es decir, prestaciones de desempleo, atención de la salud, discapacidad, enfermedad, protección de la maternidad e indemnizaciones) se ampliaron gradualmente[35] (véase el documento informativo sobre seguridad social).

- **Mejora de la calidad del empleo.** Crear lugares de trabajo más seguros y sanos es decisivo para mantener la capacidad de trabajo de los trabajadores informales y mejorar la productividad de las empresas más pequeñas[36]. Muchas veces las empresas perciben el mayor cumplimiento como una carga creciente sin ventajas comerciales visibles. Es difícil justificar la protección de los trabajadores desde una perspectiva empresarial porque muchos propietarios de empresas creen que los costos de mejorar las condiciones de trabajo y la protección social les impedirán mantener la empresa.

En Camboya se están aplicando medidas prácticas de bajo costo para mejorar la seguridad y la salud en las empresas informales.

  La OIT, mediante sus programas I-WEB (Mejore su lugar de trabajo y su empresa) y WISE (Programa sobre las mejoras del trabajo en las pequeñas empresas), está obteniendo mejoras graduales en las condiciones de trabajo vinculadas con el aumento de la productividad. Por ejemplo, en Camboya se están aplicando medidas participativas de bajo costo para ayudar a los trabajadores a domicilio y a las pequeñas empresas a mejorar la seguridad y la salud por medio del programa de capacitación WISH (Mejora del trabajo para un hogar seguro) (véase el recuadro a continuación).

30 Zinnes 2009.
31 Véase también McKenzie y Sakho 2007.
32 Anderson y Eliot 2007.
33 Véase G. Joshi 2008 *Policy Brief: Resource Guide on Upgrading Informal Enterprises,* OIT, Ginebra.
34 Ghana Broadcasting Corporation 2009.
35 OIT 2004, págs. 39-42.
36 Véase OIT 2007, *La economía informal.*

Mejora de las condiciones de trabajo en las empresas: herramientas prácticas

Las herramientas que se describen a continuación han sido utilizadas ampliamente en el apoyo a empresas informales mediante metodologías eficaces en función de los costos para mejorar las condiciones de trabajo.

Work Improvement for Safe Home (WISH): Action manual for improving safety, health and working conditions of home workers. Este manual de acción de la OIT fomenta las mejoras de la seguridad, la salud y las condiciones de trabajo de los trabajadores a domicilio suministrando ideas prácticas fáciles de aplicar. Estas mejoras también contribuyen a aumentar la productividad y la eficiencia de su trabajo y promueven la participación y la cooperación activas de trabajadores a domicilio en un mismo lugar de trabajo o una misma comunidad. El manual refleja la experiencia práctica adquirida en la formación de trabajadores a domicilio en Camboya, Mongolia y Tailandia en el marco del Proyecto sobre economía informal, pobreza y empleo de la OIT con apoyo financiero del Gobierno del Reino Unido.
http://www.ilo.org/asia/whatwedo/publications/lang--en/docName--WCMS_099070/index.htm

Programa sobre las mejoras del trabajo en las pequeñas empresas (WISE). Este programa de la OIT se ha concebido para promover la adopción voluntaria de medidas prácticas para que los propietarios y administradores de pymes mejoren las condiciones de trabajo. El programa se fundamenta en seis principios cardinales de capacitación: 1) basarse en las prácticas locales; 2) centrarse en los resultados; 3) vincular las condiciones de trabajo con otros objetivos de gestión; 4) utilizar el aprendizaje mediante la práctica; 5) estimular el intercambio de experiencias; y 6) fomentar la participación de los trabajadores. Se vale de listas de verificación orientadas a la acción que los propietarios y administradores de pequeñas empresas pueden utilizar a fin de detectar oportunidades para realizar mejoras eficaces en función de los costos y planificar su aplicación. Esta publicación dispone de una publicación complementaria sobre organización del trabajo y ergonomía que suministra ideas orientadas a la acción para empresas más avanzadas.
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/workcond/wise/wise.htm

Mejore su lugar de trabajo y su empresa (I-WEB). Se trata de un programa de capacitación que integra los enfoques de la OIT sobre mejoras de las condiciones de trabajo (WISE) y desarrollo empresarial (Inicie y Mejore su Negocio (IMESUN)) en MYPE. Es una herramienta práctica que pueden utilizar los propietarios de empresas para aplicar mejoras de bajo costo en sus empresas, especialmente las que guardan relación con otros aspectos de la mejora empresarial. I-WEB aplica un proceso de aprendizaje de adultos mediante el cual los participantes extraen lecciones de sus empresas y sus experiencias en el aula al aprender nuevas formas de hacer negocios y organizar el trabajo. Combina el autodiagnóstico, ejercicios de aprendizaje estructurado y la puesta en práctica después del curso, que permiten a los participantes reflexionar sobre sus empresas, aprender de otros participantes, encontrar sus propias soluciones y ponerlas a prueba. El manual de acción fue concebido para su uso en un proceso de aprendizaje que combina la formación, la autoevaluación y el asesoramiento, mientras que la guía para instructores ofrece directrices y planes de sesiones utilizando distintas metodologías de enseñanza.
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/workcond/ie/i-web.htm

- **Mejora del acceso a los mercados.** Ampliar el acceso a los mercados es un aspecto primordial del apoyo a los empresarios informales[37]. Concretamente, esto entraña el análisis de la oferta y la demanda y la ampliación del acceso a los mercados locales y mundiales y los vínculos con empresas formales. La labor de la OIT también ha destacado los enfoques integrados de los programas de desarrollo empresarial, incluida la necesidad de establecer alianzas público-privadas y vínculos con las cadenas de valor. La OIT apoya la adopción de estrategias centradas en determinados subsectores y grupos de empresas que benefician a los grupos más marginados y socialmente excluidos, como los jóvenes y las mujeres.

  El papel que desempeñan las principales empresas de las cadenas de valor nacionales y mundiales es decisivo para ayudar a las empresas a acceder a nuevas oportunidades de mercado. Si las principales empresas reconocen el valor de abastecerse por medio de empresas pequeñas y de

37 OIT 2007, *La economía informal*, párr. 22.

Algunos países, como Sudáfrica, han establecido vínculos comerciales entre empresas grandes y pequeñas para facilitar las mejoras a lo largo de la cadena de abastecimiento.

establecer franquicias con estas, y la importancia de mejorar la productividad en toda la cadena de valor, rápidamente se producirán mejoras en las prácticas comerciales y las condiciones de trabajo. Comprender los vínculos entre las empresas informales y las formales requiere un examen de la naturaleza del sistema de producción en el que se relacionan. El abastecimiento y la oferta de bienes y servicios pueden realizarse mediante transacciones individuales, una red de relaciones comerciales en un subsector o una cadena de valor de relaciones de subcontratación[38]. La división de poder y riesgos entre la empresa informal y la formal varía según la naturaleza del sistema de producción.

En Sudáfrica, el Proyecto sobre pequeñas empresas (SBP) estableció seis centros de vinculación de empresas en 1998-2003 que facilitaron las relaciones entre pequeñas empresas y más de 80 grandes empresas. Esta iniciativa se tradujo en la creación de 3.000 nuevos puestos de trabajo y mil millones de rand en nuevas inversiones[39]. El Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) inició un proyecto semejante, conocido como Iniciativa sobre el sector privado, en la República Unida de Tanzania en 2001 que creó un "foro de compradores" de ocho grandes empresas que trabajaban con pequeños proveedores empresas de la cadena de abastecimiento[40]. En el sector del latón de Moradabad (India) se han logrado mejoras semejantes gracias al entusiasmo de las "empresas principales" por mejorar la productividad a lo largo de la cadena de valor. Si bien la mayoría de las pymes de muchos países africanos siguen estando subdesarrolladas y aisladas, las de Mauricio ilustran distintas formas de vínculos que pueden forjarse, especialmente agrupándose en la zona franca industrial. La integración vertical en el sector textil de Mauricio también se destaca como un ejemplo interesante de éxito[41].

La organización de las empresas y sus trabajadores es un aspecto esencial de la mejora y la salida de la informalidad

- **Mejora del acceso a los servicios.** Las empresas requieren acceso a servicios de desarrollo financiero y empresarial para crecer y alcanzar la sostenibilidad. La labor de la OIT en este ámbito adopta una visión sistémica de los mercados y las instituciones (es decir, el gobierno, las empresas y los trabajadores, así como las organizaciones basadas en la afiliación de empresas y las cooperativas) que sirve de base para las oportunidades de mejora de las empresas. Entraña el análisis de las cadenas de valor y el desarrollo de los mercados de servicios empresariales para mejorar el acceso de las empresarias y los empresarios a las oportunidades de crecimiento de las empresas a lo largo de esas cadenas, y el desarrollo de la capacidad para aprovechar esas oportunidades[42].

- **Mejora del apoyo por pares y organización.** La marginación de muchas empresas informales aísla a muchos propietarios, administradores y trabajadores de empresas. Por lo tanto, es necesario ayudar a las empresas informales a fomentar los mecanismos de apoyo por pares mediante el establecimiento de organizaciones basadas en la afiliación de empresas y de organizaciones de trabajadores informales. La OIT ha emprendido varios proyectos que prestan apoyo a la organización

38 Chen, M. 2004 "Rethinking the informal economy: linkages with the formal economy and the formal regulatory environment", documento presentado en la conferencia *Unleashing Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors*, Helsinki, 17-18 de septiembre, Expert Group on Development Issues (EGDI) y Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU/WIDER).

39 SBP 2003 *Business growing business: SBP's business linkage programme 1998-2003,* Johannesburgo, SBP. http://www.sbp.org.za/index.php?id=23.

40 Bekefi 2006.

41 Hussain 2000.

42 El conjunto de herramientas de capacitación Inicie y Mejore su Negocio (IMESUN) de la OIT integra las dimensiones de trabajo decente y subraya los logros en materia de productividad alcanzados mejorando la protección de los trabajadores, la salud y seguridad en el trabajo y las condiciones de trabajo, y garantizando el diálogo social. IMESUN ha demostrado ser un punto de inicio para la formulación de políticas, por ejemplo, en Viet Nam.

de empresas y trabajadores informales en asociaciones más amplias de pequeñas empresas, sindicatos o asociaciones de trabajadores, y grupos de autoayuda comunitarios o sectoriales. Por ejemplo, en la República Unida de Tanzania, VIBINDO actúa como la organización coordinadora de pequeños productores y empresas en Dar-Es-Salaam y aledaños[43]. El proyecto SYNDICOOP en Rwanda, República Unida de Tanzania, Uganda y Kenya organiza a los trabajadores informales en el marco de una cooperativa sindical permitiéndoles hacerse oír y suministrándoles la oportunidad de ampliarse y acceder a créditos y otros recursos productivos[44]. En los cuatro países en que se ejecutó el proyecto SYNDICOOP, las MYPE, muchas de las cuales eran de propiedad de mujeres, recibieron apoyo para obtener un mejor acceso al crédito. En la República Unida de Tanzania, el sindicato afilió a MYPE y la OIT prestó apoyo a grupos de mujeres para que solicitaran el ingreso en asociaciones de ahorro y crédito (véase el documento informativo sobre cooperativas).

En Madhya Pradesh y Tamil Nadu (India) se ha capacitado a trabajadoras rurales en actividades de divulgación que, con ayuda de varios sindicatos, formaron sindicatos de trabajadores rurales, establecieron una serie de iniciativas de autoayuda para generar ingresos y aseguraron mayor apoyo y asistencia en materia de bienestar. También en la India, la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) ha organizado a mujeres trabajadoras de bajos ingresos de la economía informal desde 1972. En su calidad de organización basada en la afiliación, la labor de SEWA se centra en las necesidades de sus miembros; sus programas y servicios están impulsados por la demanda y las necesidades. A menudo los propios miembros los conciben y ejecutan, muchas veces con el objeto de ampliar, mejorar o complementar los programas y planes gubernamentales existentes[45] (véase también el documento informativo sobre sindicatos).

- **Integración del desarrollo empresarial en las estrategias locales de desarrollo.** La mejora de las empresas es especialmente efectiva en el marco de las iniciativas de desarrollo local. Por ejemplo, en Ghana, se ha prestado apoyo a la mejora de las empresas informales integrando a todos los aliados en la aplicación de una estrategia de respaldo a la creación de asociaciones y cooperativas. Parte de esa estrategia se basa en las alianzas público-privadas de desarrollo económico local destinadas a facilitar el acceso a sistemas de seguridad social, desarrollo profesional y mejores oportunidades comerciales[46] (véase el documento informativo sobre desarrollo local).

43 VIBINDO es una organización coordinadora basada en la afiliación de operadores del sector informal en la región de Dar Es Salaam que trabaja con empresas y productores a pequeña escala. En junio de 2003 estaba integrada por 295 grupos con 39.955 miembros individuales, de los cuales el 65 por ciento eran jóvenes de ambos sexos de 15 a 35 años.

44 La Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) y su Servicio de Cooperativas en Ginebra elaboró el proyecto SYNDICOOP como iniciativa conjunta de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la OIT. Se puso en marcha en 2002 centrándose primero en los trabajadores de la economía informal en Rwanda, República Unida de Tanzanía y Uganda, en tanto que Kenya se unió al proyecto más recientemente.

45 Para más detalles sobre la forma en que SEWA trabaja con empresas informales, véase Chen, M. y otros 2003.

46 OIT 2007 *La economía informal: hacer posible la transición al sector formal,* Documento de trabajo.



Mujer empresaria en su taller, Côte D'Ivoire.



Trabajadores en una pequeña fábrica de calzado, Jordania.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Proporciona acceso a más detalles de las buenas prácticas mencionadas. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

OIT 2007 *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles,* Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_114235.pdf

OIT 2008. Resolución y conclusi*ones relativas a la promoción del empleo rural para reducir la pobreza,* Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_098020.pdf

OIT 2009 *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo* Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2009/109B09_101_engl.pdf

Publicaciones pertinentes

Chacaltana, J. 2009 *Economic Implications of labour and labour related law on MSEs: A Quick Review of the Latin American Experience*, Sector del Empleo, documento de trabajo núm. 31, OIT, Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_115966.pdf

Comisión de Alto Nivel para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres, 2006 *Overview paper*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
http://www.undp.org/legalempowerment/pdf/HLCLEP_Overview.pdf

Fenwick, C., Howe, J., Marshall, S.,y Landau, I. 2007 *Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches*. Programa de Desarrollo de Pequeñas Empresas (SEED), documento de trabajo núm. 81, OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093618.pdf

Lucas de Rezende, T. y Christenson, J. D. 2009 *Supporting Entrepreneurship Education: A Report on the Global Outreach of the ILO's Know About Business Programme,* OIT, Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_117393.pdf

OIT 2006. *Informal Economy, Poverty and Employment: Cambodia, Mongolia and Thailand, Good Practices and lessons learned, final report*. Informal Economy, Poverty and Employment (IEPE) Project.
http://www.ilo.org/asia/whatwedo/publications/WCMS_BK_PB_140_EN/lang--en/index.htm

OIT 2007 *La economía informal*. Comisión de Empleo y Política Social, Consejo de Administración, GB.298/ESP/4, marzo de 2007, Ginebra.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb298/pdf/esp-4.pdf

OIT 2007 *La economía informal: hacer posible la transición al sector formal,* documento de trabajo del Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal: hacer posible la

transición al sector formal. Ginebra, 27 a 29 de noviembre de 2007.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/meeting-document/wcms_125491.pdf

OIT 2009 *Micro, Small and Medium-Sized Enterprises and the Global Economic Crisis: Impacts and Policy Responses,* OIT, Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_108413.pdf

UNIFEM 2005 *El progreso de las mujeres en el mundo 2005: Mujeres, trabajo y pobreza.* UNIFEM, Nueva York.
http://www.unifem.org/attachments/products/PoWW2005_overview_spn.pdf

Herramientas

Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (CDDE) 2008 *Apoyo a las reformas del entorno empresarial: guía práctica para agencias de desarrollo.*
http://www.enterprise-development.org/page/spanish

Helpdesk de la OIT para empresas sobre las normas internacionales del trabajo, *Helping companies put Decent Work principles into practice*.
http://www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/lang--es/index.htm

Mayoux, L. y Mackie, G. 2009 *Making the strongest links: A practical guide to mainstreaming gender analysis in value chain development*, OIT.
http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_106538/lang--en/index.htm

OIT 2008 *Principios laborales del Pacto Mundial de las Naciones Unidas - Guía para empresas*, OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@multi/documents/publication/wcms_146492.pdf

OIT 2009 Herramientas de la OIT para el desarrollo del emprendimiento femenino
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_118017.pdf

Assessment Framework for GOWEs (Growth Oriented Women Entrepreneurs)
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111370/index.htm

FAMOS Check (Service Quality Check for Supporting Female and Male Operated Small **Enterprises)**
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111369/index.htm

GET Ahead (Gender and Entrepreneurship Together)
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111368/index.htm

A Guide to Gender-Sensitive Value Chain Analysis
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111373/index.htm

Guide to planning the Month of the Women Entrepreneur
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111374/index.htm

WED Capacity Building Guide (Women's Entrepreneurship Development Capacity Building Guide)
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111367/index.htm

Guide to Women Entrepreneurs' Association Capacity Building
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111372/index.htm

OIT 2009 *Value Chain Development for Decent Work: A Guide for Development Practitioners, Government and Private Sector Initiatives*, OIT, Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/instructionalmaterial/wcms_115490.pdf

OIT Programa Inicie y Mejore su Negocio (IMESUN).
http://www.ilo.org/empent/areas/start-and-improve-your-business/lang--es/index.htm

White, S., Gaignebe, C. y Reinecke, G. 2005 *Valoración de la influencia del entorno de negocios en el empleo de las pequeñas empresas - Una guía de valoración*, OIT, Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_117519.pdf

Para más información, consulte los sitios web del Departamento de Empresas http://www.ilo.org/empent/lang--es/index.htm y del Programa sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas (SEED) http://www.ilo.org/empent/units/boosting-employment-through-small-enterprise-development/lang--es/index.htm.

Referencias

Anderson, G. y Elliot, D. 2007 *Making markets work for the poor; case studies series on the role and impact of radio in reforming the rural business environment in Africa,* Berna, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.

Becker, K. F. 2004 *The informal economy*, Estocolmo.

Bekefi, T. 2006 *Tanzania: lessons in building linkages for competitive and responsible entrepreneurship,* Viena y Cambridge (Massachusetts), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y Kennedy School of Government, de la Universidad de Harvard.

Bosma, N., Acs, Z. J., Autio, E., Coduras, A. y Levie, J. 2009 *Global entrepreneurship monitor; 2008 executive report*, Babson College, Universidad del Desarrollo y London Business School.

Carr, M. y Chen, M. A. 2002 *La globalización y la economía informal: las repercusiones de la globalización del comercio y la inversión en los trabajadores pobres*, Sector del Empleo, 2002/1ESP, documento de trabajo sobre la economía informal, Ginebra.
http://natlex.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_122054.pdf.

CDDE 2008 *Apoyo a las reformas del entorno empresarial: guía práctica para agencias de desarrollo,* Cambridge, CDDE.

CFI 2006 *Business licensing reform: a toolkit for development practitioners,* Washington D.C., Grupo del Banco Mundial.

CFI 2006 *Simplification of business regulations at the sub-national level: a reform implementation toolkit for project teams,* Washington D.C., Grupo del Banco Mundial.

CFI 2007 *Designing a tax system for micro and small businesses: guide for practitioners,* Washington D.C., Grupo del Banco Mundial.

CFI 2008 *Monitoring and Evaluation for Business Environment Reform: A Handbook for Practitioners,* Washington D.C., Corporación Financiera Internacional, Organismo Alemán de Cooperación Técnica y Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido.
http://www.publicprivatedialogue.org/monitoring_and_evaluation/M&E%20Handbook%20July%2016%202008.pdf

Chen, M. 2004 "Rethinking the informal economy: linkages with the formal economy and the formal regulatory environment", documento presentado en la conferencia *Unleashing Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors*, Helsinki, 17-18 de septiembre. EGDI-UNU/WIDER.

Chen, M., Jhabvala, R. y Nanavaty, R. 2003 *The investment climate for female and informal businesses: A case study from urban and rural India*, Washington D.C.

Ghana Broadcasting Corporation 2009 *Informal sector scheme to facilitate government efforts.* **http://www.gbcghana.com/**

Hussain, N. 2000 *Linkages between SMEs and large industries for increased markets and trade: an African perspective*. Banco Africano de Desarrollo, documento de investigación económica núm. 53.

Jaramillo, M. 2009 *Is there a demand for formality among informal firms? Evidence from microfirms in downtown Lima*, documento de discusión 12/2009, Bonn.

Joshi, G. 2008 *Policy Brief: Resource Guide on Upgrading Informal Enterprises*, OIT, Ginebra

Kenyon, T. 2007 *A framework for thinking about enterprise formalization policies in developing countries*, Policy Research Working Paper 4235, Washington D.C.

Kikeri, S., Kenyon, T. y Palmade, V. 2006 *Managing investment climate reforms: what are we learning?,* Vicepresidencia y Jefatura de la Red Desarrollo del Sector Financiero y el Sector Privado, Banco Mundial/CFI.

McKenzie, D. y Sakho, Y. S. 2007 *Does it pay firms to register for taxes? The impact of formality on firm profitability*, Washington D.C.

Mitullah, W. 2003 *Street vending In African cities: a synthesis of empirical findings from Kenya, Cote D'ivoire, Ghana, Zimbabwe, Uganda and South Africa,* documento de antecedentes para el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2005,* Washington D.C., Banco Mundial.

OIT 2002 *Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal,* Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, junio de 2002, Ginebra.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf

OIT 2002 *El trabajo decente y la economía informal*, Ginebra.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf

OIT 2004 *Technical note on the extension of social security to the informal economy in Thailand,* Bangkok, OIT, Oficina Subregional para Asia Oriental.

OIT 2006 *Informal Economy, Poverty and Employment: Cambodia, Mongolia and Thailand, Good Practices and lessons learned, final report*, Informal Economy, Poverty and Employment (IEPE) Project, agosto de 2005 - julio de 2006, OIT.
http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/library/download/pub07-01.pdf

OIT 2007 *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, OIT, Ginebra.

OIT 2007 *La economía informal*, Ginebra.

OIT 2007 *La economía informal: hacer posible la transición al sector formal.* Documento de trabajo del Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal: hacer posible la transición al sector formal. OIT Ginebra, 27 a 29 de noviembre de 2007.

OIT 2007 *Symposium Highlights*, documento presentado en el Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal: hacer posible la transición al sector formal. OIT Ginebra, 27 a 29 de noviembre de 2007.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) 2001 *Summary report on regulatory reform,* París, OCDE.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos 2005 *Removing barriers to formalisation,* París, Red para la reducción de la pobreza del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE.

Peattie, L. 1987 «An idea in good currency and how it grew: the informal sector». *World Development,* vol 15, págs. 851-860.

Reinecke, G. y White, S. 2004 *Policies for small enterprises; Creating the right environment for good jobs,* Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Reynolds, P. D., Camp, S. M., Bygrave, W. D., Autio, E. y Hay, M. 2001 *Global entrepreneurship monitor - Informe ejecutivo de 2001,* Consorcio GEM.

Reynolds, P. D., Bygrave, W. D., Autio, E., Cox, L. W. y Hay, M. 2002 *Global Entrepreneurship Monitor.*

Rozdeiczer, L. y de la Campa, A. A. 2007 *Alternative dispute resolution manual: implementing commercial mediation,* Washington D.C., Grupo del Banco Mundial.
http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/adr/adr_fulltoolkit.pdf

SBP 2003 *Business growing business: SBP's business linkage programme 1998-2003,* Johannesburgo, SBP.

UNIFEM 2005 *El progreso de las mujeres en el mundo 2005: Mujeres, trabajo y pobreza,* Nueva York, UNIFEM.
http://www.unifem.org/attachments/products/PoWW2005_overview_spn.pdf

Zinnes, C. 2009 *Business environment reforms and the informal economy,* Cambridge, CDDE.



Taller de fabricación de marcos, Tbilisi, Georgia.

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - **7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización**
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Una joven estudiante de mecánica de automóviles en el taller del Centro Regional de Formación Profesional y Servicios de Dar es Salam, República Unida de Tanzania.

7.2 MEJORA DE LAS COMPETENCIAS Y DE LA EMPLEABILIDAD: FACILITACIÓN DEL ACCESO A LA ECONOMÍA FORMAL

■ Este documento informativo examina los obstáculos para la mejora de las competencias en la economía informal, que van desde la falta de coherencia de las políticas en el macronivel y la fragilidad institucional de los proveedores de capacitación en el mesonivel hasta la prestación de servicios inadecuada y poco flexible en el micronivel. El documento pone de relieve una gama de innovaciones de políticas de todo el mundo que han establecido puntos de ingreso a la economía estructurada. Estas incluyen el fortalecimiento de la capacidad de los proveedores de servicios actuales para que abarquen a la economía informal; el reconocimiento de las competencias adquiridas en la economía informal; la coherencia de las políticas de recursos humanos y otras de macronivel para asegurar una mejor armonización entre la oferta y la demanda; y la mejora de la calidad, la aplicación y la pertinencia de las competencias para satisfacer las necesidades de las personas que se encuentran en la economía informal.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- **Formación profesional e informalidad**
- **Escasa coherencia de las políticas con las políticas de recursos humanos**
- **Reducida capacidad de los proveedores existentes para abordar las necesidades de formación de la economía informal**
  - **Los sistemas públicos de educación y formación profesional**
  - **Las organizaciones no gubernamentales (ONG)**
  - **Los proveedores de capacitación del sector privado**
  - **Los sistemas de aprendizaje informal**
- **Desajuste entre la oferta y la demanda: la pertinencia de la capacitación**
- **Falta de acceso a la capacitación**
- **Prestación de capacitación inadecuada**
- **Exclusión de los grupos vulnerables de mujeres**
- **Falta de reconocimiento de las competencias adquiridas en la economía informal**

■ **Formación profesional e informalidad.** La mejora de las competencias puede ser un medio fundamental para aumentar la productividad y los ingresos en la economía informal y generar oportunidades para relacionarse con la economía formal. Es un elemento importante para la creación de capacidades dentro de marcos de crecimiento favorables a los pobres y para prestar apoyo firme a las estrategias destinadas a facilitar la transición hacia la formalidad. En un enfoque integrado que abarque la formación empresarial, el crédito y el apoyo posterior a la capacitación, así como un marco jurídico y reglamentario propicio para el desarrollo del sector privado, la formación profesional puede respaldar las estrategias de mediano plazo para la integración en la economía estructurada, ofreciendo al mismo tiempo un conjunto de beneficios inmediatos a los empresarios y trabajadores de la economía informal. Por ejemplo, las competencias técnicas y profesionales pueden mejorar la calidad de los productos, reducir el desperdicio y alentar la innovación. Las competencias empresariales pueden mejorar la salud y seguridad en el empleo y estimular mejores condiciones de trabajo. Las competencias básicas para el trabajo pueden mejorar la alfabetización y la aritmética funcional, mientras que las competencias relacionadas con el empoderamiento, como las de negociación, comunicación, resolución de problemas y fomento de la confianza, pueden aumentar el poder de negociación y perfeccionar la toma de decisiones[1]. En las economías nacionales, la mejora de las competencias puede reducir los déficits de mano de obra en sectores de alto crecimiento, alentar la inversión extranjera directa, mejorar la competitividad mundial y estimular la innovación y el crecimiento económico. Además, la mejora de las competencias puede dotar de mayor dinamismo a las economías locales y contribuir a la inclusión de actividades económicas de la economía informal en las cadenas de valor nacionales e internacionales.

● La mejora de las competencias puede brindar beneficios inmediatos a los trabajadores y empresarios de la economía informal, al tiempo que respalda las estrategias de mediano plazo para salir de la informalidad

No obstante, para que la formación profesional mejore la productividad de las empresas y la empleabilidad y las competencias de los trabajadores, y contribuya a su integración en la economía formal, se deben superar múltiples desafíos en el micronivel y los planos de políticas e institucional. Las cuestiones de acceso a la capacitación, la relevancia de las competencias, los costos de la formación y la calidad de las competencias son tan pertinentes en la economía informal como en la formal, en particular, dadas las características de muchas actividades de la economía informal. Si bien la economía

1 Haan, H. *Training for Work in the Informal Economy* (inédito) Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, OIT, Ginebra.

informal es diversa, y abarca desde segmentos dinámicos hasta actividades de supervivencia en su punto más marginal, las reducidas barreras para el ingreso en ella exacerban los problemas de saturación y competencia del mercado. La baja productividad, una posición frágil en los mercados, la remuneración reducida y el acceso limitado a los recursos productivos amenazan permanentemente la viabilidad de las empresas y actividades en la parte más baja de la escala.

Para las mujeres de la economía informal los problemas pueden ser incluso más graves. La discriminación en el acceso a la educación y a la adquisición de competencias suele comenzar a una edad temprana, limitando las opciones económicas en la vida adulta. La división por género de las tareas del hogar muchas veces se refleja en las actividades económicas, por lo que muchas ocupaciones "femeninas" están relacionadas con obligaciones domésticas. El reducido número de ocupaciones y trabajos disponibles para las mujeres muchas veces las relega a los márgenes de la vida económica en trabajos mal remunerados y muy precarios. Aun en la economía informal las mujeres suelen tener ingresos inferiores a los de los hombres, menos activos, menos competencias, opciones de empleo más limitadas y empresas más frágiles. (Véase el documento informativo sobre igualdad de género.)

Un bajo nivel de calificaciones mantiene a mujeres y hombres atrapados en un círculo vicioso de pocas competencias, baja productividad y pobreza. Numerosos obstáculos refuerzan este bajo nivel de calificaciones: las limitadas oportunidades de capacitación, el analfabetismo que constituye una barrera de acceso a la formación profesional, los altos costos de la educación y capacitación formal, y la falta de flexibilidad de muchos de los proveedores de capacitación para satisfacer las necesidades de determinados grupos de la economía informal, como los jóvenes, las mujeres pobres, las personas con discapacidad, los pobres y los analfabetos.

Para que la formación profesional alcance su potencial constituyéndose en un elemento importante de apoyo a la integración en la economía estructurada, deben superarse varios desafíos normativos e institucionales. Este documento informativo examinará siete desafíos importantes que también se tratarán en la sección Nuevos Enfoques *infra*, a saber: i) el nivel de políticas (en particular la falta de coherencia de las políticas en los marcos normativos de políticas más amplios, así como la necesidad de realinear las políticas de recursos humanos para que se ocupen de la economía informal); ii) las deficiencias de los proveedores de capacitación actuales y su capacidad para llegar a la economía informal; iii) la necesidad de mejorar la pertinencia de la capacitación impartida por los centros de formación y reducir el desequilibrio entre los resultados de la capacitación y las oportunidades de empleo; iv) los problemas de acceso a la formación profesional; v) la prestación inadecuada de capacitación; vi) la exclusión de grupos vulnerables y la necesidad de lograr resultados más equitativos; y vii) la falta de reconocimiento de las competencias existentes suministradas y adquiridas en la economía informal.

● La formación profesional debería estar estrechamente vinculada a políticas económicas más amplias, incluidas las sectoriales, comerciales, agrícolas e industriales, y las políticas de crecimiento del sector privado

■ **Escasa coherencia de las políticas con las políticas de recursos humanos.** Los gobiernos formulan las políticas de recursos humanos y de formación profesional para cumplir con los compromisos relativos a la educación y la enseñanza permanente como derecho humano básico, y como un medio para alcanzar objetivos económicos y de desarrollo más amplios. Idealmente la política de formación profesional debería estar estrechamente vinculada con las políticas económicas más amplias, incluidas las sectoriales, comerciales, agrícolas e industriales, y las políticas de crecimiento del sector privado. No obstante, rara vez se cumple este ideal, lo que se traduce en un desajuste considerable entre la demanda y la oferta de competencias. Las brechas normativas en el macronivel pueden crear un entorno desfavorable para que la formación profesional contribuya a la salida de la informalidad. Esta formación debe ser parte de un conjunto de medidas de política más

amplio e integrado en un marco de desarrollo centrado en el empleo. Un marco macroeconómico orientado al crecimiento económico de alto coeficiente de capital suele tener costos elevados en materia de empleo, en particular para los pobres. La falta de coordinación entre el crecimiento económico, la política de empleo y las estrategias de mitigación de la pobreza pueden impedir que los pobres se beneficien del crecimiento económico y participen en este. Muchas veces no hay estrategias favorables a los pobres que pongan de relieve el carácter central de la mejora de las competencias para fomentar la capacidad de los pobres o bien estas no se aplican adecuadamente.

Las políticas de formación profesional también deben vincularse eficazmente a las políticas de crecimiento del sector privado. Los procedimientos de registro engorrosos, complicados y costosos pueden inhibir el crecimiento del sector privado y desalentar el registro de las empresas informales. Las oportunidades para la formación profesional también pueden formar parte de la estructura general de incentivos para estimular el registro de las empresas informales. (Véase también el documento informativo sobre empresas informales). A nivel de la política en materia de competencias propiamente dicha, los recursos pueden destinarse principalmente a la economía formal, desatendiendo el gran número de trabajadores y empresarios de la economía informal. Para alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza y de trabajo decente se requiere una nueva orientación de las políticas y de la formación profesional, lo cual es más complejo debido a la gran envergadura y heterogeneidad de la economía informal.

● Los recursos nacionales para la formación profesional muchas veces se orientan a la economía formal, desatendiendo a la gran parte de la población que trabaja en situaciones de informalidad

■ **Reducida capacidad de los proveedores para abordar las necesidades de la economía informal.** Hay muchos tipos de proveedores de servicios de capacitación. No obstante, solo unos pocos son suficientemente flexibles y diversos, tienen en cuenta en la medida necesaria las demanda del mercado de trabajo o son suficientemente eficaces en función de los costos para satisfacer las necesidades de los trabajadores y operadores de la economía informal. Cabe examinar brevemente la variedad de proveedores de formación profesional para destacar las deficiencias inherentes a la prestación de servicios para la economía informal.

● Pocos proveedores de servicios de capacitación son suficientemente flexibles y diversos, tienen en cuenta en la medida necesaria las demandas del mercado de trabajo o son suficientemente eficaces en función de los costos para satisfacer las necesidades de los trabajadores y operadores de la economía informal

- **Los sistemas públicos de educación y formación profesional**[2] a menudo se han establecido para satisfacer las necesidades de la economía formal. Suelen tener requisitos previos de educación, incluyendo la alfabetización, aritmética o enseñanza secundaria, y marginando así a una gran parte de los pobres. Los cursos suelen ser de mayor duración y, por lo tanto, no responden a las necesidades de los pobres que necesitan percibir ingresos continuamente. Muchas veces el contenido se limita a oficios, como carpintería y mecánica, y en general los cursos no están orientados a los trabajadores por cuenta propia. Las opciones de que disponen las mujeres suelen ser aún más limitadas, reforzando así la segmentación del mercado de trabajo y la segregación ocupacional. También se critica frecuentemente a los sistemas públicos de educación y formación profesional por estar impulsados por la oferta y no responder a las demandas del mercado de trabajo y las necesidades del sector privado.

- **Las organizaciones no gubernamentales (ONG)**[3] (proveedoras de capacitación no formal) tienen vínculos estrechos con las comunidades locales y a menudo suplen las deficiencias de la provisión de los sistemas públicos de educación y formación profesional orientando sus servicios a las zonas desfavorecidas y rurales. Tienen la ventaja de ser menos burocráticas y más flexibles que los proveedores públicos, aunque muchas veces su alcance es mucho más limitado. Las que tienen una orientación social, a menudo hacen frente a problemas de falta de sensibilidad a la

2 *Ibid*
3 *Ibid.*

demanda de la economía y al sector privado locales. Estas ONG muchas veces ofrecen cursos largos orientados al empleo asalariado. Otras tienen una orientación más fuerte hacia los negocios y vínculos con el sector privado, y ofrecen cursos más breves impulsados por la demanda. Todos los tipos de ONG hacen frente al problema de recabar financiación externa y su impacto podría verse aún más limitado por la falta de criterios de selección de alumnos apropiados y el limitado apoyo posterior a la capacitación.

- **Los proveedores de capacitación del sector privado**[4] muchas veces ofrecen cursos que complementan los de los proveedores públicos, incluidas competencias administrativas, empresariales y de tecnología de la información. La estructura de costos y los requisitos de ingreso en general hacen que sean inaccesibles para las personas de la economía informal, aunque el contenido de los cursos sea muy pertinente para los trabajadores por cuenta propia y los empresarios. Las empresas privadas también imparten capacitación aunque mayormente a su propia fuerza de trabajo o a diferentes niveles de su cadena de subcontratación, incluido el trabajo a domicilio al final de la cadena de valor. Si bien suele limitarse a un producto o servicio concreto, puede exponer a los operadores de la economía informal a prácticas empresariales eficientes, control de calidad y especificaciones de diseño. La extensión de la capacitación empresarial a la economía informal es limitada, pues el bajo nivel de competencias y la falta de equipo no suelen atraer a las empresas formales.

Los sistemas de aprendizaje informal constituyen una de las fuentes más importantes de adquisición de competencias en la economía informal

- **Los sistemas de aprendizaje informal**[5] constituyen una de las fuentes más importantes de adquisición de competencias en la economía informal y son comunes en muchos países en desarrollo, en particular de África[6]. Han evolucionado desde hace mucho tiempo y están firmemente arraigadas en el entorno sociocultural de muchas sociedades. Aunque los lazos familiares y la posición del maestro artesano en la comunidad son importantes, el aprendizaje informal como sistema de suministro de formación inicial para un oficio u ocupación ha seguido evolucionando en los últimos decenios, generando nuevas reglas y extendiéndose a ocupaciones nuevas y modernas, como mecánica automotor o servicios de electricidad[7]. Los maestros artesanos eligen a sus aprendices cuidadosamente sobre la base de las redes sociales, las características personales como el talento, la competencia y la confiabilidad, y en algunos casos el nivel de educación. La capacitación propiamente dicha se imparte mediante la observación y hace hincapié en el aprendizaje práctico. El nivel de contenido teórico varía según la ocupación, pero generalmente reviste menor importancia. El aprendizaje informal se rige por reglas y normas informales, la mayoría de las cuales no están escritas[8]. Ofrece muchas ventajas, por ejemplo, es menos costoso que otras modalidades, permite a los aprendices establecer redes sociales y empresariales, y también abarca competencias diversas, como cálculo de costos, comercialización, relaciones con proveedores y clientes, y actitudes respecto del trabajo, al tiempo que introduce al aprendiz en una cultura empresarial. No obstante, el aprendizaje informal tiene algunas fallas importantes. Las condiciones de trabajo pueden ser duras, con remuneración baja y riesgo de explotación por los maestros artesanos. En vista de que el contenido teórico suele ser reducido y el aprendizaje se basa en la observación y la repetición, el aprendiz no adquiere

4 *Ibid.*
5 *Ibid.*
6 El aprendizaje informal se refiere al sistema por el cual un joven educando (el aprendiz) adquiere las competencias para una profesión u oficio en una empresa pequeña o microempresa aprendiendo y trabajando a la par de un artesano experto. El aprendiz y el maestro artesano celebran un acuerdo de aprendizaje basado en las normas locales y las tradiciones de una sociedad. El aprendiz y el maestro artesano comparten los costos de la capacitación.
7 Nübler, I. y otros (2009) Understanding informal apprenticeship – *Findings from empirical research in Tanzania* Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, Sector de Empleo, OIT, Documento de trabajo núm. 32 (Ginebra, OIT).
8 *Ibid.*

una comprensión amplia de la teoría del oficio ni se alienta la innovación y la diversificación. Cabe destacar que por estar incorporado en tradiciones socioculturales, en general el aprendizaje informal se orienta a los hombres jóvenes más que a las mujeres jóvenes, aunque hay aprendices en oficios dominados por las mujeres, como la peluquería y el bordado. Si bien el acuerdo de capacitación se rige por reglas informales, la falta de reglamentación y certificación formales implica que los aprendices no suelen adquirir competencias normalizadas. Además, la calidad de la formación es muy variable, según la capacidad pedagógica de los maestros artesanos, algunos de los cuales recibieron educación secundaria o enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP), mientras que otros solo tienen una educación mucho más básica. Los esfuerzos por fortalecer y modernizar el aprendizaje informal deben tener cuidado de no alterar las reglas informales que rigen el marco institucional y la estructura de incentivos que orientan la delicada relación entre el maestro artesano y el aprendiz[9].

Los intentos por fortalecer el aprendizaje informal como sistema de formación deben tener cuidado de no alterar las reglas informales que rigen el marco institucional y la estructura de incentivos que orientan la delicada relación entre el maestro artesano y el aprendiz

■ **Desajuste entre la oferta y la demanda: la pertinencia de la capacitación.** Una crítica que se hace a muchos proveedores de capacitación, tanto en la economía formal como en la informal, es que suelen estar impulsados por la oferta y guardan poca relación con la demanda del mercado de trabajo o la respuesta a los sectores de alto crecimiento y las innovaciones tecnológicas. Muy a menudo, el diálogo social o las asociaciones con el sector privado son inexistentes o insuficientes para determinar la demanda de calificaciones. El funcionamiento inadecuado de los sistemas de información del mercado de trabajo exacerba aún más la previsión inexacta de las necesidades de competencias y la escasez de personal calificado. A nivel comunitario, la falta de un análisis de mercado de la economía local antes de la capacitación contribuye a una sobreoferta de competencias para determinados trabajos, lo que se traduce en una saturación del mercado y el bajo rendimiento de los ingresos. En particular, las mujeres que suelen concentrarse en un conjunto limitado de actividades económicas, carecen de la orientación necesaria para identificar las esferas de alta demanda más lucrativas y las competencias no tradicionales.

Los proveedores formales e informales de capacitación podrían estar orientados por la oferta, sin prestar suficiente atención a la demanda del mercado laboral, ni realizar un análisis de ésta

■ **Falta de acceso a la capacitación.** Como se mencionó anteriormente al describir el alcance limitado de los actuales proveedores de servicios, los obstáculos financieros y no financieros desempeñan un papel importante en lo que se refiere a impedir el acceso a la formación profesional de las personas de la economía informal. Los requisitos estrictos de admisión, las cuotas elevadas y el costo de oportunidad de la capacitación respecto a los ingresos necesarios para sobrevivir son obstáculos fundamentales para la mejora de las competencias en la economía informal. Una importante barrera no financiera es el bajo nivel de educación existente en la economía informal. La inversión deficiente en educación básica y las altas tasas de analfabetismo excluyen a muchas personas que trabajan en la economía informal de la economía estructurada.

Diversos obstáculos financieros y no financieros impiden el acceso a la formación profesional de las personas en la economía informal

■ **Prestación de capacitación inadecuada.** A menudo se requieren modalidades pedagógicas diferentes para las personas en la economía informal, incluidas las poblaciones analfabetas. Suele haber insuficientes cursos intensivos con seguimiento posterior a la capacitación que relacionen la capacitación práctica con la teórica. Las técnicas de demonstración, las visitas de exposición, la instrucción empresarial y las oportunidades de aprendizaje a distancia, en particular para las personas de zonas remotas y rurales, suelen ser más adecuadas para las personas de la economía informal,

A menudo se requieren modalidades pedagógicas diferentes para las personas en la economía informal, incluidas las poblaciones analfabetas

9 Ibid. y Aggarwal, A.; Hofmann, C.; Phiri, A. 2010. *A study on informal apprenticeship in Malawi*, Employment Report No. 9, Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, Equipo de Trabajo Decente para África Meridional y Oriental (Ginebra, OIT).

pero pocas veces existen[10]. Los calendarios flexibles son especialmente importantes para las mujeres, habida cuenta de sus obligaciones domésticas.

● Hay varios factores subyacentes del bajo nivel de calificaciones de la mujer en la economía informal, incluido el acceso limitado a la enseñanza, las obligaciones domésticas no remuneradas y las opciones restringidas y en función de género de que disponen en cuanto a competencias y ocupaciones

■ **Exclusión de los grupos vulnerables de mujeres.** Las mujeres suelen estar representadas de manera desproporcionada en la economía informal y en general en el extremo más marginado. El bajo nivel de calificaciones en razón de su menor acceso a la educación es un factor importante de este fenómeno. Las tasas de alfabetización mundiales de las mujeres son menores que las de los hombres, aunque la brecha entre niñas y niños está zanjándose en cierta medida debido a los esfuerzos nacionales por alcanzar el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM). La división por género de las tareas del hogar, de las cuales las mujeres son las principales responsables, es un obstáculo considerable al acceso de estas a las oportunidades de formación. La segregación ocupacional por género persiste en razón de los estereotipos y limita el acceso de las mujeres a la capacitación y el aprendizaje informal en trabajos no tradicionales. La falta de oportunidades de cuidado de los hijos, la escasez de subsidios específicos para la formación, la falta de prestaciones de transporte y los calendarios y lugares de capacitación inflexibles son obstáculos graves a los que hacen frente muchas mujeres para acceder a nuevas calificaciones. Esto puede agravarse cuando hay barreras culturales que restringen la movilidad de la mujer. No obstante, no solo las mujeres son vulnerables a la exclusión social y el acceso limitado a la formación profesional. Las personas que viven en comunidades rurales, las personas con discapacidad, los trabajadores migrantes, los trabajadores de edad avanzada, las minorías étnicas, los grupos indígenas y los jóvenes, muchas veces también se encuentran atrapados en un círculo vicioso de bajo nivel de calificaciones y trabajos de baja productividad[11].

● Hay pocos mecanismos disponibles para validar las competencias adquiridas en la economía informal

■ **Falta de reconocimiento de las competencias adquiridas en la economía informal.** Un obstáculo grave para las personas de la economía informal que obtienen acceso a oportunidades de trabajo en la economía formal es la falta de reconocimiento de las competencias obtenidas en la economía informal[12]. En general, las competencias se reconocen socialmente, pero solo en las redes locales y las zonas aledañas. Independientemente de dónde se hayan adquirido las competencias, hay pocos mecanismos disponibles para evaluarlas, que permitirían a muchas personas de la economía informal acceder a sistemas formales de capacitación y a empleos de la economía estructurada. Los procesos de certificación y evaluación de las competencias son importantes para validar las competencias adquiridas y permitir a los empleadores reconocer más fácilmente las competencias y aptitudes de los solicitantes de empleo, ya sea en la economía formal o informal.

10 Haan, H. *Training for Work in the Informal Economy* (inédito) Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, OIT, Ginebra.

11 Para un análisis más amplio de los grupos destinatarios, véase OIT, 2008 *Competencias para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo 2008, Ginebra.

12 *Ibid.*

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- Innovaciones en materia de políticas y coordinación normativa
- Mejora de la capacidad de los proveedores de servicios de capacitación para satisfacer las necesidades de la economía informal
  - Los sistemas públicos de educación y formación profesional
  - Las ONG
  - El perfeccionamiento de los sistemas de aprendizaje informal
- Mejora de la pertinencia de la capacitación
- Ampliación del acceso a las competencias
- Mejora de los servicios de capacitación
- Garantía de resultados equitativos
- Reconocimiento del aprendizaje anterior

Siempre ha sido evidente que perfeccionar las competencias puede desempeñar un papel importante en la facilitación del adelanto social y económico. Además, está cada vez más claro que el desarrollo de las competencias profesionales es un elemento clave del apoyo a la transición hacia la formalidad y la apertura de puntos de ingreso a la economía estructurada. Las herramientas, buenas prácticas, estrategias de proyectos e innovaciones en materia de políticas siguientes subrayan las formas en que los gobiernos y los interlocutores sociales han procurado responder a los desafíos mencionados anteriormente.

Innovaciones en materia de políticas y coordinación normativa. Varios instrumentos recientes de la OIT han puesto de relieve el papel de la formación profesional para mejorar la empleabilidad de los trabajadores y la productividad de las empresas a fin de transformar las actividades marginales de supervivencia en actividades de la economía estructurada (véase Herramientas y Recursos *infra*).

● La formación profesional puede ser parte de un conjunto más amplio de incentivos para apoyar la salida de la informalidad

La formación profesional y la educación deben ser parte de un conjunto más amplio que integre la amplia gama de estrategias de empleo y desarrollo en el macronivel. Las políticas de recursos humanos eficaces concebidas para fomentar las capacidades de los pobres y marginados deben integrarse en los marcos nacionales de desarrollo más amplios, como los planes nacionales de desarrollo, las estrategias de crecimiento favorables a los pobres, los compromisos relativos a los ODM y los Programas de Trabajo Decente por País.

Contar con un marco macroeconómico propicio con generación de empleo como principio básico es decisivo para que la formación profesional alcance su potencial en lo que se refiere a la salida de la informalidad. Las políticas sobre competencias también deben coordinarse con varias otras políticas, como la fiscal, la industrial, la sectorial, la agrícola y la de ampliación del comercio.

Las medidas normativas para aumentar el crecimiento del sector privado también desempeñan un papel decisivo. Los procedimientos de registro simplificados, los incentivos fiscales, la protección de la legislación laboral, la información de mercado, el acceso a financiación y servicios de asesoramiento empresarial, la innovación tecnológica y el acceso a la protección social, cuando se combinan con oportunidades de capacitación, pueden suministrar incentivos importantes para la formalización de las empresas de la

economía informal. (Véase también el documento informativo sobre empresas informales.)

La Comisión de Planificación de la India está elaborando medidas sobre certificación, estableciendo vínculos entre los sistemas de capacitación y la industria, los servicios y la agricultura, entre otras medidas destinadas a zanjar las brechas de calificaciones y satisfacer la demanda de competencias técnicas de los empleadores.

En lo que se refiere a las políticas de recursos humanos propiamente dichas, los gobiernos pueden hacer mucho para que los sistemas de capacitación respondan de manera más favorable a la demanda del mercado de trabajo. Pueden establecer mecanismos de diálogo social, por ejemplo mediante comisiones tripartitas sobre políticas nacionales de formación para supervisar las estrategias de capacitación, la elaboración de alianzas público-privadas, la revitalización de sistemas de información del mercado de trabajo y su orientación a la economía informal, y la mejora de la coordinación de las políticas centradas en la demanda con las de recursos humanos.

En la India, donde la mayor parte de la fuerza de trabajo está en la economía informal, las altas tasas de crecimiento de determinados sectores se han traducido en un marcado déficit de calificaciones. La Comisión de Planificación del país está intentando subsanar las deficiencias de competencias y satisfacer la demanda de calificaciones básicas y técnicas de los empleadores del país. Se está ampliando la infraestructura educacional y fortaleciendo la relación con las industrias, los servicios y la agricultura. Esta estrategia incluye el establecimiento de sistemas de certificación, las alianzas público-privadas, sistemas de formación laboral y el suministro de formación profesional breve e intensiva a grupos desfavorecidos y de recursos para la investigación y la innovación tecnológica. Durante la aplicación se pondrán a prueba varias metodologías para la provisión y certificación de competencias en la economía informal[13].

China ofrece a migrantes rurales capacitación, subsidios y asistencia para la reubicación a fin de cubrir la carencia urbana de trabajadores calificados.

En China se han formulado intervenciones específicas para trabajadores rurales a fin de facilitar su ingreso en trabajos formales. El programa Gota de Rocío ofrece formación profesional que alienta a los trabajadores rurales a migrar a las zonas urbanas en las que hay carencia de trabajadores calificados. Por medio de una combinación de capacitación, subsidios y asistencia para la reubicación a zonas urbanas, el programa forma parte de una estrategia más amplia de mitigación de la pobreza[14].

Jamaica ha procurado resolver su problema de baja productividad por medio del perfeccionamiento de las competencias. El análisis ha demostrado que la economía padece de un bajo nivel de calificaciones, insuficiente adopción de tecnologías, una educación deficiente, una gran economía informal y poca diversificación de las actividades económicas. El Plan nacional de desarrollo ha creado incentivos para el desarrollo empresarial y un marco nacional de cualificaciones. El diálogo social desempeña un papel decisivo, en particular en lo que se refiere al funcionamiento del Centro de Productividad de Jamaica, un órgano tripartito que ayuda a diagnosticar las brechas de productividad y competitividad y a formular soluciones eficaces[15].

Las estrategias favorables a los pobres de Ghana tienen por objeto mejorar la economía informal. Se han establecido estructuras tripartitas por medio del Programa piloto de trabajo decente de Ghana, que ha puesto en práctica planes de desarrollo económico local. La formación profesional ha sido uno de los pilares centrales de la estrategia general de asistencia a las empresas pequeñas para mejorar sus negocios y pasar a la economía formal. Las alianzas público-privadas han facilitado una capacitación más pertinente, lo cual a su vez ha tenido un impacto aun mayor por conducto de una estrategia integrada que incluye inversiones en infraestructura, vínculos con seguros de salud, ahorros y créditos, además de pensiones.

13 Palmer, R. 2008, *Skills and Productivity in the informal economy* Sector de Empleo, Documento de trabajo núm. 5 2008, OIT, Ginebra.
14 OIT, 2008 *Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo 2008, Ginebra.
15 *Ibid.*

■ **Mejora de la capacidad de los proveedores de servicios de capacitación para satisfacer las necesidades de la economía informal**[16]**.** Los proveedores de servicios de capacitación actuales tienen el potencial de ampliar considerablemente sus servicios en la economía informal, con estrategias adecuadas para cada modalidad.

- **Los sistemas públicos de educación y formación profesional** tienen la ventaja de la experiencia, los recursos humanos y técnicos, y la infraestructura para impartir capacitación, pero tal vez sea necesario reformarlos para mejorar la calidad de la formación y su pertinencia para la economía informal. Podría ser necesario que ofrecieran distintos tipos de capacitación para llegar a la economía informal, pasando de las meras competencias técnicas a las empresariales para los trabajadores por cuenta propia e incorporando esferas como la preparación para la vida y competencias de negociación y la empleabilidad. La capacitación tal vez deba ser más flexible, con cursos más breves que combinen conocimientos prácticos y teóricos y enfoques participativos. Podrían necesitarse cursos de recuperación para quienes tienen niveles bajos de educación. Incorporar metodologías para seleccionar a los participantes, por ejemplo reconociendo sus competencias y experiencia previas adquiridas fuera de la economía formal, puede ayudar a ampliar sus servicios para beneficiar a muchos trabajadores y operadores de la economía informal. El apoyo posterior a la capacitación es importante para mejorar los resultados relativos al empleo de muchas personas de la economía informal, en particular la vinculación con los empleadores, los servicios de asesoramiento empresarial y los sistemas de información sobre el mercado de trabajo.

  Las instituciones nacionales de formación también pueden ampliar su alcance combinando enfoques innovadores, como la formación basada en la comunidad, el aprendizaje a distancia, la capacitación móvil y la formación empresarial, y mediante métodos basados en el trabajo para mejorar la infraestructura rural, impartiendo capacitación en materia de construcción, mantenimiento y adquisiciones públicas.

  Los gobiernos necesitan recursos y voluntad política para adaptar los sistemas públicos de capacitación a las necesidades de las personas de la economía informal. Las iniciativas de reforma de los planes de estudios, establecimiento de sistemas de certificación y elaboración de subsidios destinados a mitigar la pobreza pueden tener efectos considerables en el ingreso de actores económicos en la economía estructurada.

  En Honduras, los Centros de Educación para el Trabajo (CENETS) se dirigen a los pobres de comunidades rurales y urbanas. Las evaluaciones de las necesidades locales y la participación comunitaria están vinculadas al Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP). Las calificaciones básicas se combinan con capacitación sobre género y alfabetización, además de formación técnica y empresarial[17].

  En el Perú se han combinado los programas de nivelación con los servicios de empleo y la formación técnica, dirigiéndose a los subempleados pobres y los desempleados jóvenes. El Programa de Capacitación Laboral (CAPLAB) evalúa la experiencia anterior de los educandos y la demanda del mercado de trabajo, en particular de las pequeñas empresas. Incluye la formación tanto en el trabajo como en instituciones formales de capacitación, y vínculos a servicios de empleo. En 2003 el Programa se incorporó al

● La combinación de enfoques innovadores como la formación basada en la comunidad, el aprendizaje a distancia, la capacitación móvil y la formación empresarial, y los métodos basados en el trabajo para mejorar la infraestructura rural pueden ampliar el alcance a la economía informal

El Perú también ha elaborado un programa de apoyo a las micro y pequeñas empresas que ofrece asesoramiento gratuito a las personas que desean registrar sus negocios.

16 Para un análisis más pormenorizado sobre la forma en que los proveedores de servicios de capacitación pueden llegar a la economía informal, véase Hans Christian Haan *Training for Work in the Informal Economy* (inédito) Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, OIT, Ginebra.

17 OIT, 2008 *Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo 2008, Ginebra.

ámbito de la Ley General de Educación. Además, el Perú ha establecido el Programa de Autoempleo y Microempresa (PRODAME), que ofrece asesoramiento gratuito a personas que quieren formalizar sus empresas. El Centro de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa. (PROMPYME), otro programa peruano, tiene por objeto ampliar el acceso de las pequeñas empresas a los mercados. La posibilidad de participar en las adquisiciones públicas es un incentivo importante para registrar las empresas por conducto del programa[18].

La Dirección de Formación de Botswana ha puesto en marcha estrategias para ampliar el acceso a la formación profesional de las mujeres en la economía informal, comenzando con la recolección periódica de datos sobre género en todas las instituciones de formación profesional, en particular sobre la segregación ocupacional y las necesidades de capacitación de hombres y mujeres. Ésta también se ha ocupado de los estereotipos en los planes de estudios y ha impartido capacitación al personal sobre asuntos de género[19]. En China las instituciones de formación profesional utilizan cada vez más el aprendizaje a distancia para llegar a los trabajadores de la economía informal de zonas subatendidas. Entre los temas impartidos figuran inglés, tecnología de la información y competencias empresariales[20].

Los subsidios de fuentes públicas, subvenciones, cupones y becas para la capacitación pueden facilitar el acceso de los proveedores privados de capacitación a los clientes más pobres de la economía informal

- **Los proveedores de capacitación del sector privado** podrían ser aún más eficaces en el perfeccionamiento del desempeño de las micro y pequeñas empresas de la economía informal si su estructura de cuotas no fuera un obstáculo importante. Los subsidios de fuentes públicas, subvenciones, cupones y becas para la capacitación pueden facilitar el acceso a los clientes más pobres de la economía informal. Las estructuras de incentivos podrían ser muy eficaces para aumentar la pertinencia de los proveedores privados de capacitación en la economía informal. El acceso a incentivos fiscales y de capital y el apoyo técnico por instituciones nacionales de formación profesional (nuevas metodologías, investigación del mercado de trabajo, preparación de planes de estudios, capacitación de instructores, pruebas comerciales y certificación) pueden permitirles ampliar su alcance a la economía informal.

- **Las ONG.** El alcance e impacto de la capacitación a través de las ONG puede fortalecerse mediante la creación de capacidad en esferas como la formación del personal, la divulgación de buenas prácticas y el establecimiento de alianzas con el gobierno, instituciones de formación públicas y privadas, y los interlocutores sociales. Las ONG también deben garantizar que las competencias que suministran sean pertinentes para la economía local. Pueden hacerlo estableciendo evaluaciones periódicas de las necesidades del mercado y mecanismos de vigilancia, incluido el seguimiento de los graduados después de la capacitación.

En varios países los cursos complementarios han demostrado ser muy eficaces para desarrollar las capacidades tanto de los maestros como de los aprendices

- **El perfeccionamiento de los sistemas de aprendizaje informal.** Los gobiernos reconocen cada vez más la importancia del aprendizaje informal como un sistema de formación inicial que es una alternativa práctica, económica y viable a la capacitación impartida en centros de formación. Varios países han procurado abordar algunas de las debilidades inherentes del sistema para fortalecer la capacidad del aprendizaje informal a fin de perfeccionar el nivel de competencias en la economía informal. Las estrategias incluyen el establecimiento de incentivos y estructuras de apoyo para procedimientos más eficaces de selección de maestros artesanos y aprendices, y la prestación de apoyo posterior a la capacitación.

18 *Ibid.*
19 *Ibid.*
20 *Ibid.*

Los cambios y la reestructuración del aprendizaje informal exigen un enfoque institucional que reconozca la cultura y las reglas informales que la rigen. El perfeccionamiento del aprendizaje informal debería basarse en incentivos y beneficios tangibles para los maestros artesanos y sus aprendices. Los cursos complementarios han demostrado ser muy eficaces para crear la capacidad tanto de los maestros como de los aprendices. Las nuevas técnicas pedagógicas, la información sobre mercados y productos de alto valor añadido, las nuevas tecnologías, la salud y seguridad en el trabajo, las competencias empresariales y las nuevas competencias técnicas han sido eficaces en el perfeccionamiento de la capacitación provista por los maestros y el desempeño de sus propias empresas. Para los aprendices, la capacitación complementaria, incluidas la alfabetización, aritmética, comercialización, competencias empresariales y conocimientos teóricos del oficio, han contribuido a maximizar los beneficios de su aprendizaje. También podría ser necesario proveer asistencia financiera con recursos públicos a los aprendices para permitir a muchos jóvenes el acceso a la capacitación o la compra de herramientas y equipo. Además, el apoyo posterior a la capacitación es particularmente importante, entre otras cosas el suministro de información sobre oportunidades de trabajo por cuenta propia, la microfinanciación, la información de mercado, los servicios de empleo y el asesoramiento empresarial.

Las intervenciones destinadas a perfeccionar el aprendizaje informal también deben establecer vínculos con las instituciones de formación profesional formales actuales. Además, vincular el aprendizaje informal con la creación de sistemas de certificación y evaluación o perfeccionar estos sistemas puede permitir que este tipo de aprendizaje transmita a los aprendices un conjunto de competencias más uniforme y normalizado, e introducir el reconocimiento de las competencias a nivel nacional (véase también el reconocimiento del aprendizaje anterior)[21]. La formalización del aprendizaje informal entraña vincular el marco institucional informal subyacente (reglas asignadas socialmente) con los marcos institucionales formales del sistema de educación y formación profesional formal, y requiere intervenciones concebidas cuidadosamente que no destruyan la estructura de incentivos del sistema de aprendizaje informal[22]. Las innovaciones en estrategias de aprendizaje informal incluyen:

- En Kenya, el desarrollo de las competencias profesionales para nuevos productos y mejores prácticas empresariales se tradujo en mejoras tangibles del aprendizaje informal impartido por los maestros artesanos.
- En Zimbabwe se introdujeron nuevos cursos previos breves e intensivos para preparar mejor a los aprendices potenciales para el aprendizaje informal.
- En Camerún, un enfoque orientado al mercado que utiliza herramientas de análisis de mercado en la economía local ha contribuido a determinar y crear nuevas oportunidades para los productos de la zona en un marco de desarrollo económico local.
- En Ghana se establecieron cursos de capacitación para mejorar las competencias de los maestros (por ejemplo, capacitándolos en la comprensión del diseño, la reparación de equipos, el ahorro de materias primas, la producción de nuevos artículos, el cálculo de precios y la gestión del tiempo).
- En Benin, varias intervenciones diferentes en colaboración con asociaciones de artesanos se propusieron mejorar el sistema de aprendizaje informal.

21 Véase Nübler, I. y otros (2009) *Understanding informal apprenticeship – Findings from empirical research in Tanzania* Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, Sector de Empleo, OIT, Documento de trabajo núm. 32 (Ginebra, OIT), y Haan, H. Training for Work in the Informal Economy (inédito) Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, OIT, Ginebra.

22 Nübler, I (2007) Apprenticeship: A Multidimensional Approach, taller de la OIT sobre Aprendizaje en la Región de África Occidental, 3 y 4 de mayo de 2007, OIT. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/presentation/wcms_104956.pdf.

● Pueden ponerse en práctica distintos mecanismos para que la provisión de formación profesional se ajuste mejor a la demanda del mercado de trabajo

Sobre la base de estas experiencias, en 2005 el Gobierno introdujo legislación que estableció un sistema de aprendizaje dual basado en la práctica informal: los aprendices obtienen capacitación en centros públicos o privados los sábados, mientras trabajan en la empresa del maestro artesano durante la semana. Después de tres años, la duración habitual del aprendizaje informal, rinden un examen y reciben un certificado reconocido oficialmente[23].

Una deficiencia importante del aprendizaje informal es que suele beneficiar más a los hombres jóvenes que a las mujeres jóvenes. Muchas veces los factores sociales inhiben la participación de mujeres en oficios dominados por los hombres, y muchos de los oficios que se consideran "orientados a las mujeres" no tienen sistemas de aprendizaje (excepto peluquería, restauración y sastrería, en los que el aprendizaje informal suele estar bien establecido). Un proyecto de la OIT y el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) en países de habla inglesa de África Subsahariana ha tratado de resolver este problema alentando a las niñas a participar en oficios tradicionalmente masculinos, como la carpintería. El proyecto se basa en una estrategia de comunicación y sensibilización firme dirigida a progenitores, empleadores y a la comunidad en general[24].

● La formación breve e intensiva anterior a la capacitación y la formación profesional complementaria (que incluye la alfabetización, aritmética, y competencias de liderazgo, gestión, empleabilidad, higiene y seguridad en el trabajo, y preparación para la vida) han demostrado ser eficaces para preparar a las personas en formación para la capacitación empresarial y profesional

■ **Mejora de la pertinencia de la capacitación.** Deben elaborarse mecanismos para que una parte de los proveedores de capacitación ajusten su oferta a la demanda de calificaciones. El diálogo social a nivel empresarial, sectorial y nacional es un mecanismo fundamental para mejorar la pertinencia de las calificaciones para el mercado de trabajo. Las alianzas público-privadas pueden asegurar una mejor coordinación entre las necesidades del mercado de trabajo y las instituciones de formación. Los sistemas de información del mercado de trabajo eficientes también son decisivos para la determinación, el monitoreo y la anticipación de las necesidades en materia de competencias y pueden incorporarse en los sistemas de capacitación. Las políticas de formación profesional en general deben ajustarse a las políticas industriales, sectoriales y comerciales, y coordinarse con estas para determinar la escasez de trabajadores calificados. A nivel comunitario, el análisis de mercado de la economía local es un primer paso esencial anterior a la formación profesional, en particular para los trabajadores por cuenta propia.

En Malawi, Zambia y República Unida de Tanzanía se han hecho esfuerzos para coordinar la oferta y la demanda estableciendo relaciones con el sector privado. Se han creado órganos consultivos nacionales para que la formación profesional responda de manera más adecuada a la demanda del mercado de trabajo. En Madagascar un proyecto de la OIT basado en el conjunto de herramientas del Programa de Formación para la Habilitación Económica Rural (TREE) fomentó las relaciones con la industria incorporando a los agricultores locales a las cadenas de valor internacionales de exportaciones de verduras de alto valor.

■ **Ampliación del acceso a las competencias.** Las intervenciones normativas deben abordar los obstáculos tanto financieros como no financieros de acceso a la formación profesional en la economía informal. Los estrictos requisitos de admisión, las cuotas elevadas y el costo de oportunidad de la capacitación respecto a los ingresos necesarios para sobrevivir pueden superarse por medio de estrategias concretas de mitigación de la pobreza. Los subsidios para la capacitación, las prestaciones de transporte, las políticas activas del mercado de trabajo que fomentan la capacitación y la reconversión

23 Haan, H. *Training for Work in the Informal Economy* (inédito) Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, OIT, Ginebra; Walther, R. 2008. Towards a renewal of apprenticeship in West Africa, Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), Departamento de Investigación, Notas y Documentos núm. 40 (París, AFD).

24 Murray, U. *Gender and Skills Development : Practical experiences and ways forward* (inédito) Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, OIT, Ginebra.

profesional, desempeñan un papel importante en la reducción de los costos de las personas en formación.
Una importante barrera no financiera es el bajo nivel de educación que hay en la economía informal. Suelen requerirse inversiones en educación básica, programas de nivelación, incluida alfabetización y capacitación complementaria para que muchos trabajadores de la economía informal puedan perfeccionar sus competencias y beneficiarse de ellas. La formación breve e intensiva anterior a la capacitación y la formación profesional complementaria (que incluye la alfabetización, aritmética y competencias de liderazgo, gestión, empleabilidad, higiene y seguridad en el trabajo, y preparación para la vida) han demostrado ser eficaces para preparar a las personas en formación para la capacitación empresarial y profesional, y dotarlos de la capacidad de aprender y desarrollarse permanentemente.

La OIT ha elaborado una herramienta importante a este respecto basada en un marco de desarrollo local, y destinada a crear nuevas oportunidades económicas para grupos pobres y desfavorecidos, especialmente de zonas rurales. La *herramienta de Formación basada en la Comunidad - Capacitación para el Empoderamiento Económico Rural (CBT-TREE)* ayuda a las comunidades a encontrar oportunidades económicas, concibe e imparte formación profesional basada en la comunidad y suministra apoyo posterior a la capacitación, por ejemplo acceso a mercados y organización de grupos de ahorro y crédito. TREE trabaja en varios niveles, desde el micronivel hasta la formulación de políticas en apoyo de las iniciativas de capacitación basadas en la comunidad. Al micronivel no solo ajusta las competencias a la demanda, sino que reconoce que podrían necesitarse distintas competencias complementarias. Por ejemplo, en la formación de mujeres que trabajan por cuenta propia, varios proyectos TREE han incorporado la alfabetización y el fomento de confianza en sí mismas. En otro nivel, el diseño y ejecución de la capacitación muchas veces entraña un componente fuerte de desarrollo de capacidades de los asociados. TREE promueve un conjunto integrado que incluye el apoyo posterior a la capacitación, como microcréditos, servicios de asesoramiento empresarial e información de mercado[25].

Se ha adaptado eficazmente la herramienta TREE para satisfacer las necesidades de comunidades concretas. Por ejemplo, el proyecto TREE de la OIT en Pakistán se ocupó de la cuestión de la movilidad limitada de las mujeres fuera de sus hogares utilizando mujeres instructoras para capacitar a las mujeres en sus hogares. También se prestó apoyo a varones en formación de zonas rurales mediante comida y alojamiento. En Pakistán y Filipinas estudios de seguimiento han indicado que los aprendices han utilizado sus nuevas competencias y obtenido ingresos mayores. En Filipinas el 94 por ciento de las personas entrevistadas atribuyeron sus actividades económicas actuales a la capacitación mediante TREE. En Pakistán el componente de alfabetización integrado en TREE mejoró considerablemente la capacidad de los participantes de beneficiarse de la formación profesional. TREE se ha implementado en Sri Lanka, Madagascar, países del Pacífico, Burkina Faso y Níger.

El programa TREE de la OIT evolucionó a partir de sus programas de formación basada en la comunidad que a su vez se sustentaban en enfoques participativos a nivel local. En Bangladesh el proyecto de formación basada en la comunidad se dirigió a las mujeres rurales e integró la creación de confianza y la sensibilización de género con competencias técnicas y empresariales. Antes del diseño del programa de capacitación, se realizó una evaluación de mercado y el apoyo posterior a la formación también fue particularmente importante para permitir a las mujeres la puesta en marcha de empresas. La capacitación fue diseñada en forma modular y se impartió en horarios y lugares convenientes para las mujeres participantes. Un modesto subsidio a la formación alentó la participación y ayudó a sufragar los gastos de transporte. En

25 Capt, J. (2005) *Report on the Experts Meeting on Skills Development for Economic Empowerment using the Community-Based Training Methodology.* Chiba (Japón), 22 a 24 de febrero de 2005. http://ilo-mirror.library.cornell.edu/public/english/employment/skills/download/cbttreechiba.pdf

Camboya la formación basada en la comunidad se centró en las necesidades de capacitación y empleo, la identificación de cursos con las ONG y el sector privado, la elaboración de planes de estudios, la formación de instructores y la selección de las personas en formación para el empleo por cuenta propia. Las modalidades flexibles incluyeron tanto la capacitación basada en centros como cursos móviles más breves. Se relacionó la capacitación con opciones de microfinanciación. Los estudios de seguimiento revelaron que de los 5,500 matriculados, las tasas de deserción fueron solo del 0.4 por ciento y que el 77 por ciento de los graduados obtuvo empleo después de la capacitación (principalmente por cuenta propia). En Filipinas el enfoque de formación basada en la comunidad ha derivado en el Programa de Formación basada en la Comunidad y de Desarrollo de la Iniciativa Empresarial, que ahora es el programa estándar de la organización nacional de desarrollo de competencias TESDA. Se ha reconocido ampliamente la importancia de la investigación económica anterior a la capacitación y se la ha incorporado en toda la capacitación. El Programa se aplica principalmente a nivel municipal por medio de coaliciones de organismos públicos y las ONG[26].

● Las innovaciones en la forma de impartir la capacitación a menudo han combinado el aprendizaje basado en instituciones con aquel basado en empresas, vinculando la parte práctica con la teórica, incorporando unidades de enseñanza móvil y la posibilidad de aprendizaje a distancia, particularmente para las personas que viven en comunidades remotas o rurales

■ **Mejora de la prestación de formación profesional.** Los sistemas de formación deben ser diversos y flexibles y reconocer que si bien se requiere mucho tiempo para la adquisición de competencias, los cursos breves e intensivos suelen ser los más eficaces si se los acompaña de apoyo posterior a la formación profesional. Las innovaciones a la prestación de formación profesional a menudo han combinado el aprendizaje escolar con el basado en empresas, vinculando la parte práctica con la teórica, incorporando unidades de enseñanza móvil y la posibilidad de aprendizaje a distancia, particularmente para las personas que viven en comunidades remotas o rurales. Las técnicas pedagógicas participativas y los cursos modulares son particularmente pertinentes para los grupos analfabetos o poco educados. Las técnicas de demostración, las visitas de exposición y el aprendizaje práctico deben acompañarse de los conocimientos teóricos que puedan facilitar una comprensión más amplia del oficio y alentar la diversificación y la innovación. Podría ser necesario revisar y normalizar los planes de estudios para permitir una transmisión más uniforme de las competencias. El programa TREE descrito anteriormente incluye un conjunto de técnicas y metodologías pedagógicas participativas.

■ **Garantía de resultados equitativos.** Habida cuenta del nivel considerablemente más bajo de competencias de las mujeres, la inversión en educación básica es esencial para las niñas. Muchos países han elaborado sistemas de incentivos para alentar a los progenitores a enviar a sus hijas a la escuela. Una serie de estrategias, como los sistemas de transferencias en efectivo condicionadas para madres, becas, productos alimenticios, programas de alimentación en la escuela, libros de texto y uniformes gratuitos, campamentos de regreso a la escuela y programas de transición para niñas, han sido eficaces para mejorar el acceso de estas a la enseñanza. En algunas comunidades las guarderías subsidiadas también han reducido la carga que representa para muchas niñas el cuidado de los hermanos menores y los cursos de preparación para la vida dirigidos a madres adolescentes, les han dado la posibilidad de seguir estudiando. En el caso de las mujeres adultas, superar los obstáculos creados por sus obligaciones domésticas es decisivo para que puedan obtener acceso a oportunidades de formación profesional. La provisión de guarderías, subsidios, prestaciones de transporte, la flexibilidad en cuanto a horarios y lugares de capacitación y, para las mujeres que tienen limitaciones de movilidad, unidades móviles de capacitación o formación basada en el hogar, han demostrado ser muy eficaces en distintos entornos.

Tratar la segmentación del mercado de trabajo, las diferencias salariales por motivos de género, y la segregación ocupacional en la economía informal, al

26 Haan, H. *Training for Work in the Informal Economy* (inédito) Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, OIT, Ginebra.

igual que en la economía formal, requiere una serie de estrategias paralelas tales como la orientación profesional en las competencias de gran demanda, reforma de los planes de estudios y cursos de los proveedores de formación profesional, metas de equilibrio de género en la participación y sensibilización adecuada de los empleadores, incluidos los maestros artesanos en el aprendizaje informal y la comunidad en general. Para que la formación en competencias no tradicionales sea eficaz, primero debe estar acompañada de una evaluación precisa de las competencias que son objeto de demanda, y a menudo de una campaña de promoción y sensibilización prolongada y sostenida a nivel comunitario e institucional para lograr el apoyo a nuevas funciones de la mujer en la economía. En los casos en que las relaciones de género son especialmente restrictivas, la capacitación en competencias no tradicionales debería emprenderse con suma precaución y con la cooperación de la comunidad en general para evitar la marginación de las mujeres destinatarias.

● La formación en competencias no tradicionales requiere apoyo a una adecuada sensibilización de las comunidades y los empleadores locales antes y después de la capacitación

Varios proyectos de la OIT, incluidos los proyectos TREE mencionados anteriormente, han intentado abordar estas cuestiones mediante la incorporación de una perspectiva de género (por la cual las intervenciones son diseñadas teniendo en cuenta las diferentes situaciones, necesidades e impacto en hombres y mujeres por igual) y, si procede, un enfoque específico de género (por el cual las intervenciones se diseñan para mejorar la situación del género particularmente desfavorecido). El proyecto de la OIT en la India *Empleo decente para mujeres* (DEW) trabajó con mujeres pobres y analfabetas. Ofreció un conjunto de módulos de competencias, incluidas las empresariales y de preparación para la vida, salud y seguridad en el trabajo para mujeres, igualdad de género, conocimientos jurídicos básicos, creación de confianza y liderazgo. El apoyo posterior a la capacitación incluyó vínculos con empleadores, sectores, mercados, bancos, empresas de micro financiación y el servicio nacional de empleo. En algunos casos también se suministró formación en competencias no tradicionales[27].

A menudo las mujeres requieren apoyo para ampliar sus actividades a un trabajo más lucrativo en función de la demanda. Una evaluación de la etapa inicial de un proyecto de la OIT sobre mujeres con discapacidad en Etiopía (Proyecto sobre el desarrollo de la iniciativa empresarial de las mujeres con discapacidad (DEWD)) observó que las mujeres tendían a ingresar en actividades semejantes de baja remuneración en el sector de elaboración de alimentos. En etapas posteriores, una evaluación participativa de mercado permitió a las mujeres encontrar oportunidades económicas más lucrativas en sus comunidades[28].

Jóvenes. Varios países también están haciendo grandes esfuerzos para garantizar que otros grupos vulnerables, como los jóvenes y las personas con discapacidad, tengan oportunidades de perfeccionamiento de sus competencias. Por ejemplo, en Trinidad y Tabago el Centro Nacional para Personas con Discapacidad ofrece formación profesional de dos años de duración mediante un conjunto de cursos certificados por el Consejo Nacional de Exámenes del Ministerio de Educación. Además de formación técnica, el programa incluye cursos de aritmética, alfabetización, tecnología de la información y capacitación para la vida independiente, y competencias básicas a fin de dotar a las personas con discapacidad de mayor empleabilidad. Se orienta a los egresados hacia programas de aprendizaje laboral y formación más avanzada antes de acceder a empleos en las empresas locales. Más del 55 por ciento de los

27 Este último componente fue la única esfera que tuvo resultados dispares. Aunque fue relativamente fácil que una mujer formada en las competencias profesionales tradicionales encontrara trabajo o vendiera sus productos, fue mucho más difícil que las mujeres capacitadas en competencias no tradicionales lo hicieran. Muchas mujeres formadas como fontaneros o taxistas no pudieron encontrar trabajo debido a las actitudes de los empleadores y de la comunidad. La escasa organización de los educandos en grupos de producción y cooperativas también fue un factor contribuyente. Este tipo de problemas puede superarse mediante un componente importante de sensibilización de la comunidad, una evaluación adecuada del mercado anterior a la capacitación y mejores vínculos entre las instituciones de formación, los pequeños empleadores y las instituciones del mercado de trabajo.

28 Murray, U. *Gender and Skills Development : Practical experiences and ways forward* (inédito) Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, OIT, Ginebra.

egresados obtiene trabajo en el mercado laboral abierto y algunos emprenden actividades por cuenta propia[29].
En Camboya, con los auspicios del proyecto "Alleviating Poverty through Peer Training (APPT)" (Mitigación de la pobreza mediante la formación interpares), se imparte formación en el lugar de trabajo a personas con discapacidad en empresas ya establecidas. Las técnicas pedagógicas se basan en el criterio de aprendizaje mediante la acción y se apoyan en un análisis de mercado para evitar la saturación de determinadas actividades empresariales[30].

Un proyecto del Africa Educational Trust, el Programe de Incentivos educativos para los jóvenes de ambos sexos en Somalia (SEIGYM), utilizó un sistema de vales destinado a alentar a los jóvenes desfavorecidos a que adquirieran competencias de lectura y formación profesional esenciales en zonas urbanas de Somalilandia y Puntlandia. Los vales permitieron a los jóvenes desfavorecidos pagar una formación básica en alfabetización y aritmética antes de pasar a la formación profesional para el empleo (carpintería, instrucción de conducción, pintura, sastrería y enfermería). Los vales solo podían redimirse si los proveedores de capacitación certificaban la formación. Se seleccionaron más de 5,000 hombres y mujeres jóvenes en Somalia septentrional y se les ofrecieron vales para acceder al curso de su elección, por ejemplo, alfabetización y computación[31].

Reconocimiento del aprendizaje anterior[32]. Una cuestión clave para los trabajadores y operadores de la economía informal es que sus competencias no se reconocen en la economía formal. Esto impide su ingreso en el mercado de trabajo o el sistema de capacitación formales. La Dirección de Cualificaciones de Sudáfrica ha elaborado directrices y procedimientos para el reconocimiento del aprendizaje previo dentro de su Marco nacional de cualificaciones. Las directrices incluyen la evaluación, la retroalimentación y la gestión de la calidad. Se han elaborado planes sectoriales específicos sobre los sistemas de verificación de competencias y la organización de la capacitación mejorada. Varios planes sectoriales se ocupan específicamente de la economía informal para facilitar el ingreso en la economía estructurada[33]. En Chile el programa Segunda Oportunidad ha elaborado cursos breves con horarios flexibles para facilitar el ingreso al mercado de trabajo formal. El programa Chilecalifica se emprendió en 2002 con el objetivo de mejorar el nivel de la enseñanza escolar y la formación técnica, la certificación nacional de competencias y aptitudes, y los sistemas de información de mercado[34].

Sudáfrica y Chile han elaborado directrices para reconocer las competencias adquiridas informalmente.

Perfeccionamiento del aprendizaje informal – Guía de recursos para África

En 2012, la OIT publicó un nuevo conjunto de herramientas en apoyo al fortalecimiento de los sistemas de aprendizaje informal. Estas suministran orientación práctica detallada para superar algunas de las deficiencias existentes en los sistemas descritos en este documento informativo, en esferas como la financiación, la vigilancia de la calidad, el fortalecimiento de la igualdad de género y la mejora de los vínculos con los sistemas formales.

Para consultar esta publicación, véase http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_171393/lang--en/index.htm

29 OIT, 2008 C*alificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo 2008, Ginebra.
30 *Ibid.*
31 http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/recomm/report/ch_3.htm, http://www.africaeducationaltrust.org/africa.html.
32 No obstante, cabe señalar que hasta ahora, en el contexto de los marcos para el desarrollo de aptitudes profesionales, la experiencia en el reconocimiento del aprendizaje anterior ha sido dispar. Algunos de los sistemas de reconocimiento son engorrosos y costosos, la mayoría de los sistemas establecidos no han beneficiado a muchas personas y no hay datos sobre su uso por los empleadores en muchos países. Véase, por ejemplo, Allais, S. 2010. The implementation and impact of National Qualifications Frameworks: Report of a study in 16 countries, Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (OIT, Ginebra).
33 OIT, 2008 Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo 2008, Ginebra.
34 *Ibid.*

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Los detalles sobre las buenas prácticas citadas anteriormente se pueden acceder aquí. Esta sección contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición entre los dos.

Instrumentos de la OIT y Conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

OIT 2000 *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos 88.ª* reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo 2000 Ginebra
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc88/resolutions.htm#III

OIT 2008 *Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo* 97.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo 2008 Ginebra
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_125523.pdf

Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312533,es:NO

OIT, 2002, Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf

Publicaciones pertinentes

Liimateinen, Marjo-Riitta 2002 *Training and skills acquisition in the informal sector: A literature review* Documento de trabajo SKILLS núm. 9 Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (Ginebra, OIT)
http://www.ilo.org/public/english/employment/infeco/download/literature.pdf

Murray, U. 2008 *Gender and Skills Development : Practical experiences and ways forward* (inédito) Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad de la OIT (Ginebra, OIT)

Nübler, I. y otros (2009) *Understanding informal apprenticeship – Findings from empirical research in Tanzania* Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad de la OIT, Sector de Empleo, Documento de trabajo núm. 32 (Ginebra, OIT)
http://www.ilo.org/public/english/employment/download/wpaper/wp32.pdf

OIT 2007 *Apprenticeship in the informal economy in Africa* Informe del taller, Ginebra, 3 y 4 de mayo de 2007. Sector de Empleo
http://www.ilo.org/public/english/employment/download/report/report1.pdf

Palmer, R. 2008, *Skills and Productivity in the informal economy* Sector de Empleo, Documento de trabajo núm. 5, 2008 (Ginebra, OIT)
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_103983.pdf

2008 'Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo',Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 2008 (Ginebra, OIT)
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_092619.pdf

Walther, R. 2008. *Towards a renewal of apprenticeship in West Africa*, Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), Departamento de Investigación, Notas y Documentos núm. 40 (París, AFD)
http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Archives/Notes-et-documents/40-notes-documents-VA.pdf

Herramientas

OIT 2002 Guide for training Women Economic Groups, OIT Ginebra
http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/policies/retool.htm

OIT 2007 Start Your Waste Recycling Business Technical Handouts
http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/waste_recycle/technical_handouts.pdf

OIT 2008 Training for Rural Economic Empowerment (TREE). OIT Ginebra
http://www.ilo.org/skills/projects/WCMS_103528/lang--en/index.htm

OIT 2012, Upgrading Informal apprenticeships: A Resource Guide for Africa OIT Ginebra
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_171393/lang--en/index.htm

OIT Gender and Entrepreneurship Together: GET Ahead for Women in Enterprise. Departamento de Creación de Empleos y Desarrollo de la Empresa, Programa de Desarrollo de Pequeñas Empresas Hoja de datos de Desarrollo de la iniciativa empresarial de la mujer (WED) núm. 3. OIT Ginebra
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_111368.pdf

OIT Know About Business (KAB)
http://www.ilo.org/employment/DepartmentsOffices/rural-development/WCMS_159163/lang--en/index.htm

OIT Women Entrepreneurs' Associations (WEA) Capacity Building Guide. Departamento de Creación de Empleos y Desarrollo de la Empresa, Programa de Desarrollo de Pequeñas Empresas Hoja de datos WED núm. 7. OIT Ginebra
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_111372.pdf

OIT Women's Entrepreneurship Development (WED) Capacity Building Guide. Departamento de Creación de Empleos y Desarrollo de la Empresa, Programa de Desarrollo de Pequeñas Empresas Hoja de datos WED núm. 2. OIT Ginebra
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_111367.pdf

Para más información consulte el sitio web del Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad http://www.ilo.org/skills/lang--es/index.htm

Referencias

Aggarwal, A.; Hofmann, C.; Phiri, A. 2010. *A study on informal apprenticeship in Malawi*, Employment Report No. 9, Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, Equipo de Trabajo Decente para África Meridional y Oriental (Ginebra, OIT).

Allais, S. 2010. *The implementation and impact of National Qualifications Frameworks: Report of a study in 16 countries*, Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (Ginebra, OIT).

Capt, J. 2005. *Report on the Experts Meeting on Skills Development for Economic Empowerment using the Community-Based Training Methodology.* (Chiba,Japón), 22 a 24 de febrero de 2005.

Gallart, MA. *Competencias, productividad y crecimiento del empleo: el caso de América Latina.* Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad Documento de trabajo núm. 7, 2008 (Ginebra, OIT)
http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_096106/lang--es/index.htm

Haan, H. *Training for Work in the Informal Economy* (inédito) Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (Ginebra, OIT).

Haan. 2006. *Training for work in the informal micro-enterprise sector*, Proyecto internacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre enseñanza técnica y profesional (Dordrecht).

Liimateinen, Marjo-Riitta 2002 *Training and skills acquisition in the informal sector: A literature review* Documento de trabajo SKILLS núm. 9 Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/public/english/employment/infeco/download/literature.pdf

Mitra, A 2002 *Training and skill formation for Decent Work in the informal sector: Case Studies from India* Documento de trabajo SKILLS núm. 8 Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (Ginebra, OIT).

Murray, U. 2008 *Gender and Skills Development: Practical experiences and ways forward* (inédito) Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad de la OIT (Ginebra, OIT).

Nübler, I.; Hoffmann, C.; Greiner, C.. 2009 *Understanding informal apprenticeship – Findings from empirical research in Tanzania* Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, Sector de Empleo, OIT, Documento de trabajo núm. 32 (Ginebra, OIT).

Nübler, I. 2007, *Apprenticeship: A Multidimensional Approach*, taller de la OIT sobre Aprendizaje en la Región de África Occidental, 3 y 4 de mayo.

OIT. 2007. *Apprenticeship in the informal economy in Africa* Informe del taller, Ginebra, 3 y 4 de mayo de 2007. Sector de Empleo.
http://www.ilo.org/public/english/employment/download/report/report1.pdf

OIT. 2008. *Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, Informe V, 97ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT).

Palmer, R. 2008, *Skills and Productivity in the informal economy,* Sector de Empleo, Documento de trabajo núm. 5, 2008 (Ginebra, OIT)

Silveira, S. y Anaclara Matosas. *Género y economía informal en América Latina. Nuevos retos y respuestas posibles desde las políticas de formación para el trabajo*. Boletín Cinterfor. Núm. 155.

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - **7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal**
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra



Pequeño puesto en un mercado de Madras, India.

7.3 MICROFINANZAS Y LA ECONOMÍA INFORMAL: ESTRATEGIAS SELECTIVAS PARA SALIR DE LA INFORMALIDAD

■ Las microfinanzas pueden brindar apoyo importante para la transición hacia la formalidad por medio de incentivos para salir de la informalidad y por su posición en los marcos de supervisión. Tienen la ventaja de ser flexibles y accesibles para los pobres, al tiempo que son objeto de regulación. Es importante destacar que las instituciones de microfinanzas pueden prestar apoyo al acceso de los operadores informales a otros mercados y a oportunidades de generación de ingresos, por lo cual son aliados interesantes para los operadores de la economía informal que desean crecer. Con frecuencia, las instituciones de microfinanzas también tienen la ventaja de que no exigen títulos de propiedad oficiales como garantía de los préstamos y requieren menos documentación escrita que las instituciones financieras tradicionales. Del mismo modo, la orientación subyacente a la mitigación de la pobreza de las instituciones de microfinanzas les permite cumplir objetivos tanto de equidad como de eficiencia, incluidas la creación de puestos de trabajo, la reducción de la vulnerabilidad y la facilitación del empoderamiento por medio de la organización en grupos

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- Microfinanzas e informalidad
- El papel de las microfinanzas en la respuesta a las fallas del mercado
  - Forma jurídica
  - Costos de transacción
  - Asimetrías en materia de información
  - Garantías alternativas
  - Paso a la formalidad por medio de la documentación
- Evaluación del impacto en los indicadores económicos y sociales
- Cuestiones de sostenibilidad

■ **Microfinanzas e informalidad.** Las microfinanzas han crecido rápidamente como sector en todo el mundo y se las reconoce ampliamente como instrumento valioso para luchar contra la exclusión financiera de las comunidades pobres. Las microfinanzas son interesantes como estrategia para reducir la pobreza por varias razones: tienen efectos rápidos, masivos y verificables; pueden medirse y evaluarse; muchas veces pueden ampliarse rápidamente; pueden dirigirse con precisión a los pobres y a veces aun a los muy pobres; y reciclan los recursos financieros generados en la economía local (a diferencia de los programas de reducción de la pobreza basados en subsidios o en transferencias de efectivo). Sobre todo, las microfinanzas empoderan; actúan como catalizadoras para organizar a los trabajadores y tratan a los pobres como personas autónomas y responsables que se espera, asuman el control de sus vidas y que desean hacerlo.

Si bien se reconoce que las microfinanzas tienen efectos positivos en la estabilización de los ingresos de los trabajadores independientes y las microempresas de la economía informal, se sabe mucho menos sobre su contribución para salir de la informalidad. Es probable que exista un vínculo sólido, pues los préstamos, depósitos y otros contratos de servicios contienen elementos de la economía formal, aunque sin la complejidad de los servicios bancarios de la economía estructurada. Asimismo, para crecer las instituciones de microfinanzas alientan a sus clientes a que ellos mismos crezcan y pasen de meras actividades de subsistencia a microempresas, y de estas a empresas pequeñas y medianas.

El interés de la OIT en este vínculo se basa en que la salida de la informalidad es una parte intrínseca del Programa de Trabajo Decente. Tiene consecuencias en los salarios de los trabajadores empleados por microempresarios. Mayores ingresos laborales brindan más margen de protección contra los riesgos. La transición hacia la formalidad también facilita la creación de condiciones de trabajo seguras y contribuye al acceso justo y equitativo a las oportunidades de empleo y a la eliminación del trabajo infantil y la abolición del trabajo en régimen de servidumbre. En todos los casos mencionados, las microfinanzas pueden ayudar a lograr resultados positivos[2] ofreciendo incentivos para salir de la informalidad.

2 En vista de los nuevos datos que surgieron, en noviembre de 2005 el Consejo de Administración de la OIT encomendó a la Oficina que examinara formas de orientar las microfinanzas sistemáticamente al trabajo decente.

¿Qué son las microfinanzas?

Las microfinanzas proveen servicios financieros, como los de ahorro, crédito, seguros y remesas a grupos de bajos ingresos, muchas veces mujeres. A diferencia de las finanzas convencionales, las microfinanzas se caracterizan por tener como objetivo atender a las personas pobres, generalmente aquellas que están fuera del alcance del mercado financiero tradicional, por medio de instituciones de microfinanzas sostenibles desde una perspectiva financiera. Por ejemplo, la mayoría de los bancos no están orientados a la pobreza y no tienen una misión social. En cambio, las microfinanzas encarnan una combinación viable de equidad y eficiencia[1].

En un mundo en que la mayoría de las empresas privadas tienen menos de diez empleados y en que predomina el trabajo independiente, las microfinanzas facilitan la adquisición de los activos que los pequeños actores económicos necesitan para mejorar sus empresas y acceder a los mercados. En todo el mundo, un gran número de personas trabajan en actividades informales. Precisamente estas son los clientes a los que se dirigen las instituciones de microfinanzas.

1 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT, 2002, Microfinanciación para la generación de empleo y el desarrollo de las empresas

Las microfinanzas contribuyen a:

- La creación de puestos de trabajo mediante productos que facilitan inversiones pequeñas en activo fijo y capital de trabajo (como créditos, capital social, arrendamiento y garantías);
- La reducción de la vulnerabilidad mediante productos que estabilizan los ingresos de las personas que viven cerca del umbral de subsistencia (como ahorros, préstamos de emergencia y productos de seguros);
- El empoderamiento mediante la organización en grupos que pueden hacerse oír.

Las propias instituciones de microfinanzas están interesadas en mitigar los déficits de trabajo decente que tienen sus clientes. Este se debe, entre otras cosas, a que es una forma de contrarrestar la publicidad negativa generada por las controversias sobre tipos de interés demasiado altos y prácticas de cobro agresivas. En Bolivia (Estado Plurinacional de), México, India, Bangladesh y muchos otros países se ha criticado a las instituciones de microfinanzas por lo que la opinión pública considera tipos de interés excesivos y prácticas "abusivas" y "usureras". Por consiguiente, las instituciones de microfinanzas necesitan mostrar efectos importantes y tangibles en el bienestar de sus clientes, por ejemplo, permitir a los progenitores enviar a sus hijos a la escuela, facilitar el pago de los honorarios médicos por medio de saldos en las cuentas de ahorro de sus clientes o mejorar el acceso de estos a la economía formal. Otra razón para apoyar la transición hacia la formalidad es que los clientes formales son más trasparentes para las instituciones de microfinanzas y por lo tanto reducen su nivel de riesgo.

■ **El papel de las microfinanzas en la respuesta a las fallas del mercado.** Los proveedores de financiación tradicional no pueden tratar directamente con productores basados en el hogar ni con microempresas debido a la escala reducida de sus operaciones. Otro obstáculo es la falta de una forma jurídica que permita determinar la situación respecto de la propiedad[3].

- **Forma jurídica.** Generalmente no se pide a las pequeñas empresas que no están constituidas que presenten informes financieros. Además, tampoco tienen los tipos de garantías que requieren los inversores o los acreedores como protección contra el riesgo de cobro. Por consiguiente, el desempeño de una empresa pequeña depende de las características de una persona, es decir el empresario, lo cual aumenta el riesgo de exposición del prestamista. Muchas empresas familiares también se caracterizan por tener una actitud muy personalizada y propietaria que hace que los dueños sean renuentes a compartir la propiedad y la adopción de decisiones de su empresa con otros socios. Esto debilita su situación patrimonial y dificulta aún más su acceso al crédito.

- **Costos de transacción.** La restricción más importante al acceso a los mercados reside en el funcionamiento del mercado financiero propiamente dicho. El acceso a la información sobre los riesgos y la rentabilidad es esencial para el funcionamiento del mercado financiero. Reunir y procesar información precisa sobre los clientes y sus propuestas de proyectos es costoso. La evaluación de una solicitud de préstamo suele tener un costo mayormente fijo e independiente de la magnitud del préstamo. Por consiguiente, las instituciones financieras prefieren las transacciones de mayor envergadura y más garantizadas. Incluso en países desarrollados, a veces los bancos consideran poco interesante el capital medio que necesita una persona que deja el desempleo y desea establecer su propia empresa (6.000 libras esterlinas en el Reino Unido, 22.000 euros en Irlanda, 25.000 euros en Alemania, 23.000 euros en Francia y 12.000 dólares canadienses en el Canadá)

- **Asimetrías en materia de información.** Los prestamistas o inversores consideran que no tienen la información suficiente sobre los antecedentes y las intenciones del empresario para tomar decisiones fundamentadas. Asimismo, los dueños de empresas muy pequeñas no llevan cuentas adecuadas ni producen informes financieros, lo cual disminuye la validez de la información que proveen.

3 OIT, 2002. *Microfinanciación para la generación de empleo y el desarrollo de las empresas*. GB.285/ESP/3. Consejo de Administración. Ginebra.

A diferencia de los bancos, las instituciones de microfinanzas tienen menos restricciones respecto de la forma en que garantizan su cartera de préstamos. Por ello, la microfinanciación es atractiva para las personas que no tienen títulos de propiedad. Entre las técnicas utilizadas por las empresas de microfinanzas para superar las restricciones relativas a las garantías, cabe mencionar las siguientes:

- **Garantías alternativas.** Ante la falta de patrimonio que cuente con título de propiedad verificable en los tribunales[4], las garantías personales, los bienes del hogar, joyas y otros artículos constituyen una obligación social de pago; a diferencia de las garantías convencionales, la liquidación de un activo tiene poco valor residual en efectivo en un proceso de recupero por falta de pago. Esta sustitución de las garantías convencionales es una de las principales características de las microfinanzas.

  Algunas instituciones de microfinanzas utilizan estratégicamente la responsabilidad conjunta para llegar a los clientes más pobres y menos formales (como RCPB en Burkina Faso y OTIV en Madagascar). La responsabilidad conjunta funciona mediante la presión por los pares, principalmente para reducir las tasas de incumplimiento de los pagos, y esta presión de los pares puede utilizarse también para sensibilizar a los clientes sobre formas eficaces en función de los costos de mejorar las normas de trabajo decente, como la reducción del trabajo infantil o las condiciones de trabajo peligrosas. CVEVA en Malí usa joyas, electrodomésticos y otras garantías alternativas solo para las transacciones de menor cuantía. Al insistir en el uso de determinados electrodomésticos como garantía y al aceptarlos, las instituciones de microfinanzas generan información sobre la empresas familiar. La mayoría de las cooperativas financieras requieren algunos depósitos previos.

  No obstante, algunas instituciones de microfinanzas están dejando de lado la sustitución de garantías. Las que trabajan con transacciones individuales o colectivas suelen usar cada vez más las garantías convencionales en las transacciones individuales y la responsabilidad conjunta en el caso de transacciones colectivas. Cuanto mayor es la cuantía del préstamo, más probable es que requieran garantías convencionales.

- **Paso a la formalidad por medio de la documentación.** Otra manera de abordar la carencia de información sobre los clientes es instarlos a que obtengan la documentación necesaria para estar en condiciones de recibir préstamos más cuantiosos. Los documentos brindan información sobre el cliente, y cuanto más información esté disponible más segura será la transacción. La formalidad también da más seguridad respecto del cumplimiento de la legislación por el cliente.

  Por ejemplo, el Gobierno del Brasil indujo a los microempresarios a registrarse poniendo en práctica un sistema de pago de impuestos simplificado[5]. La Asociación de Negocios de Alejandría, una institución de microfinanzas egipcia, introdujo el otorgamiento de préstamos de seguimiento vinculado con requisitos progresivamente más exigentes en materia de documentación, alentando así a los prestatarios a salir "gradualmente" de la informalidad.

  Entre los principales desafíos a que hacen frente las instituciones de microfinanzas figura la calidad de los empleos generados como resultado

4 B. Balkenhol y H. Schütte, *Collateral, collateral law and collateral substitutes*, documento de trabajo núm. 24 del Programa de Finanzas Solidarias, 2ª edición, 2004.

5 Jose Mauro de Morais, "Credit support program for micro, small and medium enterprises in Brazil", Conferencia de la OCDE, Brasilia, marzo de 2006, pág. 26.

de sus actividades, una cuestión que preocupa cada vez más al sector de las microfinanzas. Las principales redes de microfinanzas incluyen los efectos previstos en el empleo como uno de los beneficios clave de sus programas. Por ejemplo, Opportunity International sostuvo que había creado o mantenido más de 1,2 millones de puestos de trabajo en 2004 en todo el mundo[6]. Las instituciones de microfinanzas atienden principalmente a los trabajadores independientes y a los que realizan sus actividades en el hogar, muchos de los cuales son trabajadores por cuenta propia que utilizan a trabajadores familiares auxiliares no remunerados. Si bien los clientes pueden generar empleo, esto no significa necesariamente empleos a tiempo completos, estables y remunerados, sino más bien trabajos familiares no remunerados. Además, el empleo en la economía informal suele ser deficiente: improductivo, mal remunerado, sin reconocimiento o protección por la legislación, y carente de protección social y seguridad económica. Hasta ahora, los datos parecen indicar que los servicios suministrados por las instituciones de microfinanzas suelen estimular la demanda de trabajo familiar no remunerado y el trabajo infantil, de aprendices y jornaleros, y en menor grado de trabajadores asalariados. Ello podría deberse a los aumentos limitados de la productividad inducidos por los micropréstamos en las microempresas de subsistencia.

● Las instituciones de microfinanzas hacen frente a desafíos importantes, incluida la calidad de los puestos de trabajo que genera su actividad

- **Evaluación del impacto en los indicadores económicos y sociales.** Con excepción de datos anecdóticos, no se dispone de suficiente información sobre el impacto de las microfinanzas. Ello se debe a que el cliente medio de las instituciones de microfinanzas es una "empresa familiar", en que es difícil hacer el seguimiento de los cambios en el empleo, por ejemplo si un puesto de trabajo estacional pasa a ser permanente, si un puesto de trabajo remunerado pierde categoría y pasa a ser una pasantía, o si niños que asistían a la escuela la abandonan para trabajar.

  Una empresa familiar es una "caja negra" con recursos financieros muy fungibles generados y utilizados por la familia o la empresa en inversiones, ahorros y consumo. Los objetivos de una unidad compleja como la empresa familiar son igualmente complejos: estas empresas procuran generar ingresos, gestionar los riesgos y protegerse de las fluctuaciones de los ingresos diversificando sus fuentes y fomentando el capital humano a largo plazo por medio de la educación y la atención de la salud[7].

6 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Opportunity International UK, Annual report 2004, pág. 7.

7 Generación de ingresos: El enfoque más común es la provisión de servicios de microfinanzas (créditos, valores, arrendamiento y productos de pago y garantía) para iniciar o ampliar una actividad de generación de ingresos en una microempresa. De este modo los empresarios pueden acumular patrimonio y crear y mantener puestos de trabajo. Gestión del riesgo y reducción de la vulnerabilidad: Las microfinanzas también contribuyen a que las personas vulnerables puedan responder a los riesgos y mitigarlos. Mediante servicios financieros de gestión del riesgo adecuados, como ahorros, préstamos de emergencia y ciertos productos de seguros, las microfinanzas ayudan a los grupos vulnerables a estabilizar los niveles de ingreso y regularizar el consumo, permitiéndoles así afrontar problemas de gastos imprevistos y períodos de falta de ingresos. Empoderamiento: Los enfoques de la microfinanciación, como los préstamos colectivos y la movilización de ahorros, permiten a las personas asumir la responsabilidad financiera de sus vidas, fortaleciendo así el capital social y empoderando a las personas, especialmente a las mujeres. Lo cierto es que la documentación que figura en la bibliografía de J. D. von Pischke sobre el impacto del crédito revela que las variables dependientes más comunes son el empoderamiento, la gestión del riesgo y cuestiones comunitarias. J. D. von Pischke, Poverty, Human development and Financial Services, documento ocasional núm. 25, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, 1999.

Asimismo, establecer el "impacto" de las microfinanzas en el empleo presenta desafíos metodológicos:

- El empleo es un efecto **indirecto**, filtrado por decisiones tomadas por el cliente y no por la institución de microfinanzas que otorga el crédito; por consiguiente, podría ser difícil determinar si los cambios en el empleo son el resultado directo de las microfinanzas o de otros factores;
- En su mayor parte, los **cambios y efectos de sustitución** que tienen lugar a lo largo del tiempo según las diferentes formas de empleo remunerado y no remunerado en una empresa familiar en general son invisibles;
- Los cambios en la demanda de trabajo no necesariamente mejoran su calidad. Si un préstamo permite a los padres tener ingresos adicionales suficientes para volver a enviar a sus hijos a la escuela, entonces habrá mejorado la calidad del trabajo de toda la empresa familiar. Sin embargo, tomar un préstamo también puede suponer que los miembros de la familia tienen que trabajar o que los niños abandonen la escuela para trabajar más horas.

- **Cuestiones de sostenibilidad.** La sostenibilidad es otro desafío fundamental al que hacen frente las instituciones de microfinanzas. Habida cuenta de que solo una pequeña parte de las actividades de las microempresas tienen el potencial para acumular capital, incrementar la productividad, aumentar el patrimonio y el volumen de negocios, y posteriormente crear empleo asalariado, algunas instituciones de microfinanzas se han centrado en estas microempresas orientadas al crecimiento o incluso pasan directamente a la "mesofinanciación", es decir, la financiación de pequeñas y medianas empresas (pymes). Las ventajas para las instituciones de microfinanzas son una mayor rentabilidad con menores costos de transacción, la diversificación de la base de clientes y la posible incorporación de nuevos servicios, como financiación de inversiones a más largo plazo, arrendamientos y subsidios cruzados a actividades comerciales que dan pérdidas. Por ejemplo, Alliance de Crédit et d'Epargne pour la Production (ACEP), una institución de microfinanzas del Senegal, considera que de sus 20.000 prestatarios activos, más de 1.000 tienen potencial de crecimiento. Puso en marcha el nuevo sistema ACEP-PME[8], destinado a otorgar préstamos de hasta 34.000 dólares de los EE.UU. a pymes. En Madagascar, Action pour le Développement et le Financement des Micro-Entreprises (ADEFI), con la ayuda de la Agence Française de Développement, puso en marcha en 2002 una línea de crédito de mediano plazo para inversiones destinadas a pymes con objeto de subvencionar servicios dirigidos a los pobres. En Burkina Faso la red de bancos cooperativos Réseau des Caisses Populaires du Burkina (RCPB) estableció recientemente un centro financiero para empresarios (Centre Financier aux Entrepreneurs), orientado a responder a la demanda de las pymes[9].

La sostenibilidad es un desafío fundamental al que hacen frente las instituciones de microfinanzas

8 Alliance de Crédit et d'Epargne pour la Production–Petites et Moyennes Entreprises.
9 Para más detalles, sírvase consultar http://www.ruralfinance.org/fileadmin/templates/rflc/documents/1178721168497_Burkina_Faso.pdf.



Mujeres jóvenes gestionando un préstamo, Estado Plurinacional de Bolivia.

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- Respuesta a las necesidades de protección (y de producción) de la economía informal
- Microseguros
- Liberación de la servidumbre por deudas
- Integración, no discriminación, igualdad de oportunidades
- Creación de empleo asalariado
- Condiciones de trabajo
- Orientación selectiva
- Subsidios inteligentes: resolver el dilema de la pobreza y la sostenibilidad
- Combinación de servicios financieros y no financieros
- Función de los bancos y las autoridades públicas

Respuesta a las necesidades de protección (y de producción) de la economía informal. Las microfinanzas han seguido evolucionando en los últimos 30 años. En general, uno de los puntos fuertes de las instituciones de microfinanzas ha sido la flexibilidad de la respuesta a las necesidades diversas de sus clientes de la economía informal mediante la innovación de la prestación de servicios financieros, la ampliación del conjunto de productos financieros más allá del crédito para las empresas y la vinculación de servicios financieros y no financieros. La percepción del alcance y la dirección de las microfinanzas ha cambiado considerablemente. Todas las instituciones de microfinanzas han diversificado sus productos crediticios para incluir préstamos de emergencia y de plazos más largos, y muchas han adquirido además la capacidad jurídica de captar depósitos de sus miembros (en el caso de cooperativas) o del público en general (si se convierten en una institución financiera). Varias de ellas, en particular las que se centran especialmente en la reducción de la pobreza, ofrecen formación, cursos de conocimientos jurídicos básicos, atención de la salud materna y otros servicios no financieros.

Las instituciones de microfinanzas han diversificado sus productos financieros; también han ofrecido servicios no financieros para satisfacer mejor las necesidades de los clientes más pobres

Microseguros. Uno de los cambios más dinámicos es la creciente demanda de microseguros para diversas contingencias (como seguros de salud, de vida, de patrimonio, de accidente, de vejez, de pérdida de la cosecha). BASIX, una de las principales instituciones de microfinanzas de la India, colaboró con empresas de seguros para ofrecer un conjunto amplio de productos, como seguros de vida, de ganado, de precipitaciones y de salud[10].

Una institución de microfinanzas de la India ha colaborado con empresas de seguros para ofrecer un conjunto de productos, como seguros de vida, de ganado, de precipitaciones y de salud.

En general, las instituciones de microfinanzas que prestan servicios a trabajadores y empresas de la economía informal reconocen cada vez más que los pobres necesitan protección contra diversos riesgos. Toda amenaza contra su salud y bienestar inmediatamente pone en peligro sus medios de subsistencia. GRET creó un programa de microseguros una vez que comprendió claramente que los gastos directos relacionados con la salud eran la causa principal de los atrasos y el incumplimiento de los pagos de muchos clientes de microfinanzas.

Liberación de la servidumbre por deudas. Desde 1998 el Programa Nacional de Apoyo a las Zonas Rurales (NRSP), una organización no gubernamental (ONG) de fines múltiples del Pakistán, ha utilizado una combinación amplia de movilización social y microfinanzas para garantizar que los *haaris*, una casta de trabajadores que estuvieron sometidos al trabajo

10 Para más información, véase la sección de Recursos para acceder a ICMR, 2005. *An Industry Note - Microinsurance - Taking Risk Management to the Grassroots Report*. Center for Management Research.

En el Pakistán el acceso a servicios de microfinanzas y no financieros ha ayudado a que ex trabajadores en servidumbre no vuelvan a caer en el trabajo forzoso.

en servidumbre, no vuelvan a caer en la servidumbre por deudas. Se suministró a los *haaris* una "red de seguridad" para disminuir la probabilidad de que se explote nuevamente a estos trabajadores y recaigan en la servidumbre por deudas. Los componentes económicos de esa red de seguridad incluyeron el acceso a microcréditos asequibles, un programa de ahorro y un programa de arrendamiento de tierras que hasta la fecha ha permitido el acceso a la tierra de 54 familias (de un total de 400). La combinación de servicios financieros y no financieros se tradujo en resultados tangibles, pues ninguna de las familias que vivían en los asentamientos participantes volvió a caer en la servidumbre por deudas[11].

■ **Integración, no discriminación, igualdad de oportunidades.** Las mujeres y otros grupos discriminados se han beneficiado especialmente del acceso a las microfinanzas. Entre los ejemplos de iniciativas emprendidas por instituciones de microfinanzas para incluir a grupos anteriormente discriminados figuran los siguientes:

- FECECAM[12] en Benin, RCPB[13] en Burkina Faso y Kafo y Nyegisio en Malí, entre otras, desarrollaron productos específicos dirigidos a mujeres analfabetas («le tout petit crédit pour les femmes»);
- Un fondo de garantías (PAMECAS en el Senegal) tiene requisitos flexibles de garantías para los préstamos de 10 a 50 dólares;
- Se descentralizaron los desembolsos y los cobros por conducto de funcionarios itinerantes de préstamos (AMMACTS[14] en la India, CAME[15] en México);
- Se establecieron puntos de distribución cerca de los hogares de los clientes (Nyegisio en Malí, Kaxa Taon en México).

■ **Creación de empleo asalariado.** Varias instituciones de microfinanzas están interesadas en ingresar en el segmento de mercado de la financiación para pymes, que se caracteriza por la creación de empleo. Por ejemplo, se han establecido ventanillas especiales para pymes en Burkina Faso (Centre de Financement d'Entreprise) en RCPB, ACEP-PME en el Senegal y ADEFI[16] en Madagascar. En otros casos se han desarrollado productos especiales, como financiación de equipo, fondos de asistencia muta (Fondo TYM en Viet Nam); seguros de vida, de reintegro de créditos, de ganado y otros basados en el

Promoción de la igualdad de género por medio del acceso a la financiación

Las mujeres empresarias de todo el mundo contribuyen al crecimiento económico y a los medios de vida sostenibles de sus familias y comunidades. Las microfinanzas ayudan a empoderar a las mujeres de hogares pobres para que realicen esta contribución. A fines de 2006, los servicios de microfinanzas habían beneficiado a más de 79 millones de las mujeres más pobres del mundo. La justificación empresarial para centrarse en las clientes mujeres es importante, habida cuenta de que las mujeres suelen registrar tasas de pago más elevadas. También contribuyen una porción mayor de sus ingresos al consumo del hogar que los hombres. Por consiguiente, desde la perspectiva empresarial y de las políticas públicas se justifica dirigirse a mujeres prestatarias. Los hijos de las prestatarias de microfinanzas también obtienen beneficios, dado que es más probable que se matriculen en la escuela a tiempo completo y tengan tasas de deserción más bajas, en particular las niñas.

Aunque los efectos positivos de las microfinanzas en el empoderamiento de la mujer son muy evidentes, podría ser necesario adoptar medidas especiales para contrarrestar los posibles resultados negativos. En algunos casos los hombres de la familia podrían apropiarse del préstamo, mientras que en otros las mujeres podrían tener que hacer frente a una mayor carga de trabajo debido a la responsabilidad asumida de pagar el préstamo. Además, las diferencias en materia de alfabetización, derechos de propiedad y actitudes sociales respecto de la mujer podrían restringir los efectos fuera del ámbito del hogar.

11 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder al sitio web del Programa Nacional de Apoyo a las Zonas Rurales (NRSP).
12 Fédération des caisses d'épargne et de crédit agricole mutuel.
13 Réseau des caisses populaires du Burkina.
14 Acts Mahila Mutually Aided Coop Thrift Society.
15 Centro de Apoyo al Microempresario.
16 Action pour le Développement et le Financement des Micro-Entreprises.

Entre las estrategias destinadas a promover la igualdad de género por medio de las microfinanzas cabe mencionar las siguientes:

- Crear la capacidad del personal de las instituciones de microfinanzas para incorporar una perspectiva de género;
- Ajustar los servicios financieros para que respondan mejor a las necesidades de las mujeres (incluidos productos financieros específicos, productos de ahorro para gestionar el riesgo, microseguros, ajuste de los requisitos de garantías y fomento del registro de la propiedad a nombre de la mujer);
- Ofrecer acceso a servicios no financieros (incluidas alfabetización y formación empresarial);
- Sensibilizar a la comunidad acerca de las cuestiones de género y de la generación de ingresos por las mujeres;
- Fortalecer los grupos de mujeres (no solo como forma de disminuir los costos de las instituciones de microfinanzas, sino también para facilitar la prestación de servicios no financieros, como programas de alfabetización y de atención de la salud). Esos grupos también pueden constituirse en medios importantes para que las mujeres puedan hacerse oír y para fortalecer su poder de negociación en las comunidades pobres.

Véase *Small Change, Big Changes: Women and Microfinance, Oficina Internacional del Trabajo*, http://www.ilo.org/gender/Events/lang--en/docName--WCMS_091581/index.htm.

patrimonio (BASIX, ASA[17], Cashpor, AMACTS/all India), especialmente aptos para pymes.

■ **Condiciones de trabajo.** Los programas de microfinanzas también se han constituido en medios destinados a suministrar información e incentivos para mejorar las condiciones de trabajo. Por ejemplo, Al Amana en Marruecos provee folletos sobre mejoras en el lugar de trabajo y algunas instituciones de microfinanzas usan garantías alternativas como incentivo para mejorar las condiciones de trabajo, como CVEVA en Malí, RCPB en Burkina Faso y OTIV en Madagascar.

En Marruecos, una institución de microfinanzas usa garantías alternativas para mejorar las condiciones de trabajo.

■ **Orientación selectiva.** La orientación selectiva puede constituirse en un medio poderoso para apoyar la transición hacia la formalidad. Las instituciones de microfinanzas siempre se han dirigido a clientes específicos. Parte de su misión de lucha contra la pobreza es corregir las fallas del mercado y acercarse a las personas excluidas por las instituciones financieras tradicionales. Las instituciones de microfinanzas suelen usar características individuales observables, como la edad, el género o el perfil de calificaciones, como elemento de selección.

● La orientación selectiva puede constituirse en un medio poderoso para apoyar la transición hacia la formalidad, entre otras cosas orientándose a resultados de trabajo decente

A medida que las instituciones de microfinanzas evolucionan, tienen un potencial importante de orientarse a resultados de trabajo decente. Los clientes que satisfacen determinados criterios podrían recibir trato preferencial, por medio de la reducción del tipo de interés, requisitos de garantías más laxos o procedimientos acelerados de otorgamiento de préstamos.

Las instituciones de microfinanzas también podrían optar por prestar apoyo solo a actividades de generación de ingresos que no presenten peligro para la salud ni utilicen trabajo infantil[18]. Por ejemplo, una institución de microfinanciación podría decidir no prestar dinero a empresas en el sector de la construcción a menos que tengan un seguro contra accidentes en el lugar de trabajo[19]. Las instituciones de microfinanzas también pueden orientarse a segmentos del mercado según la envergadura de las transacciones y los requisitos de garantías, o según la ubicación, excluyendo a algunas empresas e incluyendo a otras.

17 Activists for Social Alternatives.

18 Esto es comparable con los criterios negativos relativos a las inversiones establecidas, por ejemplo, para grandes empresas financieras en los Principios del Ecuador.

19 En casos extremos podría excluir de su cartera toda actividad que viole las normas de trabajo decente. Un ejemplo de orientación a una actividad comercial concreta con miras a maximizar la creación de empleo, aunque no sea del ámbito de las microfinanzas, es la iniciativa J for Jobs, de una empresa de seguros de vida controlada por un sindicato de los Estados Unidos.

La complejidad de la orientación varía; puede haber destinatarios simples e incluyentes (como "mujeres pobres", "pobres de zonas rurales", "microempresarios" o "empresas informales"), y otros complejos y más excluyentes ("mujeres rurales que viven por debajo del umbral de pobreza en zonas afectadas por la sequía en que los dalits conforman la mayoría de la población")[20] o "mujeres de hogares pobres que ganan menos de 6,50 dólares por mes y tienen un patrimonio inferior a 1.000 dólares y de 18 a 55 años, y están en buenas condiciones físicas"[21]. Algunas instituciones de microfinanzas utilizan una orientación más amplia, pero con exclusiones explícitas, como "los jóvenes y los trabajadores asalariados"[22].

La orientación selectiva es un buen ejemplo de la considerable discreción que pueden ejercer las instituciones de microfinanzas. Las metodologías pueden evolucionar con el tiempo y lo hacen. Entre las instituciones que han cambiado los grupos destinatarios algunas ampliaron sus clientes marginalmente, como PRIZMA (Bosnia) que pasó de "sólo mujeres" a "mujeres y sus familias", mientras que otras los ampliaron mucho, como RCPB, que añadió a las pymes como clientes, o Nyegisio, que extendió su ámbito de orientación de clientes únicamente de zonas rurales a una combinación de clientes de zonas rurales y urbanas.

La financiación pública es una forma de que estas instituciones puedan seguir apoyando la reducción de la pobreza, pero debe condicionarse para garantizar que los subsidios sean "inteligentes"

■ **Subsidios inteligentes: resolver el dilema de la pobreza y la sostenibilidad.** Una cuestión fundamental que deben resolver los profesionales y donantes es cómo preservar el doble compromiso de las instituciones de microfinanzas con la reducción de la pobreza (y por lo tanto con el trabajo decente) y la rentabilidad. Lograr el equilibrio puede ser un problema, en particular si la misión social supone menores ganancias y mayores costos de transacción para las instituciones de microfinanzas.

Esto significa que tal vez las instituciones de microfinanzas que tienen una fuerte misión social sufran problemas de sostenibilidad. La financiación pública es una forma de que estas instituciones puedan seguir apoyando la reducción de la pobreza. La promoción de las microfinanzas por el sector público comprende numerosas medidas, incluídos los subsidios. El apoyo presupuestario a las instituciones de microfinanzas no es bueno ni malo en sí mismo, ello depende de si se adaptan para evitar distorsiones del mercado y de si inducen un mejor desempeño de estas instituciones. Algunas de las lecciones extraídas a este respecto son[23]:

- Los subsidios a redes o a las principales instituciones crean menos distorsiones que los subsidios a instituciones de microfinanzas individuales;
- Los subsidios a intermediarios crean menos distorsiones que los subsidios directos a los clientes;
- Las subsidios no condicionados probablemente tengan más efectos negativos que las subvenciones vinculadas con el desempeño;
- Los subsidios que incluyen una estrategia de salida son preferibles a los subsidios sin límite de tiempo.

Algunos de los requisitos mínimos para facilitar el apoyo de las políticas públicas a los subsidios "inteligentes" son:

- Una institución de microfinanzas debe tener un coeficiente de autosostenibilidad operativa de por lo menos 100, es decir, debe cubrir sus costos operativos mediante ingresos por operaciones, sin tener en cuenta la inflación, los subsidios y los errores contables;

20 Action for Social Advancement (ASA), India.
21 TYM, Viet Nam.
22 CVECA, Burkina Faso.
23 Balkenhol, Bernd, ed., 2007. *Microfinance and public policy: Outreach, performance and efficiency.* Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

- Con el correr del tiempo, las instituciones de microfinanzas deberían alcanzar gradualmente la sostenibilidad financiera plena;
- El alcance masivo y profundo puede compensar una deficiencia temporal de sostenibilidad financiera.

Las comparaciones de la eficiencia solo tienen sentido si se realizan respecto de grupos o agrupaciones de instituciones de microfinanzas semejantes que utilizan recursos similares, ofrecen productos parecidos y funcionan en mercados análogos. Dentro de sus grupos, esas instituciones deberían esforzarse por alcanzar el nivel de desempeño de la institución que mejor funciona. Los subsidios condicionados por el desempeño y una modalidad contractual probablemente no distorsionen el mercado. Por último, debería ponerse fin al apoyo público a las instituciones de microfinanzas que son y siguen siendo ineficientes y mantienen su dependencia de los subsidios.

■ **Combinación de servicios financieros y no financieros.** Aisladamente, la prestación de servicios financieros, el suministro de formación o conocimientos jurídicos básicos y las actividades de promoción no suelen tener un impacto significativo en la pobreza, pero la combinación de ellos sí lo tiene. La formación profesional es más eficaz si al final de un curso de capacitación hay posibilidades financieras de aplicar las competencias adquiridas; a su vez, la utilización de los préstamos es más eficaz si algunos servicios no financieros mejoran la capacidad técnica y de gestión. Además, varias instituciones de microfinanzas, especialmente las que tienen una misión social, consideran los servicios financieros un medio para transmitir otros mensajes.

● La combinación de servicios financieros y no financieros genera puntos de acceso en apoyo de la salida de la informalidad

Freedom from Hunger, que combina microcréditos para mujeres muy pobres con educación sobre salud, alfabetización y formación empresarial, es un ejemplo de ello. El programa "Crédito con educación" se ha reconocido como una forma eficaz de ayudar a las familias a alcanzar la seguridad alimentaria[24]. Este enfoque también se ha aplicado en Burkina Faso (RCPB), Malí (NYEGISIO) y Madagascar (VOLA). Otro ejemplo es NRSP en el Pakistán, en que se organiza a pequeños grupos de ex trabajadores en servidumbre para realizar actividades de adquisición de conocimientos jurídicos, movilización social y, por supuesto, distribución y cobro de préstamos.

Los servicios no financieros son costosos y un problema importante es que no pueden cobrarse a los clientes en su totalidad y no siempre las instituciones de microfinanzas pueden absorberlos plenamente mediante subsidios cruzados. Los intentos realizados por instituciones de microfinanzas en África Occidental de cobrar a las mujeres los costos totales del programa "Crédito con educación" se tradujeron en un aumento notable de la deserción de los clientes. Además, en determinadas circunstancias los servicios no financieros pueden limitar el alcance. Por ejemplo, ASA en Bangladesh tenía 140.000 miembros activos en 1990 cuando ofrecía una amplia gama de servicios típicos de un ONG de fines múltiples, como formación profesional y concientización, además de ahorro y crédito. La decisión adoptada en 1991 de centrarse en las microfinanzas permitió que su alcance aumentara drásticamente a más de 5 millones de personas a fines de 2005[25]. Por esta razón, las instituciones de microfinanzas procuran externalizar los servicios no financieros, como los grupos de autoayuda.

● El papel de las autoridades públicas es proporcionar un entorno propicio que reduzca el nivel de riesgo en el mercado financiero

Desde la perspectiva del apoyo a la transición hacia la formalidad, las opciones amplias de metodologías de microfinanzas son muy atractivas: la vinculación de servicios financieros con formación es buena para crear empleo, salir de la informalidad, luchar contra el trabajo infantil y reciclar la deuda;

24 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder al sitio web de Freedom from Hunger.

25 Para más detalles, véase Nurul Shekh, "Microfinance and Poverty Reduction: is there a trade-off? A case study from rural Bangladesh", *Nordic Journal of Development Research* núm. 2, 2006, vol. 33, Oslo, pág. 373.

en general estas combinaciones responden a las necesidades de los clientes y generan oportunidades para que las instituciones de microfinanzas vinculen el acceso a la financiación con la adquisición de competencias concretas.

■ **Función de los bancos y las autoridades públicas.** La función de las autoridades públicas, es decir los gobiernos, los bancos centrales y los donantes, es proporcionar un entorno propicio que reduzca el nivel de riesgo en el mercado financiero. Los puntos de acceso de las intervenciones en materia de políticas comprenden, entre otras medidas para perfeccionar la infraestructura financiera, la protección del consumidor, normas de transparencia para las instituciones financieras, y medidas contra los monopolios y de protección de la competencia. Más concretamente, hay interés en explorar la necesidad de políticas públicas para garantizar que la creciente participación de inversores del sector privado en las microfinanzas no se traduzca en una desviación de la misión, desplazando a las instituciones de microfinanzas más orientadas a los aspectos sociales, y en costos de transacción por cliente generalmente más elevados. La idea de "subsidios inteligentes" indica la necesidad de garantizar la supervivencia de un sector de microfinanzas diversificado y al mismo tiempo evitar las distorsiones del mercado y el peligro de efectos morales perversos[26].



Muchacha beneficiaria de un microcrédito para establecer sus propia empresa, Rwanda.

26 Este argumento se desarrolla en B. Balkenhol (ed.), *Microfinance and Public Policy*, Palgrave McMillan/OIT, 2007.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Incluye el acceso a los detalles de las buenas prácticas mencionadas en el texto y contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Publicaciones pertinentes

Aliber, M. A. 2002 *Informal finance in the informal economy: promoting decent work among the working poor.* Documento de trabajo sobre la economía informal, núm. 14. OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_122218/lang--en/index.htm

Balkenhol, B. 1999 *Credit Unions and the Poverty Challenge - Extending Outreach, Enhancing Sustainability.* Sector de Empleo. OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=es&p_ieresource_id=563

Balkenhol B., Gueye E. H. 1994 *Tontines and the banking system: is there a case for building linkages?* OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=es&p_ieresource_id=749

Chua, R. T. y Llanto, G. 1996 *Assessing the Efficiency and Outreach of Urban Micro-finance Schemes.* Documento de trabajo núm. 15. Programa de Finanzas Solidarias. OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_118275/lang--en/index.htm

Freedom from Hunger, sitio web.
http://www.freedomfromhunger.org/

ICMR, 2005. *An Industry Note - Microinsurance - Taking Risk Management to the Grassroots*

Report. Center for Management Research.
http://www.icmrindia.org/casestudies/catalogue/Business%20Reports/An%20Industry%20Note%20-%20Microinsurance%20-%20Taking%20Risk%20Management%20to%20the%20Grassroots.htm

IFLIP and ELIFID working papers, 2001-2004. Programa de Finanzas Solidarias. OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/employment/areas/social-finance/lang--es/index.htm

Manje, L., Craig Churchill. *The Demand for Risk-managing Financial Services in Low-income Communities: Evidence from Zambia.* Sector de Empleo. 2002. OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=455

Mayoux, L. *Micro-finance and the Empowerment of Women: A review of the key issues.* OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/public/english/employment/finance/download/wpap23.pdf

Nagarajan, G. y otros. *Introduction to microfinance in conflict-affected communities. A training manual.* Sector de Empleo. OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_320_engl.pdf

OIT 1998, *International Labour Standards and Microfinance: A Review 1998*, Documento de trabajo núm. 20, Programa de Finanzas Solidarias, OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_117999.pdf

OIT, 1998, *Women in the Informal Sector and their Access to Microfinance.* Documento preparado por la OIT para la Conferencia Anual de la Unión Interparlamentaria (UIP), Windhoek (Namibia), 2 a 11 de abril de 1998.
http://www.gdrc.org/icm/wind/uis-wind.html

OIT, 2002. *Microfinanciación para la generación de empleo y el desarrollo de las empresas.* GB.285/ESP/3.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb285/pdf/esp-3.pdf

Opportunity International UK. *Annual report 2004.*
http://www.opportunity.org/media-center/publications/annual-report

Programa Nacional de Apoyo a las Zonas Rurales (NRSP) (Pakistán).
http://nrsp.org.pk/index.htm

Puri, S. y Ritzema, T. *Migrant Worker Remittances, Micro-finance and the Informal Economy: Prospects and Issues.* Documento de trabajo núm. 21. OIT Ginebra.
http://www.globalmigrationgroup.org/uploads/UNCT_Corner/theme5/remittances/Migrant_Worker_Remittances_Micro-finance_and_Informal_Economy.pdf

Wesselink, B. *Monitoring Guidelines for Semi-Formal Financial Institutions Active in Small Enterprise Finance.* Sector de Empleo. 1996.
http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=189

Herramientas

Churchill, C. y otros. 2003, *Making Insurance Work for Microfinance Institutions: A Technical Guide for Developing and Delivering Microinsurance*, OIT Turín 2003.

Deelan, L., Molenaar, K. 2004 *Guarantee Funds for Small Enterprises – A Manual for Guarantee Fund Managers,* OIT Ginebra 2004.

Deelan, L. y otros. 2003 *Leasing for Small and Micro Enterprises: A Guide for designing and managing leasing schemes in developing countries*, OIT Ginebra 2003.

OIT 2000 *Making Guarantee Funds Work for Small and Micro Enterprises,* OIT, Turín

OIT, 2003. *Mutual Guarantee Associations: What they are and how they work.* OIT Ginebra.
http://europeandcis.undp.org/files/uploads/PR/ILO_Mutual%20Guarantee%20Associations_Guidelines_2001.pdf

OIT/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) 2002, *Introduction to Microfinance in Conflict Afflicted Communities: A Training Manual*, OIT Ginebra

van Doorn, J., Churchill, C. 2004 *Microfinance against child labour: Guidelines*, OIT Ginebra 2004

Base de datos de la OIT sobre sistemas de microseguros.
http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/microfinance_guideline.pdf

Para más información véase el sitio web del Programa de Finanzas Solidarias de la OIT http://www.ilo.org/employment/areas/social-finance/lang--es/index.htm.

Referencias

Balkenhol, Bernd, ed., 2007. Microfinance and public policy: Outreach, performance and efficiency. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Balkenhol, B. y H. Schütte, Collateral, collateral law and collateral substitutes, Documento de trabajo núm. 24. Programa de Finanzas Solidarias, 2ª edición, 2004.

de Morais, Jose Mauro. "Credit support program for micro, small and medium enterprises in Brazil", Conferencia de la OCDE, Brasilia, marzo de 2006.

ICMR (Centre for Management Research India) 2005. An Industry Note - Microinsurance - Taking Risk Management to the Grassroots Report. Center for Management Research.
http://www.icmrindia.org/casestudies/catalogue/Business%20Reports/An%20Industry%20Note%20-%20Microinsurance%20-%20Taking%20Risk%20Management%20to%20the%20Grassroots.htm

OIT, 2002. Microfinanciación para la generación de empleo y el desarrollo de las empresas. GB.285/ESP/3. Comisión de Empleo y Política Social. Consejo de Administración. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb285/pdf/esp-3.pdf

OIT, 2005. Microfinanciación en pro del trabajo decente. GB.294/ESP/3. Comisión de Empleo y Política Social. Consejo de Administración. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb294/pdf/esp-3.pdf

Opportunity International UK. Annual report. www.opportunity.org.uk

Shekh, Nurul. "Microfinance and Poverty Reduction: is there a trade-off? A case study from rural Bangladesh", Nordic Journal of Development Research, núm. 2, 2006, vol. 33, Oslo, pág.373.

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - **7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad**
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra

Ampliación de la protección social



Vendedores ambulantes de la tercera edad, Moscú, Federación de Rusia.

8.1 EXTENSIÓN DE LA COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL A LA ECONOMÍA INFORMAL

■ En el presente documento informativo se examinan los diversos regímenes de seguridad social y los factores que determinan que no abarquen a la economía informal. Los instrumentos de políticas deben tener en cuenta la diversidad dentro de la economía informal en lo que atañe al grado de formalización, la situación del empleo, los ingresos, el nivel de cobertura y la capacidad de pago de los diferentes grupos de la economía informal. Si bien esta diversidad hace que las soluciones uniformes sean poco realistas, un piso básico de seguridad social que combine diferentes instrumentos puede no solo aportar una contribución importante a la transición hacia la formalidad sino también tener un efecto extraordinario sobre la reducción de la pobreza.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- **Seguridad social e informalidad**
- **Exclusión de los regímenes universales**
- **Regímenes de asistencia social por categorías**
- **Seguro social basado en el empleo**

■ **Seguridad social e informalidad.** Pese a estar expuestos a mayores riesgos e inseguridad en materia de ingresos, la gran mayoría de los trabajadores de la economía informal carece de cobertura de seguridad social[1]. La falta de protección social agrava considerablemente la exclusión social y la pobreza. No obstante, sus repercusiones también se sienten en la economía formal pues los trabajadores y las empresas de la economía formal se ven obligados a cargar con todo el peso de la financiación del sistema de seguridad social por medio de los impuestos o el seguro social.

Comprender los factores determinantes de la falta de protección social en la economía informal es esencial para formular soluciones de política que amplíen la cobertura. Cabe destacar la gran diversidad en las condiciones de acceso a las prestaciones de seguridad social (transferencias sociales[2]). Los beneficiarios de transferencias sociales podrían estar en condiciones de recibirlas de un régimen específico de seguridad social porque:

- Han contribuido a este régimen (régimen contributivo),
- Son residentes (regímenes universales para todos los residentes),
- Cumplen los requisitos de edad específicos (regímenes por categorías),
- Cumplen condiciones específicas de recursos (regímenes de asistencia social),

o

- Cumplen varias de estas condiciones a la vez.
- Además, algunos regímenes requieren que los beneficiarios realicen determinadas tareas (por ejemplo, sistemas de asistencia condicionada), o
- Adopten comportamientos determinados (por ejemplo, transferencias en efectivo condicionadas).

En un país determinado, podrían coexistir varios de estos regímenes y otorgarse prestaciones por condiciones semejantes a diferentes grupos de población.

La mayoría de las categorías de regímenes que se mencionan más arriba no tienen en cuenta la situación del empleo al definir la elegibilidad. Por ejemplo, muchos países, también del mundo en desarrollo, han adoptado un régimen universal para todos los residentes, que garantice el acceso a la atención de la salud. En algunos países, se otorga una pensión de tasa fija a todos los residentes mayores de una edad determinada.

1 Para algunos, esta falta de cobertura es precisamente el criterio utilizado para definir qué trabajo es informal y qué trabajo no lo es.

2 Todas las prestaciones de seguridad social son transferencias de ingresos, es decir, transfieren ingresos en efectivo o en especie de un grupo de personas a otro. Esta transferencia puede ser de personas económicamente activas a personas de edad, de personas sanas a enfermas, de personas ricas a pobres, etc.

¿Qué es la seguridad social[3]?

La noción de seguridad social adoptada aquí comprende todas las medidas que conceden prestaciones, ya sea en metálico, ya sea en especie, para garantizar la protección en caso de, entre otras cosas,

a) una falta de ingresos relacionados con el trabajo (o unos ingresos insuficientes) ocasionada por la enfermedad, la discapacidad, la maternidad, los accidentes laborales y las enfermedades profesionales, el desempleo, la vejez o el fallecimiento de un miembro de la familia;
b) una falta de acceso o un acceso inasequible a la asistencia médica;
c) un apoyo familiar insuficiente, especialmente en el caso de los hijos y de los adultos dependientes;
d) la pobreza general y la exclusión social.

La seguridad social tiene, así, dos dimensiones principales (funcionales), a saber, la «seguridad del ingreso» y la «disponibilidad de la asistencia médica», que se identifican específicamente en *la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67)* y la *Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69)*, respectivamente, de la OIT, como «elementos esenciales de seguridad social». Estas recomendaciones prevén, en primer término, que «los regímenes de seguridad de los medios de vida deberían aliviar

3 Extracto de "Extensión de la seguridad social a todos". Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas. Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social. Proyecto para discusión. Departamento de Seguridad Social, OIT, Ginebra 2009.

el estado de necesidad e impedir la miseria, restableciendo, en un nivel razonable, los ingresos perdidos, a causa de la incapacidad para trabajar (comprendida la vejez), o para obtener trabajo remunerado o a causa de la muerte del jefe de familia». En segundo término, «el servicio de asistencia médica debería garantizar a las personas la asistencia que puedan prestar los miembros de la profesión médica y de las profesiones afines» y «el servicio de asistencia médica debería amparar a todos los miembros de la comunidad». Esta dualidad también queda reflejada en la formulación de la Declaración de Filadelfia, que habla de «las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa».

El acceso a la seguridad social es, en su naturaleza esencial, una responsabilidad pública, y se otorga clásicamente a través de instituciones públicas, financiadas mediante cotizaciones o con cargo a impuestos. Sin embargo, la concesión de la seguridad social puede delegarse, y a menudo lo es, a entidades privadas. Además, existen muchas instituciones de carácter privado (de seguros, de autoayuda, de carácter comunitario o de carácter mutual) que pueden asumir algunas funciones de seguridad social, y unas modalidades importantes de seguridad del ingreso, incluidos, en particular, los regímenes de pensiones ocupacionales, que complementan y pueden sustituir, en una medida considerable, a elementos de los regímenes públicos de seguridad social.

■ **Exclusión de los regímenes universales.** Aun si se adoptan regímenes universales, la exclusión puede producirse por varias razones, entre ellas la falta de financiación o cuestiones relativas a la ejecución. Los pobres podrían enfrentarse con una mayor exclusión en cuanto al acceso a la atención de la salud que las personas que están en mejor situación económica, en particular porque los primeros tienen mayores dificultades para hacer frente a los gastos indirectos relacionados con el acceso. Por lo general, las personas que viven en zonas rurales sufren una mayor exclusión que las que viven en entornos urbanos debido a que la densidad y la calidad de los servicios de salud suelen ser inferiores. Algunos países tienen tanto regímenes como empleo universales, sobre la base del seguro social. En esos casos, los trabajadores con empleos formales suelen estar mejor cubiertos que los que están en una situación semejante pero que tienen empleos informales[4].

■ **Regímenes de asistencia social por categorías.** Cada vez más países en desarrollo adoptan regímenes de asistencia social por categorías. Estos ofrecen prestaciones, en función de los recursos, a determinados grupos de población, como las personas con discapacidad, las personas de avanzada edad o las familias con hijos menores de 15 años. Las personas que pertenecen a esas categorías y reúnen las condiciones relativas a los recursos pueden percibir prestaciones independientemente de su situación ocupacional. El nivel de prestaciones que suministran estos regímenes suele ser en principio inferior al que se proporciona por medio del seguro social o los sistemas universales financiados mediante impuestos. Algunos ejemplos de estos regímenes son las transferencias en efectivo condicionadas o los regímenes de pensiones sociales selectivos. La exclusión del acceso a las prestaciones aun para las personas que reúnen los requisitos, con frecuencia es el resultado de una asignación insuficiente de recursos.

■ **Seguro social basado en el empleo.** Si bien en muchos países existen diversos regímenes, el seguro social basado en el empleo sigue siendo el pilar central de los sistemas de seguro social[5]. Estos regímenes se basan en un contrato explícito con las empresas formales en el contexto de una relación de empleo identificable entre un trabajador dependiente y un empleador. En los países en desarrollo, los trabajadores que no están en esta situación por lo general no están comprendidos en la legislación sobre el seguro social basado en el empleo. Esto sucede en el caso de los trabajadores independientes que constituyen una gran proporción de los actores de la economía informal que en su mayoría carecen de cobertura. El número creciente de trabajadores "dependientes" cuya relación de trabajo es imprecisa, ambigua o encubierta, constituye otra categoría excluida de la cobertura de seguro social (véase también el documento informativo sobre la relación de trabajo). Además, algunas leyes laborales y de seguridad social no comprenden a empresas con menos de un número de empleados determinado, lo cual deja a estos trabajadores sin la protección del seguro social obligatorio. En otros casos, aun si existen leyes tal vez estas no se apliquen, lo cual excluye a los trabajadores *de facto* del goce de sus derechos laborales. Esto sucede, por ejemplo, en el caso de los trabajadores asalariados sin contrato en una empresa formal (trabajadores no declarados), que representan una proporción relativamente elevada del empleo informal total en países de medianos ingresos.

4 En el caso de un sistema dual que garantice el acceso al cuidado de la salud, sería erróneo suponer que todos los trabajadores que tienen empleos formales y acceso al seguro social tienen una mejor cobertura que todos los trabajadores de la economía informal sin acceso al seguro social. Deben tenerse en cuenta otros factores determinantes, por ejemplo, los trabajadores comprendidos dentro del seguro social que viven en zonas rurales podrían experimentar en la práctica un menor acceso que los trabajadores de la economía informal que viven en zonas urbanas, o los más pobres de estos comprendidos dentro del seguro social podrían sufrir una mayor exclusión que los que tienen empleos informales, pero un mayor nivel de ingresos.

5 Por lo menos cuando se considera el gasto público de protección social.

■ **Factores que determinan la exclusión de la economía informal de la cobertura de seguridad social.** En algunos países en desarrollo, la legislación de seguridad social extiende la cobertura del seguro social a algunas categorías de trabajadores de la economía informal, en particular los trabajadores independientes[6], los trabajadores domésticos y algunos grupos de profesionales. Estos intentos de reducir la exclusión de los trabajadores de la economía informal mostraron, recientemente, resultados limitados en la práctica. Esta situación obedece a varias razones, a saber:

- **Muchos actores de la economía informal tienen ingresos demasiado bajos o inestables para pagar** las cotizaciones del seguro social. Esto sucede frecuentemente en el caso de los trabajadores independientes que en muchos países están obligados a pagar la cotización tanto del trabajador como la del empleador.
- **Aun si los trabajadores de la economía informal tienen capacidad para pagar, podrían carecer de la voluntad** para hacerlo por distintas razones, entre ellas la falta de confianza en las instituciones de seguridad social, la brecha que perciben entre el tipo de prestaciones que se brindan y lo que consideran sus necesidades prioritarias, la complejidad (y el tiempo) de los procedimientos para registrarse y percibir las prestaciones.
- Además, el **largo período de cotizaciones que se requiere** para tener derecho a percibir algunas prestaciones, en particular pensiones, podría disuadir a muchos trabajadores de la economía informal que con frecuencia tienen trabajos inseguros y una trayectoria laboral imprevisible.

Si bien, como se indica más arriba, hay diversos regímenes que no tienen en cuenta la situación del empleo, en la práctica estos son pocos y tienen un alcance limitado en países en desarrollo. En la mayoría de estos países, los sistemas de seguridad social se organizan en torno a un seguro social basado en el empleo y otros regímenes reglamentarios que no abarcan a los trabajadores y empresarios de la economía informal. Aunque la exclusión también es evidente dentro de la economía formal, los actores de la economía informal suelen sufrir el nivel de exclusión más alto. Esta falta de cobertura de la seguridad social con frecuencia guarda relación con una exposición al riesgo especialmente elevada. Los actores de la economía informal, y en particular las mujeres, suelen desempeñarse en las condiciones, las circunstancias y los empleos más peligrosos. Las medidas preventivas para reducir los riesgos en el trabajo con frecuencia no llegan a la economía informal.

● En la mayoría de los países, los sistemas de seguridad social están organizados en torno a un seguro basado en el empleo y otros regímenes obligatorios que no cubren a los trabajadores y empresarios de la economía informal

Aunque no todas las personas que trabajan en la economía informal son pobres, una proporción muy importante de pobres se encuentra en la economía informal y, por el hecho de ser pobres, una mayor proporción de ellos que de la población en general tiende a enfrentarse con factores que conllevan riesgos, como la mala nutrición, el escaso acceso al agua potable y los servicios de saneamiento, el acceso deficiente a los servicios de educación y salud, la vivienda precaria, etc. Una exposición elevada al riesgo combinada con una cobertura de protección social baja pone a la mayoría de los trabajadores de la economía informal en una situación muy vulnerable.

Cabe señalar que en algunos países, la cobertura de seguridad social es limitada debido a las discrepancias sobre su funcionamiento, la incapacidad del Estado de controlar la aportación de las cotizaciones obligatorias y la falta de confianza en las instituciones públicas. Un régimen de seguro social mal concebido y mal aplicado puede crear un incentivo para la informalización. Esta es una de las razones por las que la gobernanza y la eficiencia

● Otros factores que podrían limitar la cobertura son las discrepancias sobre su funcionamiento, la incapacidad del Estado de controlar la aportación de las cotizaciones obligatorias y la falta de confianza en las instituciones públicas

6 En ese caso, la cobertura de los riesgos del ciclo de vida (por ejemplo, la edad avanzada y la maternidad) es más frecuente que la cobertura del riesgo profesional (por ejemplo, el desempleo y los accidentes del trabajo).

del seguro social debería considerarse entre el conjunto de políticas que se requieren para reducir la informalización del empleo y ampliar la cobertura.

Pese a estos desafíos, la ampliación de la seguridad social a la economía informal es uno de los puntales para apoyar la transición hacia la formalidad y reducir la pobreza y, como lo demuestran los ejemplos que se examinan más abajo, está al alcance de los países, aunque los trabajadores tengan niveles de ingresos muy bajos.



Muchas pequeñas empresas carecen de la protección social adecuada. Pequeño taller, Argentina.

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- **Un enfoque basado en los derechos**
- **Tener en cuenta la diversidad**
- **Ampliar la cobertura del seguro social basado en el empleo**
- **Establecer un seguro de salud nacional**
- **Poner en marcha regímenes no contributivos financiados mediante impuestos**
- **Combinar instrumentos de política en el contexto de una estrategia de seguridad social nacional integrada**

La seguridad social es no solo un derecho humano básico sino también un medio fundamental para reducir la pobreza y la exclusión social, así como para aumentar la cohesión social y la productividad económica

■ **Un enfoque basado en los derechos.** La seguridad social es un derecho humano básico, como se afirma en el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social". Este derecho constituye la primera fuente de legitimidad para la extensión de la cobertura de seguridad social a todos. Sin embargo, la seguridad social también es un medio fundamental de reducir la pobreza y la exclusión social, y de promover la cohesión social. Hay cada vez más pruebas en los países en desarrollo acerca de la importante contribución de la seguridad social a mejorar el acceso a la salud, la educación y las oportunidades económicas productivas, reducir el trabajo infantil y facilitar la participación de los miembros más pobres de la sociedad en el mercado de trabajo[7]. Los mayores conocimientos y comprensión de la contribución de la seguridad social al programa de desarrollo han impulsado a muchos países del mundo en desarrollo a adoptar iniciativas para ampliar la cobertura a las personas excluidas de los regímenes existentes y, en particular, a las que trabajan en la economía informal. Estas iniciativas son tanto necesarias como urgentes; sin embargo, la transición de la economía informal a la formal sigue siendo una prioridad para reducir los déficits de trabajo decente y extender las medidas de protección vinculadas con el empleo formal a una proporción más grande de la población.

Las cotizaciones, prestaciones y operaciones del seguro social deben adaptarse a la situación específica de los actores de la economía informal

■ **Tener en cuenta la diversidad.** La economía informal incluye a trabajadores de características muy diferentes en cuanto a los ingresos (nivel, regularidad, estacionalidad), situación del empleo (empleados, empleadores, trabajadores por cuenta propia, trabajadores ocasionales, etc.) el sector de actividades (comercio, agricultura, industria, etc.) y necesidades. Ampliar la cobertura a un conjunto de trabajadores tan heterogéneo exige la aplicación de varios instrumentos (coordinados) adaptados a las características concretas de los diferentes grupos, a los imprevistos a los que se ha de responder y al contexto nacional. No es posible en este caso realizar un análisis por grupo de las experiencias actuales en lo que se refiere a la extensión de la cobertura. Los diferentes enfoques que se esbozan más abajo constituyen apenas una visión genérica de algunas formas de extender la cobertura. No se trata de políticas excluyentes sino, más bien en la mayoría de los casos, complementarias.

7 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a los documentos siguientes: OIT 2010, *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium*; Barrientos, A. y Scott, J. 2008, *Social Transfers and Growth: A Review,* Documento de Trabajo del Brooks World Poverty Institute (BWPI); Brière, B. y Rawlings, L. 2006, *Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?,* Banco Mundial; Tabatabai, H. *2006, Eliminación del trabajo infantil: La promesa de las transferencias en efectivo condicionadas*, OIT; Williams, M. 2006, *The Social and Economic Impacts of South Africa's Child Support Grant;* Posel, D. y otros 2004, *Labour Migration and Households: A Reconsideration of the Effects of the Social Pension on Labour Supply in South Africa*; y Medeiros, M. y otros 2008, *Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil,* Centro Internacional de Pobreza (CIP).

■ **Ampliar la cobertura del seguro social basado en el empleo.** Aunque inicialmente los regímenes de seguro social se establecieron para el empleo asalariado formal, en una etapa posterior en algunos casos la legislación ha ampliado su alcance. En la práctica, esta ampliación, al incorporar sucesivamente empresas más pequeñas y/o incluir nuevas categorías de trabajadores como los trabajadores por cuenta propia, hasta la fecha no ha beneficiado a muchos más grupos de la población económicamente activa, salvo en unos pocos países.

● Ampliar la cobertura a las diversas realidades de la economía informal exige la aplicación de varios instrumentos (coordinados)

Las iniciativas de ampliación de la cobertura del seguro social han tenido éxito cuando incluyeron la adaptación de las prestaciones, las cotizaciones y las operaciones a las características de algunas categorías de trabajadores de la economía informal. Entre otras cosas, estas podrían consistir en:

- Dar a los beneficiarios la posibilidad de afiliarse a las ramas del seguro social que deseen, según sus necesidades y capacidad de aportar cotizaciones;
- Permitir cotizaciones más flexibles a fin de tener en cuenta las fluctuaciones de los ingresos o los ingresos estacionales (por ejemplo, en el caso de los trabajadores agrícolas);
- Instituir mecanismos específicos para determinar los niveles de cotización de los empleados y los trabajadores independientes cuando los ingresos reales son difíciles de evaluar (capitación o pago de una suma fija sobre la base de la magnitud de la actividad económica, la superficie cultivada, etc.);
- Reducir los costos del registro; y ofrecer a los contribuyentes en pequeña escala "regímenes simplificados" en función tanto del registro como del cumplimiento de las obligaciones impositivas.

En Sudáfrica, los trabajadores domésticos quedaron amparados por el Fondo de Seguro de Desempleo en 2003. Este otorga prestaciones de desempleo, de maternidad y por adopción, así como en caso de enfermedad o muerte, a todos los trabajadores domésticos, incluidos el personal de limpieza, los jardineros, los choferes particulares y las personas que cuidan a otras en el hogar. El empleador debe inscribir a sus trabajadores y aportar cotizaciones. El incumplimiento es un delito punible. El empleador debe pagar cotizaciones al seguro de desempleo de un 2 por ciento del valor de la paga mensual de cada trabajador: un 1 por ciento corresponde al empleador y un 1 por ciento al trabajador. El Fondo ha simplificado los procedimientos de inscripción y puesto en marcha un sistema en línea gratuito para reducir al mínimo los problemas administrativos de los empleadores y los trabajadores. Entre 2003 y 2008, el Fondo inscribió a más de 633.000 trabajadores domésticos y a más de 556.000 empleadores de personal doméstico, y recaudó más de 395 millones de rand sudafricanos. En 2008, más de 324.000 trabajadores domésticos temporalmente desempleados habían recibido pagos de la seguridad social. La mayor parte de los beneficiarios eran mujeres.

En Sudáfrica la simplificación de los procedimientos de inscripción y la inscripción en línea han reducido al mínimo los problemas administrativos de los empleadores y los trabajadores.

Innovaciones en el registro y la recaudación de las cotizaciones de trabajadores independientes en la economía informal – El monotributo en el Uruguay

El monotributo es un método particular de recaudación de seguridad social, aplicado como una categoría impositiva, para trabajadores autónomos con facturación limitada y pocas actividades comerciales en comunidades y entornos públicos. Tiene principalmente por objeto promover la cobertura en la economía informal.

Las pequeñas empresas comprendidas en la categoría de monotributistas pueden optar por pagar un único impuesto sobre los ingresos generados por sus actividades, denominado monotributo, en lugar de pagar las cotizaciones especiales de seguridad social y los impuestos nacionales existentes, excepto en el caso de los ingresos derivados de las exportaciones. La Dirección General Impositiva transfiere luego una fracción de los impuestos recaudados por

medio del régimen de monotributo al Instituto de Seguridad Social para financiar la cobertura de seguridad social (con excepción de las prestaciones de desempleo).

Las reformas impositivas recientes del régimen de monotributo han llevado a la eliminación de algunas restricciones para que una empresa se considere "monotributista", entre otras cosas la eliminación de la restricción respecto del sitio en que se desarrolla la actividad, el tipo de actividad (incluidas algunas actividades de producción), el tipo de empresa (la cobertura se extiende incluso a empresas que de hecho no están registradas), las condiciones de venta (la aceptación de empresas que venden a crédito), la facturación máxima, y posibilita la venta (para algunas actividades) no solo al consumidor final sino también a otras empresas y al gobierno.

Como resultado de estas reformas, en menos de tres años desde la entrada en vigor de la nueva ley (junio de 2007), se triplicó el número de empresas y trabajadores comprendidos en esta categoría de cobertura. Los mecanismos más flexibles para financiar y recaudar cotizaciones han tenido consecuencias muy importantes. Este régimen se basa en los esfuerzos conjuntos de las instituciones de seguridad social y las autoridades encargadas de la recaudación impositiva.

El acceso a la atención de salud es una de las fuentes de seguridad más importante que requieren los grupos vulnerables y los actores de la economía informal

■ **Establecer un seguro de salud nacional.** La protección social de la salud, definida como garantizar el acceso efectivo a la atención de salud de calidad asequible y la protección financiera en caso de enfermedad, es indispensable tanto desde la perspectiva de los derechos como de la eficiencia económica. El acceso a la salud está reconocido universalmente como uno de los derechos más fundamentales y un factor clave para estimular la productividad y el crecimiento. El acceso garantizado a la atención de la salud también es en muchos casos la primera forma de seguridad que las personas pobres y vulnerables requieren. La repercusión de los problemas de salud en la pobreza también es muy grave y afecta a millones de personas todos los años. La protección social de la salud se considera cada vez más un componente fundamental de las políticas y reformas que tienen por objeto mejorar los sistemas de salud y el acceso a los servicios de salud de calidad.

Ghana, Rwanda y Filipinas han instituido un seguro nacional de salud con miras a suministrar acceso universal a un conjunto de prestaciones amplio.

Aunque los sistemas universales de salud tradicionales financiados con ingresos fiscales son comunes, varios países como Ghana, Rwanda y Filipinas han instituido un seguro nacional de salud con miras a suministrar acceso universal a un conjunto de prestaciones amplio[8]. El establecimiento y aplicación de un seguro nacional de salud plantea muchos problemas en los niveles institucional, financiero y de organización. El éxito de estos sistemas también depende en gran medida de la existencia de una buena prestación de servicios de atención de la salud de calidad. Los regímenes actuales son demasiado nuevos para que puedan extraerse conclusiones acerca de su eficacia y sostenibilidad pero, a pesar de los serios problemas que se acaban de mencionar, algunos muestran resultados prometedores. En algunos países se han instituido otros mecanismos de financiación basados en la demanda, en particular para mejorar la asignación de subvenciones en capital, mejorar los resultados y aumentar la productividad de los sistemas de salud. Los vales para obtener asistencia de la salud reproductiva son un ejemplo de estos mecanismos adoptados por algunos países, como Uganda[9]. Cada uno de estos mecanismos de financiación contiene un conjunto de opciones de organización de las disposiciones

8 Los seguros nacionales de salud son planes de seguro que abarcan a todos los ciudadanos y se financian con cargo a los ingresos fiscales y las cotizaciones de las personas que están en condiciones de aportarlas.

9 Durante el embarazo, los gastos directos e indirectos (como el transporte) que se necesitan para los servicios maternos y obstétricos ponen fuera del alcance de muchas personas el acceso a la atención apropiada. La atención de la maternidad tal vez no solo sea costosa para los hogares pobres, también podría tener baja prioridad en relación con el uso de los escasos recursos de la familia. Sin un acceso efectivo a la atención de la salud asequible y de calidad, y la protección contra las cargas financieras conexas, las mujeres pobres y sus familias con frecuencia carecen de motivación para buscar los cuidados que necesitan.

para mancomunar fondos y adquirir servicios que permitan una mayor diversidad de sistemas[10].

En Ghana[11] el Sistema del Seguro Nacional de Salud (NHIS) tiene la misión de garantizar el acceso universal equitativo a servicios esenciales de salud de una calidad aceptable, sin que se exijan pagos directos en el momento de uso del servicio. El Gobierno aporta respaldo financiero directo a los regímenes de seguro de salud mutuales de distrito, como parte de su estrategia de reducción de la pobreza. De este modo, los regímenes de seguro de salud mutuales de distrito de carácter comunitario constituyen los cimientos sobre los cuales el Gobierno construye su programa nacional de seguro de salud. Las primas del Sistema del Seguro Nacional de Salud se basan generalmente en la capacidad de pago de los participantes. Hay comisiones de seguros de la comunidad que identifican y clasifican a los residentes en cuatro grupos sociales, a saber, los más pobres, los pobres, la clase media y los ricos, y gradúan sus cotizaciones respectivas en función de la categoría que corresponda. La categoría de más pobres[12] (o indigentes) de la población, junto con las personas de 70 años o más están exonerados del pago de cualquier prima o cotización. Si bien las cotizaciones varían ligeramente según el distrito, quienes se encuentran en la economía informal en general pagan aproximadamente 72.000 cedis (o 7,2 nuevos cedis, unos 5 dólares de los EE.UU.). En el caso de aquellos que están en la economía formal y que participan en el Fideicomiso de Seguridad Social y Seguro Nacional (SSNIT), el 2,5 por ciento se deduce mensualmente como su cotización al seguro de salud. Así pues, los trabajadores de la economía formal deberían pasar a ser, automáticamente, afiliados al NHIS, pero deben inscribirse en el registro de sus regímenes de seguro de salud mutual del distrito correspondiente. El Gobierno también introdujo un arancel a las ventas del 2,5 por ciento para respaldar la financiación del NHIS. Para todos los cotizantes, la cobertura se extendió a sus hijos y familiares a cargo menores de 18 años. Los datos de la sede del NHIS de Ghana, en Accra, indican que en 2008 unos 12,5 millones de ghaneses, o el 61 por ciento de la población nacional total de 20,4 millones de habitantes, se había inscrito en el registro del NHIS[13].

En Rwanda, en 2004 se estableció una política nacional sobre la creación de mutuales de salud. Estas se han establecido en 30 distritos de salud y a nivel del centro de salud hay una *section de mutuelle* (403 en total). En 2006 el Gobierno adoptó una política de seguro de salud obligatorio para toda la población de Rwanda. El número de personas afiliadas a mutuales de salud se ha incrementado acentuadamente en los últimos cinco años: de solo el 7 por ciento en 2003 aumentó al 27 por ciento en 2004, al 44,1 por ciento en 2005, al 73 por ciento en 2006 y llegó al 85% hacia fines de junio de 2008.

La prima para un conjunto de servicios de atención primaria de la salud a nivel de centros de salud se estableció en 1000 francos rwandeses por persona por año a enero de 2007, y un copago de 200 francos rwandeses al recibir tratamiento. Además de este conjunto de servicios, los beneficiarios tienen acceso a prestaciones complementarias que cubren los servicios y el tratamiento a nivel hospitalario. El costo de 1000 francos rwandeses de este conjunto de servicios se financia por conducto de fondos de cobertura de riesgos nacionales y de distrito en nombre de los beneficiarios. En caso de recibir tratamiento, se requiere un copago del 10 por ciento del costo total en el hospital de distrito o de remisión. El fondo de cobertura de ries-

10 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2008 *Protección Social de la Salud: Una estrategia de la OIT para el acceso universal a la asistencia médica*.

11 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2009 *Extensión de la seguridad social a todos: una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas*.

12 El Consejo Nacional del Seguro de Salud de Ghana define a los más pobres como "los adultos que están desempleados y no reciben ningún apoyo identificable y constante de otra procedencia para sobrevivir" (República de Ghana, Folleto del NHIS, sin fecha, núm. 6; Consejo Nacional del Seguro de Salud de Ghana, 2007).

13 NHIS 2009. *Informe operativo al 31 de diciembre de 2008* (Accra).

gos de distrito está compuesto de las cotizaciones al fondo de cobertura de riesgo nacional; del 10 por ciento de cada prima de 1000 francos rwandeses aportados por los beneficiarios para el conjunto de servicios primarios; y de subsidios de donantes. El fondo de cobertura de riesgo nacional o "Fondo de Solidaridad" se constituye principalmente mediante las contribuciones del Estado, los organismos donantes y los trabajadores del sector público y privado.

Aunque la prima de 1000 francos rwandeses para el conjunto de servicios de atención primaria de la salud se mantiene baja en relación con los costos reales, sigue estando fuera del alcance de muchos rwandeses que viven en la pobreza extrema. Por consiguiente, el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, junto con otras organizaciones no gubernamentales (por ejemplo, la Cruz Roja, Oxfam y Caritas) y programas gubernamentales (como el Fondo de Asistencia para los Supervivientes de Genocidios (FARG)) han optado por sufragar las primas de seguro de salud para los rwandeses más pobres, los huérfanos y las personas que viven con el VIH/SIDA[14].

● Los microseguros de salud han demostrado tener buenas posibilidades de llegar a los grupos excluidos del seguro social obligatorio

■ **Promover regímenes de microseguros.** Estos regímenes han proliferado en la última década, especialmente en Asia Meridional y África, a menudo para extender protección social. Suelen ser el resultado de iniciativas de la sociedad civil y se aplican por conducto de diversos arreglos institucionales. El microseguro de salud ha demostrado tener buen potencial para llegar a los grupos excluidos del seguro social obligatorio, movilizar recursos complementarios, contribuir a la participación de la sociedad civil y empoderar a grupos sociales y ocupacionales, incluidas las mujeres. No obstante, los regímenes de microseguros autónomos autofinanciados tienen importantes limitaciones en lo que respecta a la sostenibilidad y eficiencia para abarcar a grandes segmentos de las poblaciones excluidas. Su repercusión debería incrementarse considerablemente mediante el establecimiento de vínculos funcionales con sistemas de seguro social o nacional extendidos y ampliados, contribuyendo así a una mayor equidad y eficiencia de las políticas nacionales de seguridad social.

■ **Poner en marcha regímenes no contributivos financiados mediante impuestos.** Una manera prometedora de ampliar la seguridad social en el ámbito de la seguridad de los ingresos es mediante transferencias de efectivo no contributivas, financiadas mediante impuestos en diversas formas, a saber:

- una pensión social universal otorgada a toda la población de edad avanzada;
- transferencias de efectivo a familias con hijos, con frecuencia condicionadas a la asistencia a la escuela o la participación en programas de salud preventiva;
- prestaciones destinadas a determinados grupos, como personas con discapacidad, huérfanos y otras personas vulnerables; y programas de asistencia social selectivos.

En el último decenio, más de 30 países en desarrollo han elaborado regímenes de este tipo, como *Bolsa Familia* en el Brasil o el P*rograma Nacional de Garantía del Empleo Rural* de la India, que benefician a varias decenas de millones de personas.

14 Para más información, véase la sección de Recursos para acceder a la plataforma de extensión de la seguridad social a escala mundial (GESS) en *http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowMainPage.do.*

Bolsa Familia (Brasil) – Un sistema de transferencia condicionada de efectivo emblemático[15]

El programa *Bolsa Familia*, que se puso en práctica en el Brasil en 2003, consolidó cuatro sistemas de transferencia de efectivo ya existentes. Es el mayor programa de transferencia condicionada de efectivo del mundo. En 2008 dio cobertura a unos 11,35 millones de familias (47 millones de personas), lo que equivale a una cuarta parte de la población del Brasil. El presupuesto para 2008 fue de 5.500 millones de dólares de los EE.UU.[16], lo que representa el 0,3 por ciento del producto interior bruto (PIB)[17]. Se prevé que a fines de 2009 la cobertura se extenderá a 12,4 millones de familias.

Los principales objetivos del programa son:
a) reducir la pobreza y las desigualdades actuales, proporcionando un nivel mínimo de ingresos a las familias extremadamente pobres; y
b) interrumpir la transmisión de la pobreza de una generación a otra, supeditando las transferencias al cumplimiento por los beneficiarios de requisitos de desarrollo humano (por ejemplo, asistencia de los niños a la escuela, vacunación y consultas prenatales).

El programa forma parte integrante de las políticas sociales del Brasil, que comprenden la seguridad alimentaria y nutricional, la asistencia social (psicosocial), la transferencia de efectivo y los servicios sociales básicos. Más recientemente, se ha establecido el Plan Sectorial de Calificación (Plan SEQ) con el objeto de ayudar a las familias beneficiarias a adquirir calificaciones profesionales y prepararlas para responder a la demanda de empleo. Actualmente, unas 211.930 personas participan en Planes SEQS.

Solo los hogares más pobres tienen derecho a la prestación básica, cuyo nivel se ha fijado en 62 reales; los niveles de prestaciones en aumento varían según los ingresos y la composición del hogar[18]. La especificidad del subsidio se establece mediante una combinación de métodos: asignaciones geográficas y evaluaciones familiares en base a los ingresos per cápita. La especificidad geográfica se determina en dos niveles: federal y local.
Las familias inscritas en el programa deben estar de acuerdo en que se cumplan tres requisitos importantes:
i) la vigilancia prenatal y posnatal;
ii) la vigilancia de la alimentación y de la vacunación para los hijos de 0 a 7 años de edad; y
iii) una asistencia escolar de al menos el 85 por ciento, en el caso de los hijos de edades comprendidas entre los 6 y los 15 años de edad, y del 75 por ciento, en el caso de los adolescentes de 16 y 17 años de edad.

Un cambio reciente en el programa *Bolsa Familia* ha sido su integración con el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI).Se identificó a unas 450.000 familias con hijos que trabajaban y en 2008 el programa benefició a unos 875.000 niños. Este cambio condujo a una vigilancia especialmente estrecha del cumplimiento de la condición de asistencia a la escuela. De hecho, el programa permite ilustrar que las condicionalidades no son necesariamente punitivas, y su incumplimiento puede ser una señal de vulnerabilidad. En este sentido, la condicionalidad tiene el potencial de advertir a los servicios sociales, y así facilitar una mejor comprensión de las necesidades de las familias en lo referente a la utilización de los servicios[19].
Pese a algunas ineficiencias, las prestaciones de Bolsa Familia han llegado a los destinatarios pertinentes: el 80 por ciento de los ingresos del programa se asigna a familias que viven por debajo del umbral de pobreza (la mitad del salario mínimo per cápita).

Fuentes: Lindera y otros 2007; Soares y otros 2006; Soares y otros 2007; Ananias de Sousa 2009; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2009. Transferencia condicionada de efectivo: El caso de Bolsa Familia. Presentación en el Consejo de Administración de la OIT, Ginebra.

El Sistema nacional de garantía del empleo rural (NREGS) de la India

El Sistema nacional de garantía del empleo rural (NREGS) de la India se estableció en 2005. Con arreglo al NREGS, un hogar rural tiene derecho a solicitar hasta 100 días de empleo manual no calificado al año y se reserva un cupo de un tercio de esas oportunidades de empleo a mujeres. El programa ejecuta proyectos que facilitan la gestión de los recursos hídricos y de tierras, junto con proyectos de desarrollo de la infraestructura como la construcción de caminos. En 2006-2007, se finalizaron 511.335 proyectos. Con arreglo a la ley, el salario pagado debería ser el mismo que el salario mínimo vigente para los trabajadores agrícolas en la zona. El salario mínimo por día de trabajo no puede ser inferior a las 60 rupias. Si no se asigna trabajo dentro del plazo establecido, el solicitante tiene derecho a percibir una prestación de desempleo.

15 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2009 Extensión de la seguridad social a todos : una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas.
16 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2008. Tipo de cambio de las Naciones Unidas vigente a enero de 2009: dólar de los EE.UU. = 2,3 reales.
17 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2009. Transferencia condicionada de efectivo: El caso de Bolsa Familia. Presentación en el Consejo de Administración de la OIT, Ginebra.
18 Además, las familias muy pobres pueden recibir prestaciones complementarias variables por hijo hasta un máximo de tres hijos (0-15 años), para adolescentes (16-17 años) y mujeres embarazadas. Las familias muy pobres pueden recibir hasta 182 reales por mes. Si las familias tienen un ingreso mensual de 60 a 120 reales pueden recibir prestaciones complementarias variables según el número de niños, adolescentes y mujeres embarazadas. El derecho de transferencia puede ascender a 120 reales. Sin embargo, en tales casos, no se tiene derecho al subsidio básico. Fuente: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2009 http://www.mds.gov.br/bolsafamilia.
19 Ananias de Sousa 2009.

El NREGS es un sistema universal. En la práctica, se ha concebido para ser autoselectivo y basarse en la demanda. Las instituciones Panchayat Raj, la forma de gobernanza descentralizada de la India, son los principales organismos de planificación y ejecución de los diversos sistemas de NREGS. A diferencia de los regímenes anteriores de garantía del empleo, el NREGS se creó en virtud de una ley parlamentaria. En tal sentido, dicha ley tiene mecanismos incorporados que garantizan la transparencia, la rendición de cuentas, la determinación de sanciones, las reclamaciones y posibles represalias y la auditoría social.

La Ley del NREGS tiene por objeto reducir la migración rural entre los estados de la India, crear activos sostenibles en las zonas rurales, empoderar a las mujeres mediante oportunidades para percibir ingreso independiente y alentar el desarrollo general de la economía rural y sus efectos en cascada en la economía nacional. En 2008/2009, el número de hogares a los que se suministró empleo superó los 45 millones, con un promedio de 47 días trabajados por hogar. La asignación para el programa del presupuesto nacional para el ejercicio económico 2006/2007 fue de aproximadamente el 0,3 por ciento del PIB. Del costo total del proyecto, el 60 por ciento se destina a salarios de los trabajadores no calificados, en tanto que el 40 por ciento se asigna a los trabajadores calificados y semicalificados y los materiales que se requieren para los diversos sistemas.

Fuentes: Extensión de la seguridad social a todos: una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas. Reunión tripartita de expertos en estrategias para la extensión de la cobertura de la seguridad social, 2-4 de septiembre de 2009. OIT Ginebra.

Ashok K. Pankaj 2008. "The National Rural Employment Guarantee Act. Guaranteeing the Right to Livelihood", *India Social Development Report*, Oxford.

● Los programas de asistencia social parecen ser sumamente prometedores como un medio de abordar la pobreza extrema

Entre los regímenes no contributivos, los programas de asistencia social han adquirido importancia en todo el mundo. Algunos han sufrido una considerable transformación, señal de una voluntad creciente de trascender su papel tradicional de redistribución y de destacar los vínculos más sólidos con las políticas de mercado de trabajo y apoyar el fomento de la inclusión social y el desarrollo humano. La formulación de programas de asistencia social parece ser sumamente prometedora como un medio de abordar la pobreza extrema. La disponibilidad de las oportunidades actuales para las personas más pobres se ve sumamente limitada debido a los desajustes entre la estructura de oportunidades disponibles y el complejo conjunto de presiones que afrontan. En la actualidad se acepta ampliamente que los enfoques de desarrollo que prevalecen, especialmente las microfinanzas, el desarrollo de las capacidades, la promoción de las cooperativas o el acceso a servicios sociales básicos, en su mayor parte pasan por alto a este grupo de población. Una de las razones es que trabajan en actividades diarias de supervivencia, para satisfacer sus necesidades inmediatas, de modo que no tienen la posibilidad de obtener recursos (incluido el tiempo) ni la capacidad para emprender actividades que no produzcan un rendimiento inmediato o cuyos beneficios se consideran inseguros. Los nuevos programas de asistencia social tienen por objeto responder a estas dificultades utilizando enfoques que combinan las transferencias para superar las necesidades inmediatas y fundamentales de los más pobres[20] con el apoyo activo para fortalecer su acceso a las oportunidades económicas y los servicios sociales básicos.

Ayudar a los ultrapobres: El programaTUP en Bangladesh

El programa Cruzar las fronteras de la reducción de la pobreza: Ayudar a los ultrapobres (CFPR/TUP) fue puesto en marcha por BRAC, una organización no gubernamental de Bangladesh, en 2002, después de que el personal de BRAC llegara a la conclusión de que sus intervenciones hasta el momento, aunque habían beneficiado a muchas personas que vivían en la pobreza, no estaban llegando a los más pobres en las zonas rurales de Bangladesh.

El programa TUP combina las transferencias de activos e ingresos relacionados con la formación para adquirir las calificaciones necesarias a fin de conseguir medios de subsistencia, la promoción de la salud y otros programas sociales con aspectos potencialmente empoderadores y transformadores. Un ejemplo de estos últimos es el asesoramiento jurídico sobre cuestiones como la ley sobre el matrimonio y la violencia doméstica que son particularmente pertinentes, ya que muchas de las personas más pobres son mujeres. Una vez más el desarrollo de la capacidad se integra en el programa en su conjunto, con el objeto de que los participantes se incorporen en algún momento a un programa de microcrédito de BRAC.

20 En particular las transferencias en efectivo y las ayudas alimentarias.

En la evaluación realizada por BRAC[21] se señaló que, en promedio, los ingresos de los participantes en 2005 habían experimentado un mayor crecimiento que los de aquellos que "no eran suficientemente pobres" para ser seleccionados para el programa en 2002, pero que seguían siendo pobres. Esto tal vez no sea sorprendente en un período relativamente corto de tiempo. Los participantes realizaron progresos en algunos ámbitos clave relacionados con la vulnerabilidad (en particular, los activos de los medios de vida, los ahorros y la salud), y parecían tener más confianza en su capacidad para hacer frente a importantes perturbaciones o "crisis" de los medios de subsistencia, como la enfermedad grave de un sostén económico de la familia.

Fuente: OIT 2008. La promoción del empleo rural para reducir la pobreza, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, 2008 Ginebra http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/97thSession/reports/WCMS_092056/lang--es/index.htm.

Si bien los programas no contributivos están aumentando rápidamente en los países de ingresos medianos, siguen siendo escasos en los países de ingresos bajos. Sin embargo, están suscitando considerable interés de los gobiernos y los organismos internacionales. Por ejemplo, se están aplicando regímenes de pensiones sociales en un número creciente de países africanos y algunos de ellos, como Cabo Verde, recientemente han aumentado su cobertura y nivel de prestaciones. El llamado a la acción de Livingstone formulado en 2006 como resultado de una conferencia organizada conjuntamente por la Unión Africana y el Gobierno de Zambia ilustra el mayor interés en las transferencias de efectivo financiadas con impuestos en el continente.

■ **Combinar instrumentos de política en el contexto de una estrategia de seguridad social nacional integrada.** Varios de los instrumentos de política pueden coexistir lógicamente en un país porque procuran suministrar cobertura a las distintas contingencias y grupos con diferentes características. La combinación de instrumentos de política utilizados debería adaptarse tanto a las características y necesidades específicas de los grupos de beneficiarios como al entorno nacional. Para ser eficientes, como se indicó en la 89.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 2001, las diferentes "políticas e iniciativas sobre la extensión de la cobertura deberían enmarcarse en el contexto de una estrategia de seguridad social nacional integrada". Mejorar la coordinación y coherencia de políticas entre los diversos mecanismos de seguridad social sigue siendo una importante tarea en la mayoría de los países en desarrollo para aprovechar al máximo la utilización de los recursos, evitar la exclusión de grupos de la población y promover la formalización del empleo.

● La coordinación y coherencia de políticas entre los diversos mecanismos de seguridad social es necesaria para aprovechar al máximo la utilización de los recursos, evitar la exclusión y promover la salida de la informalidad

Tailandia: Un sistema pluralista para brindar protección social de la salud

En 2001 Tailandia adoptó una medida radical hacia la consecución de una cobertura total de la asistencia médica de la población, al introducir un régimen universal de asistencia de la salud, en la actualidad popularmente conocido como el "régimen UC" (antes llamado el régimen "30 baht"). Brinda a todo ciudadano tailandés que no esté afiliado al régimen de Seguro de Salud de la Seguridad Social, ni al Régimen de Prestaciones Médicas de los Funcionarios Públicos, acceso a los servicios de salud suministrados por las redes de proveedores de distrito (compuestas de centros de salud, de hospitales de distrito y de hospitales cooperativos provinciales). Los afiliados tienen acceso a una gama integral de servicios de salud, en principio sin copagos ni tarifas pagadas por el usuario, incluidos los servicios ambulatorios (pacientes externos), servicios para pacientes internados y asistencia por maternidad, suministrados por proveedores públicos y privados, en un marco que pone el acento en los aspectos relativos a la prevención y la rehabilitación.

En 2006/2007, la cobertura legal general para el seguro de salud de Tailandia alcanzó casi al 98 por ciento de la población. En consecuencia, el enfoque pluralista de Tailandia ha tenido éxito al lograr una cobertura casi universal en un período de tiempo relativamente corto. El papel del régimen UC ha sido determinante para el otorgamiento de protección social de la salud a los más pobres de la sociedad, especialmente a los trabajadores de la economía informal cuyas necesidades de asistencia médica inspiraron el desarrollo de este régimen. Sin embargo, sigue siendo un problema que debe abordarse adecuadamente, el hecho de que los gastos directos sigan representando una proporción significativa del gasto total en salud (28,7 por ciento en 2007, incluido el 74,8 por ciento del gasto privado en salud)[22].

21 Rabbani, M., Prakash, V. y Sulaiman, M. 2006. *Impact Assessment of CFPR/TUP: A Descriptive Analysis Based on 2002-2005 Panel Data*, CFPR/TUP, serie de documentos de trabajo núm. 12, Dacca, BRAC.

22 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2008. *Social health protection: An ILO strategy towards universal access to health care?* Documento de Política núm. 1, Ginebra.

El desarrollo pluralista de ambos regímenes, el específico y el universal, con carácter coordinado, constituye un rasgo particular del enfoque de Tailandia respecto de la protección social de la salud. Se han movilizado diversas fuentes de ingresos, incluidos los ingresos gubernamentales generales y los impuestos para fines específicos, junto con las cotizaciones y las primas, acelerando así el aumento de la cobertura, especialmente de los pobres. Los principales ámbitos de cooperación entre regímenes incluyen el sistema de gestión de la información, las normas de los servicios de salud y de las instalaciones sanitarias, y el sistema de reclamaciones y de auditorías[23].

En la India la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores no Sindicalizados (2008) presta apoyo legislativo a una serie de regímenes preexistentes de seguridad y bienestar social.

La India ha adoptado una ley en apoyo de la cobertura a la economía informal (sector de trabajadores no sindicados) por medio de una combinación de instrumentos. La Ley de Seguridad Social de los Trabajadores no Sindicados (2008) presta apoyo legislativo a una serie de regímenes preexistentes de seguridad y bienestar social. El régimen abarca a los trabajadores a domicilio, los trabajadores independientes, los trabajadores asalariados (incluidos los trabajadores migrantes) del sector de trabajadores no sindicalizados, así como los que no están comprendidos dentro del sector de trabajadores sindicalizados.

El Gobierno central se encarga de la formulación de regímenes de bienestar social adecuados para los trabajadores no sindicalizados en relación con cuestiones de: a) seguros de vida y discapacidad; b) prestaciones de salud y maternidad; c) protección relativa a la vejez; y d) cualquier otra prestación que determine el Gobierno central. A nivel de los estados, los trabajadores no sindicalizados pueden participar en los regímenes de bienestar social que incluyen: a) fondos de previsión, b) prestaciones en caso de accidentes de trabajo, c) vivienda, d) planes educativos para niños, y e) cursos de capacitación para trabajadores.

La nueva ley enuncia las responsabilidades, disposiciones y estructura para la creación de las nuevas Juntas de Seguridad Social nacional y de los estados, empoderadas para tomar decisiones sobre medidas de seguridad social esenciales para todos los trabajadores no sindicalizados. Dado que el 94 por ciento de la fuerza de trabajo está en el sector no sindicalizado, esta ley tiene por objeto allanar el camino para un sistema de seguridad social que abarque a todo el país[24].

● Cada vez está más claro que la seguridad social es posible desde las primeras etapas de desarrollo y que puede desempeñar un papel fundamental en el desarrollo económico

■ Asequibilidad de la seguridad social en los países en desarrollo.

Durante décadas, muchos han considerado que la seguridad social era únicamente aplicable a países de ingresos elevados. Estas opiniones han perdido fuerza a medida que cada vez está más claro que la seguridad social es posible desde las primeras etapas de desarrollo y que puede desempeñar un papel fundamental en el desarrollo económico. Más de 30 países en desarrollo han podido ampliar considerablemente su cobertura mediante diversos programas.

La elaboración de modelos empíricos sobre asequibilidad está contribuyendo a que el diálogo de políticas trascienda las pruebas circunstanciales y suposiciones acerca de la carga financiera de los programas de seguridad social de largo plazo. Este trabajo demuestra que suministrar un conjunto básico de prestaciones de seguridad social es asequible en la mayoría de los países de medianos ingresos[25]. En algunos países pobres, se necesitará considerable ayuda de largo plazo hasta que las prestaciones sociales no contributivas puedan financiarse exclusivamente con los ingresos fiscales.

23 Sakunphanit, T. 2008. Universal Health Care Coverage through Pluralistic Approaches: Experience from Thailand. Serie Social security extension initiatives in East Asia (Bangkok, Oficina Subregional de la OIT para Asia Oriental).

24 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a *The Unorganised Workers' Social Security Act, 2008*. Núm. 33 de 2008 *http://labour.nic.in/act/acts/Unorganised--workers-social-security-act-2008.pdf*

25 Pal, K., Behrendt, C., Léger, F., Cichon, M. y Hagemejer, K. 2005, *Can Low Income Countries Afford Basic Social Protection? First Results of a Modelling Exercise*, temas de protección social, documento de discusión núm. 13, OIT Ginebra.

En la práctica, todo aumento de los ingresos nacionales asignados a la seguridad social básica se determina tanto mediante el margen fiscal como la voluntad política para aumentar la proporción del gasto público destinado a esta esfera de políticas. La capacidad para crear un margen fiscal debería considerarse en el contexto de un marco de gasto público amplio a mediano plazo. La capacidad para movilizar ingresos adicionales incrementando la base impositiva, mejorando la eficacia de los gastos mediante el fortalecimiento de las instituciones públicas y las políticas adecuadas para sostener la productividad siguen siendo los factores fundamentales para crear el margen fiscal en países pobres. La decisión de aumentar la proporción de gasto público dedicada a la seguridad social básica dependerá de la voluntad política para hacerlo y de qué parte del presupuesto público ya se ha comprometido. A fin de apoyar el proceso de adopción de decisiones, debería evaluarse la viabilidad general, tanto financiera como administrativa, y estimarse los resultados proyectados de la prestación de seguridad social básica.

■ **El enfoque de la OIT y el piso de protección social.** La OIT promueve un enfoque bidimensional para extender la cobertura de seguridad social. La primera dimensión (horizontal) comprende la ampliación de la seguridad de los ingresos y el acceso a la atención de la salud, aunque sea a un nivel muy básico, a toda la población. En la segunda dimensión (vertical), el objetivo es suministrar niveles más altos de seguridad de los ingresos y acceso a una atención de la salud de mejor calidad a medida que los países adquieren niveles más elevados de desarrollo económico, y obtienen un margen fiscal.

La Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, con el respaldo del Pacto Mundial para el Empleo de la OIT, ha destacado un nuevo enfoque estratégico relativo a la primera dimensión, la horizontal, promoviendo un conjunto de garantías de seguridad social básicas en el marco de un piso de protección social más amplio. Se concibe este piso formado de dos elementos principales que contribuyen a la realización de los derechos humanos, a saber:

● Las garantías de seguridad social básica en un piso de protección social más amplio incluyen tanto los servicios públicos esenciales como las transferencias sociales

- **Servicios públicos esenciales:** acceso geográfico y financiero a los servicios esenciales (como agua y saneamiento, salud y educación).
- **Transferencias sociales:** un conjunto básico de transferencias sociales esenciales, en efectivo y en especie, que se paga a las personas pobres y vulnerables para brindarles una seguridad mínima en materia de ingresos y acceso a los servicios de atención de la salud esenciales.

El componente de transferencia social del piso de protección social comprende un conjunto básico de garantías sociales esenciales que se aplica a través de transferencias en efectivo y en especie y que garantiza:

- El acceso universal a los servicios de salud esenciales;
- La seguridad de los ingresos (o de subsistencia) para todos los niños mediante las prestaciones por hijos a cargo;
- El apoyo a los ingresos combinado con las garantías relativas al empleo y/o otras políticas del mercado de trabajo para personas en edad activa en condiciones (y deseosas) de trabajar, que no perciben suficientes ingresos en el mercado de trabajo;
- La seguridad de los ingresos mediante pensiones básicas financiadas con impuestos para las personas de edad avanzada, las personas con discapacidad y las personas que han perdido al principal sostén de familia.

El término “garantías” no responde la pregunta de si todas o algunas de estas transferencias i) se otorgan con carácter universal a todos los habitantes de un país; ii) se conceden mediante regímenes de seguro social reglamentarios, contributivos y de base amplia; iii) se suministran únicamente en caso de una necesidad evaluada; o iv) se basan en determinadas condiciones de comportamiento. El principal determinante es que todos los ciudadanos tengan acceso a los servicios de salud esenciales y los medios de garantizar un nivel de ingresos mínimo.

Recomendación 202 relativa a los pisos nacionales de protección social

En 2012 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó un instrumento relativo a los pisos nacionales de protección social. Estos constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. La Recomendación hace referencia explícita a las personas que trabajan en la economía informal y reconoce que la seguridad social es una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza y para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal.

Para más detalles véase http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101stSession/reports/provisional-records/WCMS_183326/lang--en/index.htm



Hombre sin hogar, Brasil.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Facilita el acceso a las buenas prácticas que se mencionan más arriba. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:1:0::NO:::

Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)
Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130)
Recomendación sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 134)
Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118)
Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157)
Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983 (núm.167)
Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)
Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191)
Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128)
Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 131)
Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (núm. 121)
Recomendación sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121)

OIT 2001. Resolución y Conclusiones relativas a la seguridad social, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra 2001
http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/records.htm

OIT 2011. Resolución relativa a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social), Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, Ginebra 2011
http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/100thSession/reports/provisional-records/WCMS_157820/lang--en/index.htm

Publicaciones pertinentes

Adema, W. 2006. *Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers N° 38, París.
http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_34637_37224079_119684_1_1_1,00.html

Barrientos, A. 2005. *Non-contributory pensions and poverty reduction in Brazil and South Africa*. Institute for Development Policy and Management, Universidad de Manchester, Manchester.
http://www.sed.man.ac.uk/research/events/conferences/documents/Social%20Protection%20Papers/Barrientos2.pdf

Barrientos, A. y Scott, J. 2008. *Social transfers and Growth: A Review*, documento de trabajo núm. 52, BWPI, Universidad de Manchester.
http://www.bwpi.manchester.ac.uk/resources/Working-Papers/bwpi-wp-5208.pdf

Bertranou, F. y Casali, P. 2007. *Los trabajadores independientes y la seguridad social*, Buenos Aires.
http://cinterfor.org.uy

Brière, B. y Rawlings, L. 2006. *Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?* Banco Mundial, Serie de Documentos de Discusión sobre Protección Social, documento núm. 0603, Instituto del Banco Mundial, *Social Safety Net Primer Series*.
http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0603.pdf

Gassmann, F. y Behrendt, C. 2006. *Cash benefits in low-income countries. Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*, documento de discusión núm.15, OIT Ginebra.
http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess

Hsiao, W. y Shaw, R. 2007. *Social Health Insurance*, Banco Mundial, Washington, D.C.
http://www.worldbank.org

Lund, F. y Srinivas, S. 2005. *Learning from experience: A gendered approach to social protection for workers in the informal economy.* Departamento de Seguridad Social, OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/global/

Medeiros, M., Britto, T. y Soares, F. 2008 *Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil*, Centro Internacional de la Pobreza.
http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Targeted_Cash_Transfer_Programs_in_Brazil.pdf

Mkandawire, T. 2005. *Targeting and universalism in Poverty Reduction.* Programa sobre Política Social y Desarrollo Social, documento núm. 23, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra**.**
http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenDocument

Molyneux, M. 2007. *Change and Continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the Service of the State?*, documento núm. 1 del Programa Género y Desarrollo, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra.
http://catalogue.nla.gov.au/Record/4312756

Oficina Internacional del Trabajo 2006. *Protección e inclusión social: Experiencias y políticas.* Ginebra
http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_104915/lang--es/index.htm

2007. *The right to social security and national development. Lessons from OECD experience for low-income countries,* documento de discusión núm. 18, Ginebra.

2008. *Can low-income countries afford basic social security?* Documentos de Política de Seguridad Social, documento núm. 3, Ginebra.
www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/.../policy3e.pdf

2008. *Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global – Análisis de la situación y de la práctica actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la Organización Internacional del Trabajo.* Documentos de Política de Seguridad Social, documento núm. 2, Ginebra.
http://ilo.org/secsoc

2008. Reunión Regional de Alto Nivel para Asia y el Pacífico sobre las estrategias de integración social para extender la cobertura de la seguridad social, Nueva Delhi (India), 19-20 de mayo de 2008. Departamento de Seguridad Social, Ginebra.
http://www.ilo.org/secsoc

2008. Reunión regional tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina: Santiago (Chile), 12 a 14 de diciembre de 2007. Documentos de política de seguridad social, documento núm. 4, Ginebra.
http://www.ilo.org/secsoc

2008. Reunión tripartita interregional sobre el futuro de la seguridad social en los Estados árabes, Ammán, 6-8 de mayo de 2008. Documentos de Política de Seguridad Social, documento núm. 5, Ginebra.

2008. *Seguridad social para todos: una inversión en la justicia social y el desarrollo económico.* Documentos de Política de Seguridad Social, documento núm. 7, Ginebra.

2008. *Social health protection. An ILO strategy towards universal access to health care.* Documentos de Políticas de Seguridad Social, documento núm. 1, Ginebra. http://www.ilo.org/secsoc

2009. *World Social Security Report 2010. Providing coverage in the times of crisis and beyond,* Ginebra.

2010. *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium.* Departamento de Seguridad Social, Ginebra.
http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/

2011. *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa, Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la*

justicia social para una globalización equitativa, 2011, Informe VI, 100.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011.
http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/100thSession/WCMS_152819/lang--en/index.htm

Oficina International del Trabajo. Banco de Previsión Social, Centro de Estudios de Seguridad Social, Salud y Administración del Uruguay (de próxima publicación). *Trabajadores independientes y protección social en América Latina. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay,* Montevideo.

OIT, Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ), Organización Mundial de la Salud (OMS) 2007. *Extending social protection in health. Developing countries' experiences, lessons learnt and recommendations,* Eschborn. **http://www.socialhealthprotection.org/**

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) 2009. *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*, OCDE París.
http://www.oecd.org/dac/poverty

Pankaj, A. 2008. *Processes, institutions and mechanisms of implementation of Nrega: impact assessment of Bihar and Jharkhand*, Instituto de Desarrollo Humano, Nueva Delhi.
http://www.nrega.net/pin/reports-and-resources/reports-submitted-to-the-ministry-of-rural-development/reports-28-jan-2010/2007-08%20IHD%20report.pdf

Pochmann, M. 2008. *Local development, social protection and inclusion. Typology of selected initiatives in Brazil.* Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, Programa de Cooperación Técnica sobre Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (STEP).

Posel, D., Fairburn, J. y Lund, F. 2004. *Labour Migration and Households: a econsideration of the Effects of the Social Pension on Labour Supply in South Africa*.
http://www.tips.org.za/node/795

Scheil-Adlung, X., Carrin, G., Juetting, J., Ke Xu, K. y otros 2006. *What is the impact of social health protection on access to health care, health expenditure and impoverishment? A comparative analysis of three African countries.* Régimen de Seguridad Social de los Empleados (ESS), documento núm. 24, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Soares, F.V. y otros 2006. *Programas de Transferencia de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a Pobreza*, Brasilia, Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA).

Soares, S. 2006. *Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com Ênfase no Período entre 2001 e 2004,* Brasilia, IPEA.

Soares, S. y otros 2007. *Desigualdade e Bem-Estar no Brasil na Década da Estabilidade*, Brasilia, IPEA.

Soares, S. y otros 2007. *Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: impacto sobre a desigualdade*, Brasilia, IPEA.

Townsend, P. 2009. *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development*, OIT Ginebra, Palgrave Macmillan, Londres. http://www.ilo.org/global

Waelkens, M. P., Soors, W. y Criel, B. 2005. *The role of social health protection in reducing poverty. The case of Africa.* ESS, documento núm. *22,* Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, STEP.

Herramientas

Oficina Internacional del Trabajo 2007. *Health Micro-Insurance Schemes. Feasibility Study Guide. Volume 1: Procedure, Volume 2: Tools,* Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, STEP.
http://www.ilo.org/step

2007. *Health Micro-Insurance Schemes: Monitoring and Evaluation Guide, Volume 2: Practical indications.* Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, STEP.
http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/step

2009. *Extending social security to all. A guide through challenges and options,* Ginebra.
http://**www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/**

OIT 1997. Financiamiento de la seguridad social, Centro Internacional de Formación de Turín.
http://www.itcilo.org

1997. Regímenes de pensiones, Centro Internacional de Formación de Turín.
http://www.itcilo.org

1998. Administración de la seguridad social, Centro Internacional de Formación de Turín.
http://www.itcilo.org

1998. Principios de la seguridad social, Centro Internacional de Formación de Turín.
http://www.itcilo.org

2005. *Social Security Governance: A Practical Guide for Board Members of Social Security Institutions in Central and Eastern Europe,* Budapest.
http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/

Samson, M., van Niekerk, I. y Mac Quene, K. 2006. *Designing and implementing Social transfer programmes,* Instituto de Investigación sobre Política Económica (EPRI), Sudáfrica.
http://www.unicef.org/socialpolicy/files/designing_and_implementing_social_transfer_programmes.pdf

Tabatabai, H. 2006. *Eliminación del trabajo infantil: La promesa de las transferencias en efectivo condicionadas,* Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, OIT Ginebra.
http://www.ciaris.org/workspace_files/153/cct_tabatabai_2006_eliminating_cl_promise_of_ccts_final_061025_english.pdf

**Williams, M. 2007. The Social and Economic Impacts of South Africa's Child Support Grant.
http://web.williams.edu/Economics/Honors/2007/Williams_thesis.pdf**

Algunos sitios web de Gobiernos

Brasil, Programa Bolsa Familia
www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia

Ghana, Sistema Nacional de Seguro de Salud
http://www.nhis.gov.gh/

India, Ley de Seguridad Social de los Trabajadores no Sindicados, 2008. Núm. 33 de 2008.
http://labour.nic.in/act/acts/Unorganised-workers-social-security-act-2008.pdf

India, Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural
http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx

Sudáfrica, Fondo de Seguro de Desempleo
http://www.labour.gov.za/legislation/acts/basic-guides/basic-guide-to-uif-registration

Tailandia, Seguro universal de salud
http://www.nhso.go.th

Uruguay, Programa de monotributo
http://www.bps.gub.uy/ProcesosReforma/ReformaTributaria/Monotributo.aspx?menu=reformaTributaria

Plataformas electrónicas

**http://www.ciaris.org/
http://www.cipsocial.org
http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess**

Para más información, véase el sitio web del Departamento de Seguridad Social de la OIT (en inglés y francés únicamente) http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/

Referencias

Adema, W. 2006. *Social assistance Policy development and the provision of a decent level of Income in Selected OECD Countries*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers N° 38, París.
http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_34637_37224079_119684_1_1_1,00.html

Barrientos, A. 2005. *Non-contributory pensions and poverty reduction in Brazil and South Africa*, Institute for Development Policy and Management, Universidad de Manchester, Manchester.
http://www.sed.man.ac.uk/research/events/conferences/documents/Social%20Protection%20Papers/Barrientos2.pdf

Bertranou, F. y Casali, P. 2007. *Los trabajadores independientes y la seguridad social*, Buenos Aires.
http://cinterfor.org.uy

Gassmann, F. y Behrendt, C. 2006. *Cash benefits in low-income countries. Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*. Documento de discusión núm. 15, OIT, Ginebra.
http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess

Guimarães, M. 2008. *Politicas para a Expansão da Cobertura dos trabalhadores e trabalhadoras domésticas: A Experiência do Brasil*. Ministério da Previdência Social, Secretaria de Políticas de Previdência Social, Brasilia.

Hsiao, W. y Shaw, R. 2007. *Social Health Insurance*, Banco Mundial, Washington, D.C.
http://www.worldbank.org

Kazepov, Y. y Sabatinelli, S. 2006. *Minimum income and social integration. Institutional arrangements in Europe,* Ginebra.

Lelkes, O. 2006. *Social exclusion in Central-Eastern Europe. Concept, measurement and policy interventions,* Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, STEP, Centro Europeo de Políticas de Bienestar Social e Investigación.
http://www.euro.centre.org/data/1181637085_99921.pdf

Lindert, K., Linder, A., Hobbs, J. y de la Brière, B. 2007. *The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família programme: Implementing conditional cash transfers in a decentralized context*, documento de discusión sobre protección social núm. 0709, Banco Mundial, Washington, D.C.

Lund, F. y Srinivas, S. 2005. *Learning from experience: A gendered approach to social protection for workers in the informal economy.* Departamento de Seguridad Social, OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/global/

Mkandawire, T. 2005. *Targeting and universalism in Poverty Reduction. Social policy and development programme,* Programa sobre Política Social y Desarrollo Social, documento núm. 23, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra.
http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenDocument

Ministerio de Trabajo de Portugal, Comisión Europea, Oficina Internacional del Trabajo, 2007. Deliberaciones de la Conferencia Mundial sobre Protección Social e Inclusión: Convergencias de Esfuerzos para una Perspectiva Global, Lisboa, 2-3 de octubre de 2006.
http://www.ilo.org/fairglobalization/follow/National/lang--es/index.htm

Molyneux, M. 2007. *Change and Continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the Service of the State?*, documento núm. 1 del Programa Género y Desarrollo, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra.
http://catalogue.nla.gov.au/Record/4312756

OCDE 2007. *Financing social protection: the employment effects*. Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, París.
http://www.oecd.org/dataoecd/58/4/38608747.pdf

OCDE 2009. *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*, OCDE París.
http://www.oecd.org/dac/poverty

Oficina Internacional del Trabajo, 2006. *Social protection and inclusion. Experiences and policy issues,* Ginebra.
http://www.ilo.org/step

2007. *The right to social security and national development. Lessons from OECD experience for low-income countries,* documento de discusión núm.18, Ginebra.

2008. *Can low-income countries afford basic social security?* Documentos de Política de Seguridad Social, documento núm. 3, Ginebra.
www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/.../policy3e.pdf

2008. *Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global – Análisis de la situación y de la práctica actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la Organización Internacional del Trabajo*. Documentos de Política de Seguridad Social, documento núm. 2, Ginebra.
http://ilo.org/secsoc

2008. Reunión Regional de Alto Nivel para Asia y el Pacífico sobre las estrategias de integración social para extender la cobertura de la seguridad social, Nueva Delhi (India), 19-20 de mayo de 2008. Departamento de Seguridad Social, Ginebra.
http://www.ilo.org/secsoc

2008. Reunión regional tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina: Santiago (Chile), 12 a 14 de diciembre de 2007. Documentos de política de seguridad social, documento núm. 4, Ginebra.
http://www.ilo.org/secsoc

2008. Reunión tripartita interregional sobre el futuro de la seguridad social en los Estados árabes, Ammán, 6-8 de mayo de 2008. Documentos de Política de Seguridad Social, documento núm. 5, Ginebra.

2008. *Seguridad social para todos: una inversión en la justicia social y el desarrollo económico.* Documentos de Política de Seguridad Social, documento núm. 7, Ginebra.

2008. *Social health protection. An ILO strategy towards universal access to health care.* Documentos de Políticas de Seguridad Social, documento núm. 1, Ginebra.
http://www.ilo.org/secsoc

2009. *World Social Security Report 2010. Providing coverage in the times of crisis and beyond,* Ginebra.

2010. *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium.* Departamento de Seguridad Social, Ginebra.
http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/

Banco de Previsión Social, Centro de Estudios de Seguridad Social, Salud y Administración del Uruguay (de próxima publicación). *Trabajadores independientes y protección social en América Latina. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay,* Montevideo.

OIT, GTZ, OMS, 2007. *Extending social protection in health. Developing countries' experiences, lessons learnt and recommendations,* Eschborn.
http://www.socialhealthprotection.org/

Organismo Francés de Desarrollo (AFD) 2004. *Pobreza, desigualdad y crecimiento. Deliberaciones de la conferencia AFD- Red Europea de Investigación del Desarrollo (EUDN), 2003*, París. http://
www.afd.fr/jahia/Jahia/home/publications/NotesDocuments/pid/2776

Pankaj, A. 2008. *Processes, institutions and mechanisms of implementation of Nrega: impact assessment of Bihar and Jharkhand,* Instituto de Desarrollo Humano. Nueva Delhi.
http://www.nrega.net/pin/reports-and-resources/reports-submitted-to-the-ministry-of-rural-development/reports-28-jan-2010/2007-08%20IHD%20report.pdf

Pochmann, M. 2008) *Local development, social protection and inclusion. Typology of selected initiatives in Brazil,* Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, STEP.

Samson, M., Heinrich, C., Williams, M., Kaniki, S., Muzondo, T., Mac Quene, K. y van Niekerk, I. 2008. *Quantitative analysis of the impact of the child support grant*, Instituto de Investigación de Política Económica, Ciudad del Cabo.

Scheil-Adlung, X., Carrin, G., Juetting, J., Ke Xu, K. y otros 2006. *What is the impact of social health protection on access to health care, health expenditure and impoverishment? A comparative analysis of three African countries*. ESS, documento núm. 24, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Soares, F.V. y otros 2006. *Programas de Transferencia de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a Pobreza*, Brasilia, IPEA.

Soares, S. 2006. *Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com Ênfase no Período entre 2001 e 2004,* Brasilia, IPEA.

Soares, S. y otros 2007. *Desigualdade e Bem-Estar no Brasil na Década da Estabilidade*, Brasilia, IPEA.

Soares, S. y otros 2007. *Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: impacto sobre a desigualdade*, Brasilia, IPEA.

Townsend, P. 2009. *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development*, OIT Ginebra, Palgrave Macmillan, Londres. http://www.ilo.org/global

Upadhyana, S., Ouchi, M. 2006. *The assessment of social assistance scheme in the Kyrgyz Republic: its importance in relation to employment and poverty alleviation,* Oficina Subregional de la OIT en Moscú.
http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/moscow/info/

Waelkens, M. P., Soors, W. y Criel, B. 2005. *The role of social health protection in reducing poverty. The case of Africa,* ESS, documento núm. 22, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, STEP.

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - **8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal**
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

Ampliación de la protección social



Sensibilización sobre el VIH/SIDA, Vietnam.

8.2 EL VIH/SIDA Y LA ECONOMÍA INFORMAL: SUPERAR LA DISCRIMINACIÓN Y LA EXCLUSIÓN

■ Este documento informativo examina los vínculos complejos entre la informalidad, la pobreza, la exclusión y el VIH/SIDA. La pandemia constituye un revés importante en la transición hacia la formalidad. Las consecuencias de largo plazo para las personas (especialmente las mujeres), las empresas, las comunidades y las economías pueden ser catastróficas. Entre las nuevas respuestas figuran intervenciones dirigidas a la economía informal, incluidas herramientas de capacitación, microfinanciación y medidas de protección social ajustadas específicamente; actividades de sensibilización y apoyo a la generación de ingresos. También se han formulado políticas nacionales a macronivel.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- El VIH/SIDA y la informalidad
- Repercusiones en la informalidad según el género
- Repercusiones económicas de la pandemia
- La discriminación y el crecimiento de la informalidad
- Una cuestión del lugar de trabajo
- Estrategias de prevención y mitigación en la economía informal
- La necesidad de enfoques multidimensionales

El VIH/SIDA y la informalidad. El VIH/SIDA es un problema mundial que tiene costos importantes para todos los niveles de la sociedad y los sectores de la economía, y un impacto directo en los trabajadores y las empresas. La propagación y los efectos de la enfermedad son particularmente graves en los países en desarrollo, principalmente de África Subsahariana, que representa el 67 por ciento de las infecciones mundiales, el 68 por ciento de las nuevas infecciones por el VIH en adultos y el 91 por ciento de las nuevas infecciones por el VIH en niños[1]. En esta región la pobreza y la informalidad también son las más altas. Los trabajadores informales suelen estar muy expuestos y ser muy vulnerables al VIH/SIDA porque trabajan en contextos sociales y económicos caracterizados por la falta de ingresos regulares, condiciones de trabajo deficientes, bajos niveles de educación, falta de protección social y acceso limitado a servicios de salud y a estrategias de información y prevención. Las enfermedades generan enormes presiones sobre los hogares pobres y las empresas informales, poniendo en riesgo los medios de vida y la productividad, disminuyendo la rentabilidad de las empresa y la capacidad personal de generar ingresos, limitando la transferencia informal de calificaciones y experiencia, y socavando las oportunidades de las generaciones presentes y futuras de prepararse para el empleo productivo. Estigmatiza y margina social y económicamente a las personas y profundiza la pobreza intergeneracional.

● Muchas de las personas de la economía informal tienen una gran exposición al VIH/SIDA por diversas razones

Repercusiones en la informalidad según el género. El empleo informal suele ser una mayor fuente de empleo de mujeres que de hombres en el mundo en desarrollo[2]. Además, es más probable que estén agrupadas en los segmentos más marginados y de actividades de subsistencia de la economía informal. Habida cuenta de su doble papel de cuidadoras de otras personas y de generadoras de ingresos, y de su función subordinada en muchas sociedades, las mujeres, especialmente las jóvenes, suelen padecer las peores consecuencias de largo plazo en relación con las oportunidades perdidas en materia de educación, desarrollo de las competencias profesionales y empleabilidad. Cuando el VIH afecta a un miembro de la familia, las mujeres y las niñas suelen ser las primeras que dejan la escuela para trabajar tanto dentro como fuera del hogar a fin de mantenerse a sí mismas, a los parientes enfermos y a los hermanos, o que dejan un empleo formal de tiempo completo para dedicar su tiempo a la atención de pacientes

● Los costos del cuidado de personas se transfieren al ámbito privado del trabajo voluntario y no remunerado en que predominan las mujeres. Por consiguiente, estas suelen padecer las peores consecuencias de largo plazo en relación con las oportunidades perdidas en materia de educación, desarrollo de las competencias profesionales y empleabilidad

1 Véase *Situación de la epidemia de sida*, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA)/Organización Mundial de la Salud (OMS), 2009. Por otra parte, el aumento del número de personas infectadas por el VIH es especialmente importante en Asia Oriental, en que desde 2001 se duplicó el número de personas que viven con el VIH, y en Europa Oriental y Asia Central, en que se estima que el número total de estas personas aumentó más del 250% en el período 2001-2007. Véase *El VIH/SIDA y el mundo del trabajo*, Informe IV (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión 2009, OIT Ginebra 2008.

2 OIT 2002 *Women and Men in the informal economy: A statistical picture* (OIT, Ginebra).

de sida o huérfanos a causa de la enfermedad[3]. Las actividades flexibles, no reglamentadas, precarias y mal remuneradas podrían ser la única opción de generación de ingresos de que disponen, con graves consecuencias negativas para su capacidad de contribuir social y económicamente al desarrollo.

● La informalidad, la pobreza, la exclusión y el VIH/SIDA son fenómenos que se refuerzan mutuamente

La informalidad también expone a las mujeres a comportamientos riesgosos en relación con el VIH. El VIH/SIDA, la pobreza y la informalidad son fenómenos que afectan a las mujeres y los hombres de formas diferentes. En general, las mujeres no solo asumen la mayor parte de la carga de la atención no remunerada y la labor comunitaria voluntaria, sino que también suelen estar más expuestas a la infección por el VIH que los hombres[4] debido a su subordinación sexual y económica en la vida privada y profesional, que les impide asegurarse relaciones sexuales sin riesgo o rechazar relaciones poco seguras. El empoderamiento económico de la mujer y la posibilidad de expresarse son prioridades esenciales en relación con medidas que tienen repercusiones importantes en lo que se refiere a la exposición y vulnerabilidad al VIH/SIDA. La pandemia ha intensificado la carga desproporcionada del trabajo de atención no remunerado que asumen, especialmente en tiempos de crisis económica y escasez de protección social pública y privada para las actividades de atención. A menos que las estrategias, las políticas y los presupuestos nacionales de desarrollo reconozcan plenamente el valor económico y el costo del trabajo de atención remunerado, el VIH/SIDA impondrá cargas cada vez más onerosas a las redes familiares tradicionales cuya capacidad es cada vez menor, y en particular a las mujeres y niñas. Es igualmente importante reconocer que los desafíos específicos que plantea la pandemia a los hombres en cuanto al estigma vinculado con la infección y a las funciones no tradicionales de atención que podrían tener que asumir debido al impacto de la enfermedad en las estructuras familiares y para las cuales muchas veces no están preparados.

La informalidad, la pobreza, la exclusión y el VIH/SIDA son fenómenos que se refuerzan mutuamente generando un círculo vicioso de desigualdad y privaciones intergeneracionales. Sus repercusiones económicas y sociales de largo plazo en las personas, las empresas, las comunidades y las sociedades son potencialmente desastrosas. Comprender sus relaciones y abordar sus causas y consecuencias, especialmente aunque no exclusivamente en las mujeres y niñas, no es solo una cuestión de justicia social y derechos humanos básicos, sino un paso indispensable para fomentar el crecimiento económico y la productividad.

● Se sabe que la epidemia reduce las tasas de ahorro e inversión, ralentiza el crecimiento del empleo y disminuye el ingreso per cápita. Para las personas y las empresas de la economía informal, el absentismo, la enfermedad y la muerte de los trabajadores muchas veces son catastróficos

■ **Repercusiones económicas de la pandemia.** Desde la perspectiva macroeconómica, se sabe que la epidemia reduce las tasas de ahorro e inversión, ralentiza el crecimiento del empleo y disminuye el ingreso *per cápita*. Desde la perspectiva de las empresas informales, que absorben una gran parte de los trabajadores de la economía informal, el absentismo, la enfermedad y la muerte de los trabajadores son potencialmente catastróficos. Lo cierto es que la enfermedad no solo reduce el número de personas que pueden trabajar, en particular los jóvenes, sino que también afecta a la calidad del trabajo pues priva a las actividades económicas de calificaciones y conocimientos especializados valiosos. Desde la perspectiva de los trabajadores de la economía informal y sus familias, que suelen estar excluidos de la protección de los planes de seguridad social y los servicios de asistencia social legales, el VIH/SIDA generalmente lleva a privaciones y a la pérdida de seguridad social y económica.

3 En tres provincias de Sudáfrica, en los hogares afectados por el sida se decidió retirar de la escuela dos veces más niñas que niños. Véase "Mujeres, VIH/SIDA y el mundo del trabajo", folleto de la OIT sobre el sida.

4 En varios países de África y el Caribe, las tasas de infección entre las mujeres de menos de 24 años es de dos a seis veces mayor que la de los hombres del mismo grupo de edad. Véase "Mujeres, VIH/SIDA y el mundo del trabajo", folleto de la OIT sobre el sida.

■ **La discriminación y el crecimiento de la informalidad.** La estigmatización y las prácticas discriminatorias generalizadas en relación con los trabajadores infectados empujan a muchos a la economía informal. Estos trabajadores, así como los familiares encargados de su atención (principalmente mujeres y niñas) podrían verse expulsados del sector formal a trabajos informales, precarios, desprotegidos y mal remunerados, en los cuales su salud física y fisiológica corre riesgos aún mayores. Esto también es cada vez más aparente en el caso de los niños huérfanos a causa del SIDA o que deben cuidar a progenitores seropositivos.

● Las prácticas discriminatorias contra los trabajadores infectados pueden contribuir al crecimiento de la informalidad

■ **Una cuestión del lugar de trabajo.** El enfoque de la OIT del VIH/SIDA reconoce la enfermedad como una cuestión del lugar de trabajo, sea este de la economía formal o de la informal, y considera el mundo del trabajo un punto de ingreso para las intervenciones. La justificación de este enfoque reside en el hecho de que el 90 por ciento de las personas que viven con el VIH/SIDA forma parte de la población productiva (adultos en edad de trabajar) y en el reconocimiento del lugar de trabajo como punto estratégico decisivo de prevención, atención y tratamiento. Reconoce también que muchos trabajadores se ven afectados como resultado de sus actividades laborales y que muchos otros son objeto de discriminación y estigmatización en el lugar de trabajo por estar infectados. La crisis del VIH/SIDA también ha puesto aún más de relieve el papel central que los mandantes de la OIT aportan a las iniciativas nacionales como actores sociales en la lucha contra la epidemia. Como se destacó en un informe reciente, el VIH/SIDA "dificulta la reducción de la pobreza, obstaculiza el logro de un desarrollo duradero y coarta la aplicación efectiva del Programa de Trabajo Decente. La lucha contra el VIH/SIDA requiere una respuesta en todos los planos de la sociedad y en cada sector de la economía"[5]. A esta declaración, podría añadirse que el VIH/SIDA obstaculiza considerablemente la transición hacia la formalidad.

● El 90% de las personas que viven con el VIH/SIDA forma parte de la población productiva

En junio de 2010 se adoptó una nueva norma internacional sobre el VIH/SIDA en el mundo del trabajo. La nueva Recomendación ofrece a la OIT y sus mandantes la oportunidad de discutir en cada país las respuestas adecuadas a la epidemia del VIH y de examinar las medidas ya emprendidas (véase el recuadro anterior). El cumplimiento de la Recomendación se supervisará mediante los mecanismos existentes de vigilancia y seguimiento de la OIT. La Recomendación también es un instrumento valioso en lo que se refiere a la orientación pormenorizada y la reunión de buenas prácticas.

Antes de la adopción de la Recomendación, la OIT había elaborado un Repertorio de recomendaciones prácticas sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo, que contenía diez principios básicos para la formulación de políticas, cuyas repercusiones para la economía informal se resumen en el recuadro siguiente.

Principios básicos del Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo, y su pertinencia para la economía informal

- El reconocimiento del VIH/SIDA como cuestión que afecta al lugar del trabajo. Ello presupone que el gobierno reconozca la existencia de todos los lugares de trabajo, inclusive la de los sitios informales, lo cual no siempre ocurre en la economía informal.
- La igualdad de género. Trátase de una preocupación primordial reflejada en el Repertorio de recomendaciones prácticas. Sin embargo, las mujeres son mucho más más vulnerables que los hombres en la economía informal y en general más vulnerables también que las mujeres empleadas en la economía formal.

Recomendación de la OIT sobre el VIH y el sida y el mundo del trabajo, 2010 (núm. 200)

En la 99.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo se adoptó un nuevo instrumento sobre el VIH/SIDA. Se trata del primer instrumento sancionado a nivel internacional destinado a fortalecer la contribución del mundo del trabajo al acceso universal a servicios de prevención, tratamiento, atención y apoyo en relación con el VIH, y que contiene disposiciones sobre programas de prevención que pueden salvar vidas y medidas de lucha contra la discriminación a nivel nacional y en el lugar de trabajo. También subraya la importancia del empleo y las actividades que generan ingresos para los trabajadores y las personas que viven con el VIH, particularmente en cuanto a la continuación del tratamiento.

Véase http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/normativeinstrument/wcms_194091.pdf.

5 *El VIH/SIDA y el mundo del trabajo*, Informe IV (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, 2009.

- Un entorno de trabajo saludable. En la economía informal, el entorno dista en general de ser saludable e higiénico, especialmente para los niños que acuden con su madre al lugar de trabajo.
- El diálogo social. Este diálogo presupone que la fuerza de trabajo esté organizada. La economía informal no está adecuadamente organizada y carece de voz.
- La realización de pruebas de detección. Este aspecto no parece preocupar a los trabajadores de la economía informal, aunque sí genera una estigmatización considerable que debe paliarse.
- La confidencialidad. Este criterio no es aplicable en la economía informal. La estigmatización y las habladurías son cosa corriente en las pequeñas empresas.
- Continuación de la relación de trabajo. Al ser esta relación informal por definición, no hay contrato que dar por terminado ni existen prestaciones sociales para proteger a los trabajadores cuando se enferman.
- La prevención. En el sector informal los programas de educación y la práctica de distribuir preservativos son mínimos.
- Atención y apoyo. Las disposiciones aplicables en esta materia no forman parte integrante de los sistemas informales.

Fuente: El VIH/SIDA y el mundo del trabajo, Informe IV (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, 2009.

● Las estrategias de prevención deben integrarse en los programas existentes (de capacitación, desarrollo de las competencias empresariales o alfabetización).
Las iniciativas de mitigación incluyen el acceso mejorado a la protección social, como los microseguros, y las actividades que generan ingresos

■ Estrategias de prevención y mitigación en la economía informal.

Así pues, las intervenciones en la economía informal deberían adaptarse a las necesidades y circunstancias específicas y diferentes del sector. La economía informal representa una proporción muy elevada de todos los nuevos empleos creados. Esto significa que las intervenciones de prevención y tratamiento que se centran en los lugares de trabajo formal probablemente tengan un impacto reducido. Llegar a los trabajadores de la economía informal a través de sus lugares de trabajo y sus actividades laborales es esencial para limitar la propagación y los efectos de la enfermedad. A medida que los gobiernos, los empleadores y los trabajadores comprenden el elevado costo de la inacción y los beneficios de las medidas de prevención, tratamiento y atención, progresivamente aúnan esfuerzos para diseñar y aplicar iniciativas que se centran directa o indirectamente en el VIH/SIDA y la economía informal.

Abordar la cuestión del VIH/SIDA en la economía informal abarca los siguientes aspectos:

- ¿Qué mecanismos pueden ponerse en práctica para asegurar que los trabajadores informales tengan acceso a información y sensibilización acerca del VIH/SIDA?

- ¿Cómo pueden los trabajadores informales elaborar o utilizar estrategias de supervivencia para gestionar los riesgos vinculados con el VIH/SIDA, incluidos el acceso a la atención de salud y los ingresos para sufragar los gastos conexos?

El primero de estos aspectos guarda relación con las estrategias de prevención y la forma más viable de sostenerlas en la economía informal es integrar la prevención en los programas existentes (programas de capacitación, desarrollo de las competencias empresariales o alfabetización). Esto es lo que ha hecho la OIT en los programas dirigidos a los trabajadores informales, como en Sudáfrica[6].

El segundo aspecto se refiere a la mitigación del impacto. Esto incluye trabajar en pos de sistemas de protección social (incluidos los microseguros) dirigidos a los grupos vulnerables para facilitar su acceso a fondos a fin de

6 Programa de prevención del VIH/SIDA en la economía informal financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, programa piloto, 2002-2003.

sufragar los gastos de atención de salud (y de los antirretrovirales; además, incluye la inmunoglobulina A) y la mejora de las oportunidades empresariales para garantizar ingresos sostenibles a las personas que viven con el VIH para sufragar estos gastos. Se han puesto en marcha intervenciones piloto de este tipo en Mozambique y República Unida de Tanzania

■ **La necesidad de enfoques multidimensionales.** Se están ejecutando programas integrados que abarcan tanto la prevención del VIH/SIDA como estrategias de mitigación del impacto para los trabajadores informales en Mozambique, Etiopía, República Unida deTanzania, Benin y Camerún[7].

● Llegar a los trabajadores y empresarios de la economía informal a través de sus lugares de trabajo y sus actividades laborales es esencial para limitar la propagación y los efectos de la enfermedad

Al abordar el VIH/SIDA en la economía informal y concebir instrumentos para la prevención y la mitigación del impacto, es necesario tener en cuenta la especificidad del SIDA y el contexto informal: muchos mecanismos de las instituciones financieras informales son limitadas en el tiempo y no son sostenibles a largo plazo, mientras que los antirretrovirales son necesarios durante toda la vida; los trabajadores informales podrían no tener las mismas prioridades ni, por consiguiente, las mismas perspectivas de planificación que los trabajadores del sector formal.

Las políticas existentes en materia de programas varían desde la adopción de legislación o planes nacionales de acción específicos y el establecimiento de sistemas de microseguros y de atención de salud de base comunitaria hasta la ejecución de actividades innovadoras en materia de educación e información dirigidas a grupos específicos y vulnerables, incluido el uso de educadores *inter pares*, los medios de comunicación y el trabajo comunitario, entre otras cosas. En la sección siguiente se describen algunas innovaciones eficaces en materia de políticas y ejemplos de intervenciones concebidas y aplicadas en algunos países.

7 Programa de prevención y mitigación del impacto del VIH/SIDA en África Subsahariana financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, componente de movilización de cooperativas y el sector informal en respuesta al VIH/SIDA, 2006-2009.



Grupo de discusión sobre la salud de la mujer, República Unida de Tanzania.



Un grupo de niños cuyos padres han muerto a causa del SIDA visitan una escuela primaria de la ONG Kiwohede, República Unida de Tanzania.

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- **Reducción de la exposición de los trabajadores de la economía informal a la infección: el papel de la educación y la información**
- **Ampliación de la disponibilidad de instalaciones y servicios de atención de salud de calidad, y el acceso a estos, para los trabajadores de la economía informal**
- **Reducción de la vulnerabilidad de los trabajadores de la economía informal a las consecuencias socioeconómicas de la enfermedad**

Como se observó anteriormente, hay muchos factores interrelacionados que determinan los desafíos concretos que el VIH/SIDA plantea a los trabajadores de la economía informal. Por consiguiente, hay muchos tipos de políticas y programas que potencialmente tienen efectos sobre estos factores. Los diferentes tipos de intervenciones en materia de políticas y de programas se han agrupado en torno de los objetivos amplios que se describen a continuación.

En varios países la capacitación de "educadores inter pares" ha demostrado ser una estrategia muy eficaz de divulgar información y llegar a los actores de la economía informal, incluidas las poblaciones migrantes.

■ **Reducción de la exposición de los trabajadores de la economía informal a la infección:** el papel de la educación y la información. Habida cuenta de su prevalencia en sectores y ocupaciones particularmente peligrosos, incluidos el comercio sexual, el comercio temporal o el trabajo a domicilio, en que rara vez se aplican las normas de salud y seguridad en el trabajo, los trabajadores de la economía informal corren riesgo especial de infección. Por tanto, sus condiciones de vida y de trabajo son propicias para la propagación de la enfermedad. Además, la mayoría de los trabajadores de la economía informal no cuentan con información suficiente para evaluar con precisión su propia vulnerabilidad. Si hay información, suele no estar adaptada al nivel de educación de los posibles beneficiarios. Comprender y evaluar el nivel del riesgo y el posible impacto de la enfermedad en sectores determinados de la economía informal es el primer paso para aplicar medidas de prevención y atención eficaces y ajustadas a la situación específica. En virtud de un proyecto de la OIT ejecutado en la República Unida deTanzania, Sudáfrica, Uganda y Ghana se elaboraron y ensayaron metodologías para evaluar los riesgos con que se enfrentaban los trabajadores y el impacto del SIDA, y para movilizar a las comunidades en favor de la prevención y la mitigación de los efectos[8]. Las iniciativas de educación e información son esenciales para limitar la propagación de la enfermedad. La capacitación de "instructores inter pares" ha demostrado ser una estrategia muy eficaz para divulgar información y llegar a los trabajadores informales. Hay algunas categorías de trabajadores a las que es difícil llegar aunque corren alto riesgo; por ejemplo, la población migrante, cuyos comportamientos de riesgo generalmente están relacionados con su falta de conocimientos acerca de la enfermedad y con el aislamiento físico, psicológico, cultural y lingüístico en el que podrían encontrarse. Se han utilizado con éxito instructores inter pares en un creciente número de proyectos de cooperación técnica ejecutados por la OIT[9].

8 *HIV/AIDS+work. Technical Cooperation. A means to implement the ILO Code of Practice on HIV/AIDS and the world of work*, ILO/AIDS, informe de cooperación técnica, 2004.

9 Véase, por ejemplo, el proyecto de cooperación técnica "HIV/AIDS prevention and impact mitigation in Sub-Saharan Africa" que trata del transporte, las cooperativas y la economía informal (2006-2009).

En Ghana, por ejemplo, algunas iniciativas piloto de educación *inter pares* han demostrado tener éxito para llegar a dueños de garajes y peluqueros en entornos rurales y urbanos. Se seleccionó y capacitó a instructores para trabajar con sus pares sobre la base de sus competencias de comunicación y su actitud, y consultando a los dirigentes del grupo de que se trataba. Las medidas de educación y prevención deben tener en cuenta las diferentes necesidades de hombres y mujeres, niños y niñas, y la forma diferente en que la enfermedad les afecta e infecta. La participación de organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones de base comunitaria, incluidas asociaciones de mujeres y de personas infectadas por el VIH/SIDA, es decisiva en este caso pues asegura que se seleccionen los educadores *inter pares* adecuados y el mensaje se transmita a nivel de la comunidad de manera comprensible y convincente. Dado que el tiempo es una gran limitación para los trabajadores de la economía informal, en particular los trabajadores que tienen obligaciones de cuidado de otras personas, las actividades de capacitación deben planificarse teniendo en cuenta formas de compensar el tiempo tanto de los beneficiarios como de los educadores *inter pares*. Una lección importante extraída del proyecto de Ghana descrito *supra* es que la inclusión de competencias empresariales en los programas de capacitación y la vinculación de los proyectos con planes de microfinanciación puede atraer mayor interés y abordar cuestiones más amplias, como la generación de empleo, especialmente para los jóvenes.

En la India, como parte del programa 'Prevention of HIV/AIDS in the world of work: a tripartite response', la OIT colabora con la Organización Nacional de Control del VIH, personas que viven con el VIH, empresas públicas y privadas, y organizaciones de trabajadores y de empleadores para realizar investigaciones y elaborar material de promoción, comunicación y capacitación dirigido a trabajadores tanto de la economía formal como de la informal, y sus familias. Algunos sindicatos, como Hind Mazdoor Sabha (HMS), el Consejo de Sindicatos Indios (CITU) y el Congreso Nacional de Sindicatos de la India (INTUC), también han emprendido proyectos sobre el VIH/SIDA dirigidos a los trabajadores de la economía informal en Jharkhand, Bengala Occidental y Andhra Pradesh, respectivamente.

En la India, algunos sindicatos se han dirigido a los trabajadores de la economía informal en varios estados mediante actividades de capacitación, promoción y divulgación de información.

La adquisición, distribución e información sobre el uso correcto de preservativos en lugares de trabajo informal, por ejemplo cerca de los mercados, en las carreteras principales, cerca de obras de construcción, entre otros, también es un medio importante de llegar a las personas excluidas de las iniciativas relativas a los lugares de trabajo formal. Para que esas iniciativas sean sostenibles y tengan un efecto multiplicador, es esencial contar con alianzas múltiples. Mientras que los interesados locales desempeñan un papel fundamental para llegar a los trabajadores y sus familias a nivel comunitario, las estrategias y la planificación nacionales y regionales son esenciales para establecer el entorno propicio para que las intervenciones tengan mayor impacto. Por ejemplo, se han puesto en práctica mecanismos de colaboración con órganos subregionales, como la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo, la Comisión de Transportes y Comunicaciones para el África Meridional, la Federación de Asociaciones de Transporte por Carretera de África Oriental y Meridional, y la Agencia de Transporte Transfronterizo por Carretera, para abordar la cuestión del VIH/SIDA en el sector del transporte[10].

Las iniciativas de información y prevención en los lugares de trabajo formal pueden concebirse y ejecutarse para que también lleguen a los trabajadores informales y a la comunidad en general, por ejemplo mediante redes de contratistas. Lo cierto es que distintos trabajadores de la economía informal están vinculados con empresas formales a lo largo de las cadenas de producción y consumo. Puede llegarse a los subcontratistas, proveedores, clientes, consumidores, proveedores de servicios y a otros trabajadores ubicados en

10 *HIV/AIDS+work. Technical Cooperation. A means to implement the ILO Code of Practice on HIV/AIDS and the world of work*, ILO/AIDS, informe de cooperación técnica, 2004.

la cercanías de los grandes lugares de trabajo formal (mercados, sitios de esparcimiento, entre otros) divulgando la información apropiada por conducto de los lugares de trabajo formal. Por ejemplo, en la República Unida de Tanzania Geita Gold Mine Ltd. (GGML) tiene un programa de prevención en el lugar de trabajo que abarca la educación *inter pares* para su propio personal y como parte de una iniciativa que se extiende a la comunidad. Los educadores voluntarios se dirigen a las trabajadoras sexuales y les proporcionan información útil para la vida cotidiana y sensibilización al VIH/SIDA, vinculando la educación con diversos servicios, como la atención a personas afectadas por la tuberculosis y el paludismo, en colaboración con el gobierno local. La empresa ha formado a directivos y ha hecho participar a un comité directivo local para garantizar el compromiso[11]. Además, el uso de las estructuras y los grupos de la comunidad creados para ejecutar los programas de obras públicas tienen gran potencial para canalizar los servicios de apoyo a los trabajadores y las comunidades. Ello podría ser una forma de llegar a las zonas remotas o inaccesibles.

● Las iniciativas de información y prevención en los lugares de trabajo formal pueden concebirse y ejecutarse para que también lleguen a los trabajadores informales y a la comunidad en general, por ejemplo mediante redes de contratistas

Las iniciativas de información y educación también deberían promover cambios de actitud y de comportamiento, tanto en lo que se refiere a la asunción de riesgos como a la discriminación y la estigmatización de las personas infectadas. Las actividades de educación e información deben tener en cuenta la combinación de factores biológicos, sociales y culturales en que se basan las diferencias de género en la exposición y el impacto del VIH/SIDA. Esto supone que "mejorar la salud de las mujeres y los hombres exige conocimientos no solo de los aspectos biológicos del diagnóstico y el tratamiento, sino también de los factores sociales que promueven o disminuyen la salud"[12].

La OIT ha estado organizando cursos de capacitación vinculados con la legislación y reglamentación laboral en el lugar de trabajo para beneficiarios específicos, incluidos inspectores del trabajo de Mozambique, Zambia y Malawi y jueces de 15 países (Benin, Burkina Faso, Camerún, República Democrática del Congo, Etiopía, Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Nigeria, Sudáfrica, República Unida de Tanzania, Togo, Zambia y Zimbabwe). Estas intervenciones tienen por objeto mejorar la aplicación de la legislación sobre seguridad y salud en el lugar de trabajo y propiciar un entorno de trabajo seguro y exento de discriminación.

■ **Ampliación de la disponibilidad de instalaciones y servicios de atención de salud de calidad, y el acceso a estos, para los trabajadores de la economía informal**. En el contexto de la epidemia del VIH/SIDA, la atención de salud y la protección social entrañan un conjunto de elementos vitales, incluidos medidas preventivas, el tratamiento antirretroviral en casos de necesidad (y el tratamiento de infecciones oportunistas, como la tuberculosis), la provisión de servicios de atención, el acceso a la cobertura de salud para la familia y otros tipos de apoyo. En la mayoría de los países en desarrollo los recursos públicos asignados a la prestación de servicios de atención de salud son escasos y cada vez menores, y la mayoría de los elementos mencionados supra no llegan a la economía informal. No suele haber mecanismos institucionales para ubicar a este "sector invisible" y suministrar los niveles de apoyo adecuados.

Una característica que define la economía informal es su falta de regulación y protección social; en general por diversas razones se excluye a los trabajadores y empresarios de la protección social legal y de los planes contributivos de atención de salud. (véase también el documento informativo sobre seguridad social.) La cobertura de los regímenes legales es más baja en los países en que la propagación del VIH es particularmente grave y los niveles de pobreza son más altos. Según la OIT, solo el 10 por ciento de los trabajadores de África Subsahariana y de Asia Meridional están cubiertos por estos

11 *Acción contra el VIH/SIDA en el lugar de trabajo: identificar y compartir las prácticas óptimas* Informe de base para la Reunión Tripartita Interregional sobre las prácticas óptimas y enseñanzas extraídas de las políticas y los programas relativos al VIH/SIDA en el lugar de trabajo, 15 a 17 de diciembre de 2003, OIT, Ginebra.

12 "Engendering Development. Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice", Banco Mundial y Oxford University Press, Nueva York, 2001.

planes. En sitios en que hay otras formas de cobertura, como microseguros de salud e iniciativas descentralizadas de protección social, la crisis del VIH/SIDA representa un gran problema para su sostenibilidad. A fin de superar estos desafíos, algunas iniciativas de microseguros han establecido un fondo especial para casos de SIDA, imponiendo condiciones a los miembros, por ejemplo limitar la cuantía de las prestaciones, establecer un costo fijo para cada enfermedad o cubrir solo atención específica, como honorarios de hospitales o medicamentos. Las alianzas, incluidas la subvención pública y privada de estos planes, constituyen un método potencialmente eficaz para abordar los problemas de sostenibilidad de los microseguros y las mutuales de salud que se ocupan del VIH/SIDA.

Algunas iniciativas de microseguros han establecido un fondo especial para casos de SIDA.

Por ejemplo, en el Camerún los vínculos entre las cooperativas y los proveedores de servicios, las organizaciones de base comunitaria y otras instalaciones de salud (de pruebas de detección voluntarias, prevención de la transmisión materno-infantil, enfermedades de transmisión sexual y tratamiento del SIDA) han facilitado el acceso a la atención de miembros de cooperativas y trabajadores informales. También se han dirigido actividades de generación de ingresos y de apoyo a microempresas a grupos vulnerables de mujeres y de hombres jóvenes.

Los programas de atención en el hogar constituyen una respuesta innovadora adoptada en muchos países para abordar el incremento de la demanda de servicios de atención y la escasez de proveedores públicos de salud. Las ONG, como las organizaciones de base comunitaria y confesionales, han emprendido estos programas para complementar los servicios públicos de atención de salud. Además de satisfacer una necesidad social cada vez más reconocida, estas iniciativas se han convertido en una fuente de empleo atractiva para muchos trabajadores de la economía informal, especialmente en países en que la oferta de trabajadores de la salud es insuficiente. El Programa de atención domiciliaria de la Cruz Roja de Zimbabwe ha estado funcionando desde 1992 y es un buen ejemplo del potencial de abordar los objetivos de empleo público y la provisión de servicios en conjunto[13].

Los programas de atención en el hogar pueden satisfacer las necesidades sociales y al mismo tiempo generar empleo en los países en que la oferta de trabajadores de la salud es insuficiente.

Los trabajadores de la salud desempeñan un papel cada vez más importante en la prevención y atención. El sindicato guatemalteco de trabajadores de la salud ANTRASPG/SNTSG realiza actividades de educación en materia de prevención con trabajadores sindicalizados y no sindicalizados de distintos sectores, como el de la salud, la agricultura y la economía informal.

Por último, la disponibilidad y accesibilidad de los medicamentos antirretrovirales puede ser particularmente difícil para los trabajadores de la economía informal, no solo en cuanto a los recursos financieros que implica el tratamiento. Como se señaló en el informe sobre el VIH/SIDA y el Mundo del Trabajo de 2008 de la OIT, “algunos pacientes que no pueden seguir tomando los medicamentos porque carecen de los medios financieros para desplazarse hasta las instalaciones de salud que se los proporcionan o porque trabajan en condiciones particularmente difíciles (tales como horarios prolongados e irregulares, o trayectos largos entre el hogar y el lugar de trabajo) que no les permiten seguir el tratamiento de manera rigurosa. También pueden tener dificultades para respetar la posología debido a los problemas persistentes de estigmatización. Por todas estas importantes razones, es necesario coordinar estrechamente e integrar las estrategias comunitarias y las basadas en el lugar de trabajo, y dar participación a los ministerios

13 Anna McCord, “Public Works in the Context of HIV/AIDS Innovations in public works for reaching the most vulnerable children and households in east and southern Africa”, Proyecto de investigación de obras públicas de la Dependencia de Trabajo y Desarrollo e Investigación de África Meridional (SALDRU), Facultad de Economía de la Universidad de Ciudad del Cabo para el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2005, http://www.saldru.uct.ac.za/pwp/papers/publicworks_report_uct.pdf .

de trabajo y a los interlocutores sociales en la elaboración de planes para abordar el VIH/SIDA en el plano nacional"[14].

● Pueden ponerse en práctica diversos programas y políticas para mitigar los efectos económicos y sociales de la epidemia, incluidos transferencias de efectivo, transferencias en especie, suministro de activos físicos, huertos comunitarios, microcrédito y obras públicas

■ **Reducción de la vulnerabilidad de los trabajadores de la economía informal a las consecuencias socioeconómicas de la enfermedad.** Los trabajadores de la economía informal tienen un alto grado de vulnerabilidad a los riesgos y conmociones. Sus actividades económicas suelen caracterizarse por ser de supervivencia, con productividad y rendimientos bajos. Por consiguiente, el VIH/SIDA es muy costoso para las personas y los hogares y tiene consecuencias de largo plazo en su seguridad económica y humana. Las familias pobres carecen de los recursos económicos y sociales para hacer frente a los costos adicionales de la atención y el tratamiento, y a la pérdida de ingresos causada por faltar al trabajo. Además, generalmente tienen acceso limitado a bienes, servicios e infraestructura que les ayudarían a ganar tiempo que podrían dedicar al trabajo productivo (por ejemplo, utensilios domésticos que economizan mano de obra, servicios de salud o tratamiento en el hogar, transporte e infraestructura de agua y saneamiento). Tener que cuidar a un familiar enfermo podría entrañar una cantidad considerable de trabajo doméstico adicional, incluidos la recolección de agua, la limpieza y el lavado. Las estrategias de respuesta a estos desafíos incluyen, entre otras, el uso de trabajo infantil, la venta de herramientas y activos productivos, y el endeudamiento.

Pueden ponerse en práctica diversos programas y políticas para mitigar los efectos económicos y sociales en las familias pobres, incluidos transferencias de efectivo, transferencias en especie, suministro de activos físicos relacionados con los medios de vida, como huertos individuales, comunitarios o escolares, microcrédito y programas de obras públicas. Se reconoce cada vez más que los sistemas de transferencia de efectivo son parte importante de una respuesta integral al SIDA, especialmente orientada a los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad. Los criterios de elegibilidad para las transferencias de efectivo pueden variar, pero generalmente tratan de dirigirse a la población más vulnerable, desde las personas infectadas hasta las familias y comunidades extremadamente pobres[15]. La disponibilidad de efectivo para comprar alimentos es esencial, pues los datos empíricos muestran los efectos que tiene la buena nutrición para frenar el avance del SIDA y en la eficacia de la terapia antirretroviral. Con el apoyo del Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ), el Ministerio de Desarrollo Comunitario y Servicios Sociales de Zambia ha puesto en práctica un sistema social de transferencias de efectivo para prestar apoyo a los hogares pobres que hacen frente al fuerte impacto del VIH/SIDA. La evaluación del sistema ha destacado los resultados positivos en hogares y comunidades de la mejora de la nutrición y la salud, el aumento del acceso a la educación y a oportunidades de ganarse la vida, el fomento a la confianza en los propios medios y la disminución de la presión en la comunidad[16]. Más de una decena de países de África Meridional y Central cuentan con programas de transferencia de efectivo[17].

14 *El VIH/SIDA y el mundo del trabajo,* Informe IV (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, 2009, pág. 56.

15 Para un análisis de los posibles criterios para la orientación y la condicionalidad de las transferencias de efectivo, véase: Michelle Adato y Lucy Bassett; "What is the Potential of Cash Transfers to Strengthen Families affected by HIV and AIDS? A Review of the Evidence on Impacts and Key Policy Debates", HIV, Livelihoods, Food and Nutrition Security: Findings from RENEWAL Research (2007-2008), Brief 10, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) y Joint Learning Initiative on Children and HIV/AIDS (JLICA), 2008, http://programs.ifpri.org/renewal/pdf/RFbrief10.pdf.

16 "Experiences with social cash transfers as a tool to mitigate the impact of AIDS in rural families in Zambia", GTZ, 2008, http://www.pegnet.ifw-kiel.de/activities/silva_poster.pdf.

17 Michelle Adato y Lucy Bassett, *op. cit.*

Camerún: Mujeres seropositivas obtienen independencia económica

Algunas mujeres seropositivas del Camerún noroccidental se están esforzando por mejorar su situación generando ingresos por medio de cooperativas, con la asistencia de la OIT y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

El proyecto, que tiene por objeto dotar de independencia financiera a las mujeres y mejorar en general la calidad de sus vidas, ha ayudado hasta ahora a más de 100 mujeres seropositivas a trabajar en una amplia gama de esferas como el comercio, la sastrería, el diseño, la cría de cerdos y aves de corral, el apoyo secretarial y los servicios de comunicaciones.

El año pasado se estableció un sistema de fondos rotatorios de microcréditos en tres instituciones de microfinanciación, Bamenda Women Savings and Credit Cooperative, Kumbo Business Women Savings and Credit Cooperative, y Wum Business Women and Savings Cooperative.

La asistencia también incluyó la capacitación de gerentes y consejeros psicosociales y económicos de esas instituciones de microfinanciación para que pudieran prestar apoyo a los beneficiarios. La capacitación incluyó temas como el desarrollo empresarial, el procedimiento de gestión del sistema y el apoyo, asesoramiento y reducción del estigma en relación con el SIDA. Se celebraron talleres de creación de capacidad para mujeres de las comunidades beneficiarias infectadas por el VIH, diagnóstico de los microproyectos (factibilidad, viabilidad, rentabilidad y durabilidad), gestión empresarial, contabilidad y planes de pago y ahorro. Después de la evaluación de 192 microproyectos presentados luego de la capacitación, 68 recibieron financiación inicial y actualmente todas las beneficiarias tienen empresas en funcionamiento.

Las iniciativas de microcrédito también pueden desempeñar un papel importante. Las intervenciones de microfinanciación, especialmente en combinación con actividades de formación profesional y preparación para la vida, incluidas las cuestiones de la salud reproductiva y la igualdad de género, pueden ser determinantes para reducir el nivel de exposición a la infección. Estas actividades han demostrado ser especialmente pertinentes para las mujeres, ya que no solo reducen su vulnerabilidad económica frente a los gastos adicionales, sino que, debido a su empoderamiento económico y mayores conocimientos sobre el VIH/SIDA, las mujeres suelen estar en mejores condiciones para asegurarse relaciones sexuales sin riesgo o rechazar relaciones poco seguras.



Un estudiante de ingeniería eléctrica sostiene un lazo rojo de cable, símbolo de la lucha contra el VIH/SIDA, República Unida de Tanzania.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

Recomendación sobre el VIH y el sida y el mundo del trabajo, 2010 (núm. 200)
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/normativeinstrument/wcms_194091.pdf

Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo, 2005
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@ilo_aids/documents/publication/wcms_113788.pdf

Convenios de la OIT pertinentes al VIH/SIDA

Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).
Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155).
Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161).
Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158).
Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159).
Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).
Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).
Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).
Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006.
Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188).

Publicaciones pertinentes

Adato, M. y Lucy Bassett 2008 *"What is the Potential of Cash Transfers to Strengthen Families affected by HIV and AIDS? A Review of the Evidence on Impacts and Key Policy Debates"*, HIV, Livelihoods, Food and Nutrition Security: Findings from RENEWAL Research (2007-2008), Brief 10, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) y Joint Learning Initiative on Children and HIV/AIDS (JLICA).
http://programs.ifpri.org/renewal/pdf/JLICACashTransfers.pdf

GTZ 2008, *"Experiences with social cash transfers as a tool to mitigate the impact of AIDS in rural families in Zambia"*, GTZ.

ILO/AIDS 2006, *"HIV/AIDS and work: global estimates, impact on children and youth, and response 2006"*, Ginebra.
http://www.ilo.org/aids/Publications/WCMS_116378/lang--en/index.htm

OIT 2003, *Acción contra el VIH/SIDA en el lugar de trabajo: identificar y compartir las prácticas óptimas* Informe de base para la Reunión Tripartita Interregional sobre las prácticas óptimas y enseñanzas extraídas de las políticas y los programas relativos al VIH/SIDA en el lugar de trabajo, 15 a 17 de diciembre de 2003, Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/publication/wcms_121311.pdf

OIT 2008, *El VIH/SIDA y el mundo del trabajo,* Informe IV (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, 2009, Ginebra 2008.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_090193.pdf

ONUSIDA 2009 *Situación de la epidemia de sida 2009.*
http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/dataimport/pub/report/2009/jc1700_epi_update_2009_es.pdf

Herramientas de capacitación:

OIT *Know more about HIV/AIDS. A toolkit for workers in the Informal economy* elaborado por el proyecto de la OIT sobre la economía informal, la pobreza y el empleo de la Oficina Subregional de la OIT para Asia Sudoriental.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/publication/wcms_120516.pdf

OIT 2004 *Guidelines on addressing HIV/AIDS in the workplace through employment and labour law,* Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (OIT, Ginebra).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/publication/wcms_116658.pdf

OIT 2005 *A handbook on HIV/AIDS for labour and factory inspectors*, Programa de la OIT sobre el VIH/SIDA en el mundo del trabajo (OIT Ginebra).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/publication/wcms_114265.pdf

OIT 2005 *Utilización del Repertorio de recomendaciones prácticas y del manual de educación y formación de la OIT: Directrices orientadas a los jueces y magistrados del trabajo* Programa de la OIT sobre el VIH/SIDA en el mundo del trabajo (OIT Ginebra).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/publication/wcms_107735.pdf

Para más información, véase el sitio web del Programa de la OIT sobre el VIH/SIDA en el mundo del trabajo http://www.ilo.org/aids/lang--es/index.htm.

Referencias

Adato, M. y Lucy Bassett 2008 *"What is the Potential of Cash Transfers to Strengthen Families affected by HIV and AIDS? A Review of the Evidence on Impacts and Key Policy Debates*", HIV, Livelihoods, Food and Nutrition Security: Findings from RENEWAL Research (2007-2008), Brief 10, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) y Joint Learning Initiative on Children and HIV/AIDS (JLICA).

Banco Mundial, *Engendering Development. Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*, Banco Mundial y Oxford University Press, Nueva York, 2001.

GTZ 2008, *"Experiences with social cash transfers as a tool to mitigate the impact of AIDS in rural families in Zambia"*, GTZ.

ILO/AIDS 2006, *"HIV/AIDS and work: global estimates, impact on children and youth, and response 2006",* Ginebra.

McCord, A. *Public Works in the Context of HIV/AIDS Innovations in public works for reaching the most vulnerable children and households in east and southern Africa*, Proyecto de investigación de obras públicas de la Dependencias de Trabajo y Desarrollo e Investigación de África Meridional (SALDRU), Facultad de Economía de la Universidad de Ciudad del Cabo para el UNICEF, 2005.

OIT 2002 *Women and Men in the informal economy: A statistical picture*, OIT Ginebra.

OIT 2003, *Acción contra el VIH/SIDA en el lugar de trabajo: identificar y compartir las prácticas óptimas* Informe de base para la Reunión Tripartita Interregional sobre las prácticas óptimas y enseñanzas extraídas de las políticas y los programas relativos al VIH/SIDA en el lugar de trabajo, 15 a 17 de diciembre de 2003, Ginebra.

OIT 2004, *"HIV/AIDS+work. Technical Cooperation. A means to implement the ILO Code of Practice on HIV/AIDS and the world of work"*, Informe de cooperación técnica, 2004.

OIT 2008, *El VIH/SIDA y el mundo del trabajo,* Informe IV (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, 2009, Ginebra 2008.

ONUSIDA 2009 *Situación de la epidemia de sida 2009.*
http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/dataimport/pub/report/2009/jc1700_epi_update_2009_es.pdf



Una persona ingresada en un dispensario para enfermos del VIH/SIDA, India.

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - **8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión**
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra

Ampliación de la protección social



Una mujer y su familia en una fábrica de ladrillos en Islamabad, Pakistán.

8.3 EXTENSIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LA MATERNIDAD A LA ECONOMÍA INFORMAL

■ La maternidad puede presentar enormes riesgos económicos y de salud para poblaciones de por sí vulnerables en la economía informal. Las iniciativas para aumentar la protección no solo son asequibles hasta para los países de bajos ingresos sino que también han demostrado ser una herramienta valiosa para aumentar la productividad y garantizar una fuerza de trabajo más sana. Se están probando diversos instrumentos en diferentes países, incluidos los de muy bajos ingresos, que están arrojando resultados no solo para las mujeres y familias, sino también para las comunidades.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- **Protección deficiente de la maternidad en la economía informal**
- **Alta vulnerabilidad de la pérdida de ingresos y costos relacionados con la maternidad**
- **Exclusión de la protección jurídica**
- **Exclusión de los sistemas de seguridad social convencionales**
- **Exposición a peligros particularmente elevados relacionados con el trabajo**
- **Falta de conocimientos y acceso limitado a la información y la orientación**
- **Acceso limitado a profesionales de atención de la salud calificados**
- **Persistencia de prácticas discriminatorias contra las mujeres debido al embarazo y la maternidad**
- **Posibilidades de lactancia limitadas**

■ Protección deficiente de la maternidad en la economía informal. Las mujeres representan una gran proporción de los trabajadores pobres en la mayoría de los países en desarrollo. La correlación entre la mala salud materna y la protección deficiente de la maternidad, la falta de trabajo decente y la persistencia de la pobreza es una característica importante de la economía informal. Al afectar a varias generaciones, la falta de protección de la maternidad menoscaba la capacidad de la mujer de contribuir social y económicamente al desarrollo de su comunidad y sociedad. La maternidad, que ya de por sí supone riesgos económicos elevados, con frecuencia plantea riesgos adicionales para la salud y la seguridad económica. A menudo las mujeres en la economía informal carecen de protección debido a la legislación vigente y no están comprendidas en los planes de seguridad social y atención de la salud existentes, o no están en condiciones de pagarlos. La mala salud de la madre, el lactante y el niño no solo son indicadores de desigualdad entre mujeres y hombres, sino también consecuencias y causas de la pobreza, la exclusión y la falta de derechos y libertades fundamentales de la mujer. De las 358.000 muertes maternas estimadas en todo el mundo en el 2008, el 99% correspondió a países en desarrollo, y casi tres quintas partes de las muertes maternas ocurrieron en la región de África subsahariana, seguida de Asia meridional[1]. Las cifras combinadas de las dos regiones representan el 87% del total mundial de muertes maternas. Invariablemente, muchas de estas muertes corresponden a personas desprotegidas de la economía informal. Entre las regiones en desarrollo, el riesgo de muerte materna a lo largo de la vida adulta (la probabilidad de que una mujer de 15 años muera por una causa relacionada con la maternidad) es de 1 por cada 31 en el continente africano, seguido de Oceanía (1 por cada 110), Asia meridional (1 por cada 120), a diferencia de 1 por cada 4300 en las regiones desarrolladas[2]. Pese a una mejora notable en el uso de atención prenatal en todo el mundo[3], los datos de ese año muestran que en todas las regiones del mundo en desarrollo solo el 57% de los partos fueron asistidos por personal calificado (médico, partera o enfermera)[4].

● La maternidad, que ya de por sí supone riesgos económicos elevados, con frecuencia plantea riesgos adicionales para la salud y la seguridad económica de las mujeres en la economía informal

1 Organización Mundial de la Salud (OMS) 2010 *Trends in Maternal Mortality 1990 -2008 Estimates developed by WHO, UNICEF, UNFPA and The World Bank,* OMS, Ginebra 2007. (dice 2010)

2 *Ibid.*

3 Véase un análisis de los datos y las tendencias de acceso a la atención prenatal en: *Antenatal care in developing countries: promises, achievements and missed opportunities : an analysis of trends, levels and differentials, 1990-2001,* OMS, Ginebra 2003.

4 *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2007.*

Reducción de la mortalidad materna: un paso esencial para salir de la pobreza

"Las mujeres son los puntales de las familias, los principales educadores de los hijos, las que proveen cuidados de salud, las que se ocupan de los jóvenes y de los viejos por igual, agricultoras, comerciantes y a menudo el principal cuando no el único sostén de la familia. Una sociedad privada de la aportación de las mujeres es una sociedad en la que se producirá un deterioro de la vida social y económica, un empobrecimiento de su cultura y una grave reducción de su capacidad potencial de desarrollo."

Declaración conjunta OMS/FNUAP/UNICEF/Banco Mundial: Reducción de la mortalidad materna

La OIT reconoce desde hace mucho tiempo la importancia de la protección de la maternidad y adoptó el primer *Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3)*. Ha propugnado en forma sostenida que la protección de la maternidad es esencial para garantizar la igualdad de acceso de la mujer al empleo y la continuidad de ingresos con frecuencia vitales para el bienestar de la familia. El embarazo y la maternidad son situaciones especialmente vulnerables para las mujeres que trabajan y sus familias. Las mujeres embarazadas y las madres lactantes requieren protección especial a fin de que su propia salud y la de sus hijos pequeños no sufra menoscabo, y necesitan el tiempo suficiente para dar a luz, recuperarse y amamantar a sus hijos.

Al mismo tiempo, requieren protección a fin de no perder su trabajo a causa del embarazo o la licencia de maternidad. La salvaguardia de la salud de las mujeres embarazadas y las madres lactantes y la protección de la discriminación en el empleo es una condición para el logro de la auténtica igualdad de oportunidades y de trato de los hombres y las mujeres en el empleo y para permitir que los trabajadores puedan atender a sus familias en condiciones de seguridad.

Con posterioridad al Convenio de 1919, la OIT adoptó el *Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103)* y la *Recomendación sobre la protección de la maternidad, 1952 (núm. 95)*, y en 2000 el *Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)*, en el que reconoció la diversidad del desarrollo económico y social de los Estados Miembros, así como la diversidad de las empresas y la evolución de la protección de la maternidad en la legislación y la práctica nacionales.

Véase el texto completo de los convenios en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO:::

La ampliación del acceso de la mujer a la atención de la salud durante el embarazo y después del parto, y la reducción de los riesgos económicos en relación con la maternidad beneficia no solo a esas mujeres sino también a las sociedades y las economías. Si bien está muy difundida la idea errónea de que para muchos países de bajos ingresos la protección de la maternidad es costosa y está fuera de sus posibilidades, lo cierto es que dicha protección está al alcance de la mayoría de los países. Los ejemplos de prácticas innovadoras en todo el mundo demuestran que es posible lograr mejoras en países que tienen diferentes niveles de riqueza económica a un costo relativamente bajo. Por ejemplo, se estima que la adopción de medidas de atención de salud descentralizadas a partir del decenio de 1950[5], incluidos los sistemas de atención de salud materna de base comunitaria, dieron lugar

5 Véase el análisis de los antecedentes históricos sobre tendencias de la tasa de mortalidad materna en *Reducción de la mortalidad materna. Declaración conjunta OMS/UNFPA/UNICEF/Banco Mundial*. OMS, Ginebra, 1999.

a reducciones drásticas de la tasa de mortalidad materna en Sri Lanka, Cuba, China y Malasia. Más recientemente, en muchos países en desarrollo han crecido y se han ampliado los programas de microseguro y los sistemas de financiación de la salud de base comunitaria. Estos ofrecen opciones viables y asequibles para ampliar el acceso a la atención de la salud y reducir la vulnerabilidad a los riesgos relacionados con la maternidad de las personas en la economía informal. Las campañas de educación, información y divulgación también son instrumentos de política útiles y eficaces adoptados por los gobiernos, los sindicatos y los empleadores para beneficiar a los trabajadores de la economía informal y reducir los efectos potencialmente adversos de la maternidad en los trabajadores y las sociedades en general.

Desde la perspectiva del mundo del trabajo, la OIT promueve la protección de la maternidad como parte del amplio Programa de Trabajo Decente, un aspecto esencial para el logro de la reducción de la pobreza y el desarrollo económico. Esto se sustenta no solo en la justicia social y el respeto de los derechos fundamentales, sino en la eficiencia económica. Los efectos económicos y sociales de largo plazo de una fuerza de trabajo saludable y productiva compensan en gran medida los costos de corto plazo más inmediatos.

● Los efectos económicos y sociales de largo plazo de una fuerza de trabajo saludable y productiva compensan en gran medida los costos de corto plazo más inmediatos

Esferas prioritarias de intervención normativa sobre la protección de la maternidad

La contribución de la OIT a los Objetivos cuarto y quinto de Desarrollo del Milenio (ODM) sobre la mejora de la salud materna e infantil se centra en la promoción de la protección de la maternidad en el mundo del trabajo. Con esta finalidad, se han determinado las tres esferas prioritarias amplias siguientes para la acción:

1. Garantizar que el trabajo no represente una amenaza para la salud de las madres y los niños durante el embarazo y después del parto, y que las funciones de las mujeres como madres no sean un obstáculo para su seguridad económica y laboral. Se han establecido los seis elementos siguientes como parte de la protección materna según las normas internacionales, a saber:

a. La protección de la salud de las mujeres embarazadas y las madres lactantes y sus hijos de los riesgos en los lugares de trabajo;
b. El derecho a la licencia de maternidad;
c. El derecho a prestaciones monetarias para garantizar que la mujer tenga medios de subsistencia para ella y su hijo durante la licencia;
d. El derecho a la atención médica;
e. La protección del despido y la discriminación;
f. El derecho a seguir amamantando a su hijo al reintegrarse al trabajo.

El acceso a la información y la orientación sobre las cuestiones pertinentes relativas a la salud en el lugar de trabajo también es fundamental para garantizar el derecho a la protección de la maternidad y reducir los riesgos para las madres y los recién nacidos.

2. Garantizar que la protección social sea accesible y asequible para todas las mujeres independientemente del tipo de trabajo que tengan. El acceso a la atención de la salud de calidad, incluida la atención prenatal, el parto y posnatal, es una meta en gran medida no cumplida en muchos países y un obstáculo determinante para la reducción de la tasa de mortalidad materna e infantil.

3. Mejorar la calidad de la provisión de atención de la salud garantizando condiciones de trabajo decente para los trabajadores de la salud. La creciente escasez y la distribución geográfica poco equitativa de los trabajadores de la salud tienen un efecto perjudicial en la salud materna e infantil. Por consiguiente, las iniciativas para promover las condiciones de trabajo de este sector de la fuerza de trabajo revisten importancia fundamental para alcanzar el quinto ODM.

Fuente: OIT 2007 Safe maternity and the world of work OIT Ginebra
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/safemat_07.pdf.

La OIT ha promovido la protección de la maternidad como una norma fundamental del trabajo desde el establecimiento mismo de la Organización en 1919. Desde entonces, los Estados Miembros han adoptado un conjunto de disposiciones jurídicas que abarcan categorías más grandes de trabajadores y que garantizan un conjunto más amplio de derechos para las madres que trabajan. El instrumento más reciente de la OIT sobre la cuestión, el *Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)* y su correspondiente *Recomendación (núm. 191)*, se aplican a todas las mujeres empleadas, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo. Por primera vez la protección se amplía a todas las categorías de trabajadores, como los trabajadores a domicilio, los trabajadores estacionales, los trabajadores ocasionales, temporales y a tiempo parcial, anteriormente excluidos del alcance del Convenio. Además, este amplía el alcance de los derechos y prestaciones otorgados a las madres que trabajan para reducir los riesgos a su propia salud y la de sus hijos. El *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)* también incluye la maternidad como una de las nueve contingencias básicas que llevan a la suspensión o la reducción considerable de los ingresos que debe cubrir la seguridad social. Este Convenio establece las normas mínimas para la provisión de la atención de la salud durante el embarazo y el parto, así como las prestaciones en efectivo por la pérdida de ingresos conexa.

Sin embargo, la aplicación de las normas internacionales a nivel nacional sigue siendo en gran medida deficiente tanto desde la perspectiva jurídica como práctica. Un gran número de mujeres, especialmente en la economía informal, siguen careciendo total o parcialmente de protección durante el embarazo y la lactancia. El progreso hacia el logro del quinto ODM sobre la salud materna aún es demasiado lento. Incluso en los países que han ratificado el Convenio núm. 183 y su Recomendación núm. 191, muchos grupos de mujeres, incluidas las de la economía informal, las trabajadores familiares auxiliares y las trabajadoras por cuenta propia tienen escasa o ninguna cobertura. A continuación se enumeran algunos de los muchos problemas con que se enfrentan las mujeres que trabajan en la economía informal en relación con la maternidad.

● La pérdida de ingresos durante el embarazo y la lactancia, así como los gastos relacionados con la maternidad pueden sumir a las familias aún más en la pobreza

■ **Alta vulnerabilidad de la pérdida de ingresos y costos relacionados con la maternidad.** La pérdida de ingresos durante el embarazo y la lactancia, así como los gastos relacionados con el embarazo y el parto tienen una repercusión especialmente desestabilizadora en los trabajadores pobres y sus familias. Habida cuenta de las características informales de su trabajo y el carácter precario de su empleo, las trabajadoras y empresarias de la economía informal a menudo se ven obligadas a continuar o reanudar sus actividades económicas en un momento en que esto no es recomendable desde la perspectiva de la salud. Si no están en condiciones de descansar y de recuperarse durante la última etapa del embarazo, el parto y el período posterior al parto, con frecuencia su salud y la de sus hijos corren un serio riesgo. En general, quedan excluidas de las prestaciones monetarias o no reúnen los criterios para acceder a la protección, como la antigüedad

mínima en el servicio. Además, cuando carecen de la cobertura de fondos de asistencia social, con frecuencia las mujeres optan por no solicitar la atención que necesitan, pues los costos médicos relacionados con el embarazo, el parto y la lactancia suelen ser inasequibles para los hogares pobres. En otros casos, las familias venden activos productivos o contraen deudas para sufragar estos gastos, lo cual tiene posibles efectos catastróficos en su nivel de pobreza.

■ **Exclusión de la protección jurídica.** Además de las trabajadoras por cuenta propia, algunas categorías de trabajadoras dependientes, como las trabajadoras domésticas, las trabajadoras a domicilio y las trabajadoras agrícolas con frecuencia quedan directamente excluidas de las disposiciones jurídicas de la licencia de maternidad. Esta cuestión se suma a la exclusión general de los planes de seguridad social.

● Algunas categorías de trabajadoras quedan excluidas de la prestación de la licencia de maternidad por ley

■ **Exclusión de los sistemas de seguridad social convencionales.** La falta de una relación de empleo clara con frecuencia significa que muchas personas en la economía informal no están protegidas por sistemas contributivos de seguridad social. Además, la mayoría de los trabajadores pobres en casi todos los países en desarrollo tienen ingresos demasiado escasos o intermitentes para sufragar sus necesidades básicas y cubrir los costos de los regímenes de seguridad social establecidos por ley. Las nuevas formas de iniciativas descentralizadas como los programas de microseguro y los planes de financiación de la atención de la salud de base comunitaria, en particular las subvenciones para las personas que están por debajo de un nivel determinado de ingresos, son opciones para responder a las necesidades de los trabajadores de la economía informal (véase también el documento técnico sobre seguridad social).

■ **Exposición a peligros particularmente elevados relacionados con el trabajo.** La proporción de mujeres es excesivamente elevada en determinados sectores de la economía informal, en particular el trabajo productivo no remunerado en establecimientos agrícolas o empresas pequeñas o familiares, el trabajo a domicilio, el servicio doméstico no reglamentado en los hogares de otras personas, el comercio callejero y el trabajo sexual comercial, entre otros. Estas ocupaciones a menudo se realizan en condiciones de seguridad y sanidad mal reglamentadas y especialmente peligrosas para mujeres embarazadas y madres lactantes y sus hijos. Los riesgos relacionados con el trabajo incluyen los siguientes: el trabajo que obligue a levantar, cargar, empujar o tirar de cargas manualmente; el trabajo que implique la exposición a agentes biológicos, químicos o físicos que representen un riesgo para la salud reproductiva; el trabajo que exija un sentido particular del equilibrio; el trabajo que requiera un esfuerzo físico por exigir que la mujer permanezca sentada o de pie durante largos períodos, o por exponerla a temperaturas extremas o vibraciones; y el trabajo nocturno si es incompatible con el embarazo o la lactancia[6]. Los horarios de trabajo prolongados, la falta de descanso semanal y de licencia anual y de licencia de enfermedad también son aspectos importantes de las condiciones de trabajo que podrían afectar a la salud de las mujeres embarazadas en la economía informal. Las trabajadoras migrantes, especialmente las trabajadoras domésticas en situación irregular, también corren un riesgo especial pues con frecuencia se enfrentan con barreras culturales o lingüísticas para acceder a la atención de la salud y trabajan en entornos desconocidos y aislados.

● El trabajo en la economía informal con frecuencia expone a las mujeres embarazadas a diversos riesgos y peligros que pueden afectar seriamente a su salud y la de su hijo aún antes de nacer

6 Para más detalles, véase la sección de Recursos, para acceder a la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191) de la OIT, párrafo 6.2.

■ **Falta de conocimientos y acceso limitado a la información y la orientación.** Con frecuencia las mujeres desconocen los riesgos de su trabajo relacionados con la salud y las posibles consecuencias que estos pueden tener en el embarazo y la maternidad. Además, por lo general también tienen acceso limitado a los servicios formales e informales y a la orientación sobre cuestiones relacionadas con la salud materna, incluida la detección, la prevención y el tratamiento del VIH.

■ **Acceso limitado a profesionales de atención de la salud calificados.** Las mujeres, especialmente en las zonas rurales, pueden enfrentarse con obstáculos económicos, físicos o culturales para el acceso a la asistencia apropiada de atención de la salud. El transporte a instituciones de atención de la salud calificadas y/o la disponibilidad de atención de la salud profesional en zonas remotas es uno de los principales obstáculos a la salud de la madre y el niño. La reducción de los fondos de bienestar social, especialmente en momentos de crisis financiera, la consiguiente escasez de profesionales de la salud calificados (y sus condiciones de trabajo deficientes) y las estructuras de atención de la salud en algunos países en desarrollo han contribuido también al deterioro de la asistencia sanitaria y repercuten negativamente en la salud materna.

● Pese a que la discriminación durante el embarazo y la maternidad ocurre en el empleo formal e informal, frecuentemente hay pocos recursos para las mujeres en la economía informal

■ **Persistencia de prácticas discriminatorias contra las mujeres debido al embarazo y la maternidad.** La discriminación relacionada con la maternidad incluye prácticas como las pruebas obligatorias de embarazo antes y durante el empleo, la pérdida del empleo o el descenso de grado como resultado del embarazo, la reducción o suspensión del salario durante el embarazo o la lactancia, y otras. Aunque la discriminación contra las mujeres trabajadoras por razones vinculadas con la maternidad ocurre en distintos sectores y tanto en el ámbito del empleo formal como informal, lo cierto es que los trabajadores de la economía informal tienen acceso limitado o carecen de todo acceso a la reparación eficaz contra dichas prácticas.

■ **Posibilidades de lactancia limitadas.** Las madres y los niños que viven y trabajan en la pobreza se encuentran entre los grupos de población que más se beneficiarían de la lactancia prolongada. Los beneficios económicos y para la salud de la lactancia están ampliamente documentados[7]. Si bien esto se aplica a todas las madres e hijos, la lactancia prolongada y exclusiva es especialmente importante en los casos en que la falta de infraestructura básica como el acceso al agua y el saneamiento es limitada, y la exposición a las infecciones es especialmente elevada. No obstante, las condiciones en que las trabajadoras de la economía informal están empleadas con frecuencia dificultan la continuación de la lactancia para las madres. Las jornadas de trabajo largas y arduas tanto dentro del hogar como fuera de este, el cansancio ocupacional, la falta de instalaciones seguras, limpias y privadas para la lactancia y el descanso, y la exposición a situaciones o sustancias peligrosas, pueden disminuir las posibilidades de la lactancia. Claramente esto pone en riesgo la salud de las madres y los niños. Los lactantes son particularmente vulnerables a los agentes peligrosos, ya que algunas infecciones o sustancias tóxicas pueden transmitirse al lactante por medio de la leche materna, causándole daño.

7 Para una sinopsis de los beneficios de la lactancia para las madres y los niños véase: Alianza Mundial pro Lactancia Materna (WABA), "The Maternity Protection Campaign (MPC) Kit - A Breastfeeding Perspective", http://www.waba.org.my/whatwedo/womenandwork/pdf/05.pdf.

NUEVOS ENFOQUES NORMATIVOS Y BUENAS PRÁCTICAS

- Mejora del acceso a la atención de salud de calidad
- Programas de microseguro
- Cuestiones relativas a la sostenibilidad
- Mejores condiciones laborales para los trabajadores de la salud
- Reducción de la vulnerabilidad a la pérdida de ingresos
- Mejora del acceso a la información, la prevención y la orientación
- Reducción de la vulnerabilidad por medio del empoderamiento económico y social de la mujer
- Promoción de las disposiciones u oportunidades relativas a la lactancia

■ **Mejora del acceso a la atención de salud de calidad.** La mayoría de las trabajadoras y empresarias de la economía informal de todo el mundo están parcial o totalmente excluidas de la protección de la maternidad. Los costos sociales y económicos de esto para las personas, las familias y las sociedades son cada vez más evidentes. Se necesita un enfoque integral para mejorar y ampliar el acceso de las mujeres a una atención de la salud de calidad asequible (o gratuita) por un lado, y reducir el efecto socioeconómico adverso de la maternidad en las mujeres y sus familias, por el otro. Las iniciativas de atención de la salud deberían complementarse mediante intervenciones como planes de prestaciones de maternidad, campañas de sensibilización sobre los peligros relacionados con el trabajo para las mujeres embarazadas y las madres lactantes (incluidos los servicios de prevención, información y orientación sobre el VIH y el SIDA), los programas selectivos de promoción del empleo, creación de capacidad y actividades en apoyo del empoderamiento social y económico y la participación de la mujer.

La experiencia de la OIT sobre la ampliación del acceso a la atención de la salud ha demostrado la importancia de "consolidar e incorporar los planes locales y nacionales vigentes en un sistema nacional pluralista que suministre acceso eficaz a la atención de salud de calidad y la protección financiera contra los gastos relacionados con la salud"[8]. Dentro de este enfoque, los planes de financiación de la atención de la salud concretos de base comunitaria, como los programas de microseguro o los planes de autoayuda, han demostrado ser especialmente eficaces para beneficiar a los actores de la economía informal. También se están utilizando planes de transferencia de efectivo como instrumentos eficaces para mitigar los efectos potencialmente adversos de la maternidad en la población extremadamente pobre y mejorar su acceso a la atención de la salud.

● Un enfoque pluralista de los sistemas nacionales ha resultado eficaz para garantizar el acceso a la atención de salud

■ **Programas de microseguro.** Son mecanismos de seguro consistentes en la distribución de los riesgos y basados en el pago de una pequeña prima y prestaciones limitadas. Normalmente cubren a beneficiarios que están excluidos de los planes de seguridad social establecidos por ley y/o que tienen ingresos iguales o inferiores al umbral de pobreza. Los programas son gestionados por entidades públicas o privadas y los beneficiarios participan en la adopción de decisiones. Este tipo de plan ha demostrado tener grandes posibilidades para ayudar a los actores de la economía informal, movilizar recursos complementarios de protección social y contribuir a la reducción de la exclusión social, especialmente para las mujeres.

8 Véase *Safe maternity and the world of work*, página 19, OIT Ginebra, 2007.

Los programas de microseguro en todo el mundo, consistentes en la distribución de riesgos y basados en el pago de una pequeña prima y prestaciones limitadas han permitido movilizar recursos complementarios para la protección social.

Los mecanismos de microseguro pueden suministrar cobertura de la atención relacionada con la maternidad. Esta varía desde la atención prenatal (el suministro de medicamentos, reconocimientos médicos periódicos, remisiones y análisis de laboratorio), el parto (tanto normal como con complicaciones, el transporte) y la atención posterior al nacimiento (como el suministro de medicamentos, reconocimientos médicos periódicos, vacunación, análisis de laboratorio y complementos nutricionales).

Estos programas se están adoptando en todo el mundo. El Sistema de Seguro Médico Lalitpur en Nepal, por ejemplo, se centra en la salud de la madre y el niño, la sensibilización y la educación sanitaria sobre la maternidad sin riesgos. Suministra a sus miembros medicamentos esenciales y servicios de atención primaria de la salud a cambio de una tarifa mínima. Otro ejemplo en Nepal es el de la cooperativa de salud establecida por la Federación General de Sindicatos Nepaleses (GEFONT), que incluye un plan de atención de la salud en cooperación con un hospital destinado a la economía informal. Ofrece servicios de control prenatal y parto, así como de enfermedades graves, e incluye un mecanismo de remisión a un hospital en que los miembros reciben tratamiento a un costo subvencionado. En Uganda actualmente varios planes de salud de base comunitaria ofrecen servicios médicos con o sin copagos o descuentos a los afiliados a los planes. En Camboya, la institución de microfinanciación EMT ha puesto en marcha dos proyectos experimentales de seguro de salud destinados a hogares rurales en dos provincias, con el objeto de impedir que las familias contraigan deudas debido a gastos relacionados con la salud. El Proyecto de Seguro de la Comunidad del Fondo para la Maternidad sin Riesgos en la República Unida de Tanzanía y el Programa de Salud Rural de Grameen Kalyan en Bangladesh ofrecen a sus miembros un conjunto amplio de servicios prenatales y posnatales.

■ **Cuestiones relativas a la sostenibilidad.** Sin embargo, una de las principales limitaciones de estos planes parece guardar relación con su sostenibilidad financiera, así como su capacidad para ampliarse y abarcar segmentos más grandes de la población, especialmente la que está por debajo de cierto nivel de ingresos, a la que hasta la contribución más pequeña podría resultar inasequible. En algunos casos estas preocupaciones se han traducido en planes para excluir específicamente determinados servicios de salud, como los relacionados con los partos normales, por considerar que los gastos asociados implicarían un incremento de la prima a una tarifa que estaría fuera del alcance de muchos posibles beneficiarios[9]. Las subvenciones múltiples de otras fuentes, como el capital mancomunado o los ingresos generados mediante otras actividades comerciales, la subvención de las primas pagadas por los afiliados de bajos ingresos, la prestación de asistencia técnica a los administradores y gerentes de planes, son algunas de las estrategias posibles para superar estos problemas de sostenibilidad.

En general, los planes de atención de la salud de base comunitaria que incluyen algún elemento de atención de la maternidad, se trate de programas de microseguro, de autoayuda o de pago anticipado, han sido fundados por organizaciones que ya ofrecen servicios de atención de la salud (basados en el proveedor de dichos servicios). En otros casos, los planes son administrados por entidades que no proveen servicios de atención de la salud que ofrecen el reembolso parcial o total de los costos médicos o prestaciones en efectivo mediante el pago de una suma global antes o después del parto. Esto sucede, por ejemplo, en el caso de la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) de la India, que ofrece a las mujeres

9 Plan de seguro de salud en Uganda, que se describe en *Extending maternity protection to women in the informal economy. An overview of community-based health financing schemes*, OIT, Programa de Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (STEP)/Servicio de Condiciones de Trabajo y Prestaciones Sociales (CONDIT), 2003.

aseguradas prestaciones de maternidad mediante una suma global de 300 rupias antes del parto[10].

■ **Mejores condiciones laborales para los trabajadores de la salud.** Además de la aplicación de medidas para ampliar la cobertura y el alcance de la protección social de la salud de las mujeres embarazadas y las madres lactantes, debería prestarse atención especial a la mejora de la calidad de los servicios de salud garantizando mejores condiciones a los trabajadores de la salud. Los salarios bajos, largas jornadas de trabajo, preocupaciones de seguridad y de salud (entre otras cosas, exposición a la violencia en el lugar de trabajo y un alto riesgo de contraer enfermedades infecciosas), son apenas algunas de las condiciones de trabajo adversas que experimentan los trabajadores de la salud en muchos países en desarrollo. En consecuencia, muchos de estos países se enfrentan con una creciente escasez de trabajadores del sector de la salud (con frecuencia debido a la migración internacional de trabajadores calificados) y/o la calidad considerablemente inferior de los servicios prestados. La creación de capacidad, el fortalecimiento institucional y la promoción del diálogo social a fin de garantizar la participación plena de los trabajadores de la salud en las reformas pertinentes, son las esferas prioritarias en que se centra la OIT para prestar apoyo a los países a fin de que mejoren sus sistemas de atención de la salud. Por consiguiente, la creación de alianzas a nivel nacional e internacional es indispensable y la OIT está promoviendo activamente las iniciativas en este sentido. La OIT es miembro de la Alianza Mundial en pro del Personal Sanitario, que se creó en 2006 con el auspicio de la Organización Mundial de la Salud con objeto de buscar soluciones a la crisis del personal de salud. La OIT ofrece asesoramiento técnico en general y también en relación con cuestiones concretas como la migración laboral en el sector de la salud.

Los sindicatos desempeñan una función especialmente importante en la promoción de los derechos de los trabajadores de la salud. Así pues, la Internacional de Servicios Públicos promueve un conjunto de importantes iniciativas en apoyo de los trabajadores del sector de la salud, incluida una campaña mundial sobre servicios públicos de calidad y material de capacitación sobre cuestiones pertinentes, como la violencia en el lugar de trabajo[11].

■ **Reducción de la vulnerabilidad a la pérdida de ingresos.** Los programas de prestaciones en efectivo son otro instrumento eficaz para reducir los efectos potencialmente adversos que la maternidad puede tener en las madres que trabajan y sus familias como resultado de la pérdida de ingresos y el incremento de los gastos. El Convenio núm. 183 dispone que deberán establecerse prestaciones pecuniarias en una cuantía que garantice a la mujer y a su hijo condiciones de salud apropiadas y un nivel de vida adecuado. Las transferencias en efectivo, instituidas en muchos países en desarrollo con el objeto de mitigar la pobreza atendiendo a los sectores más pobres de la población, con frecuencia están condicionadas al control de la salud de las madres y los hijos antes y después del parto (incluidos el control del crecimiento y la vacunación) y/o la asistencia de los niños a la escuela. Por ejemplo, el Gobierno de Indonesia anunció un aumento considerable de su fondo de mitigación de la pobreza de 2009, que comprende, entre otras cosas, un programa de asistencia directa de efectivo, denominado Programa de Esperanza para la Familia (PKH). En virtud del Programa, todas las familias que están por debajo de un nivel determinado de ingresos recibirán asistencia en efectivo directa anual. Las transferencias están condicionadas a que las

En Indonesia, Brasil y México los programas de transferencia de efectivo dirigidos a las comunidades más pobres están condicionados al control de la salud de la madre y el niño antes y después del nacimiento.

10 Para más detalles, véase la sección de Recursos, para acceder a *Extending maternity protection to women in the informal economy. An overview of community-based health financing schemes*, OIT, STEP/CONDIT, 2003.

11 Para más detalles, véase la sección de Recursos, para acceder a *Framework Guidelines For Addressing Workplace Violence In The Health Sector. The Training Manual.*

mujeres embarazadas se sometan por lo menos a cuatro reconocimientos médicos durante el embarazo[12].

Por su parte, el programa mexicano PROGRESA (denominado Oportunidades desde 2002)[13] de transferencias condicionadas de efectivo impulsó la demanda de atención prenatal en un 8% y contribuyó a una reducción del 25% de la incidencia de enfermedades de los recién nacidos. Al centrarse en la mujer, el programa está dirigido a las personas que adoptan decisiones en nombre de toda la familia en materia de salud, nutrición y educación. En virtud de este programa una mujer embarazada que asiste a las charlas mensuales recibe servicios de parto gratuitos. La participación en el programa está condicionada a la atención prenatal y la vacunación pertinente. Las beneficiarias obtienen atención prenatal gratuita si se presentan dentro de los tres primeros meses del embarazo. Las mujeres embarazadas y las madres lactantes, así como sus hijos, reciben vitaminas y suplementos nutricionales. El programa, que se inició en 1997 centrándose en las comunidades rurales, abarca todo el país, incluidas las grandes zonas metropolitanas[14].

En el Brasil el programa nacional Bolsa Familia es uno de los programas de transferencia de efectivo más completos del mundo y beneficia a más de 11 millones de familias. El programa condiciona la transferencia de efectivo a la asistencia a la escuela y al acceso a la atención de la salud y la asistencia social. También incluye la provisión de servicios de atención de la salud en las comunidades, principalmente de las regiones más pobres[15].

Aunque con frecuencia las disposiciones jurídicas benefician solo a una minoría muy pequeña de madres que trabajan, se están poniendo a prueba iniciativas piloto que incluyen prestaciones en efectivo en programas de microseguro de base comunitaria. Por ejemplo, el Programa de maternidad sin riesgo en Camboya, que se está ejecutando con la asistencia de la OIT y el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ), ha elaborado medidas de este tipo. Otro ejemplo es el Fondo de previsión social mutua para los trabajadores de la economía informal (MUPRESSI), que forma parte de la iniciativa de los sindicatos de Burkina Faso para promover la sindicalización de los trabajadores de la economía informal, junto con la OIT y el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA)[16]. En el caso de Burkina Faso el Gobierno ha promulgado una ley (2007) por la que amplía las prestaciones de seguridad social a los trabajadores de la economía informal.

● Por conducto de su Programa Ampliado sobre Mejoras del Trabajo en las Pequeñas Empresas (WISE-R), la OIT ha promovido mejoras prácticas en la condiciones de trabajo de las pequeñas empresas, entre otras cosas los aspectos relativos a la maternidad

■ Mejora del acceso a la información, la prevención y la orientación

El lugar de trabajo suele ser un punto de partida importante para mejorar el acceso a la información y la orientación sobre cuestiones relativas a los derechos laborales, incluida la protección de la maternidad y la prevención de los riesgos relacionados con la salud de las madres que trabajan. Las campañas de información y educación pueden formularse de manera sencilla y accesible para beneficiar a los trabajadores de la economía formal e informal. La provisión de servicios de asesoramiento y asistencia técnica a encargados de la formulación de políticas, empleadores y trabajadores para la elaboración y aplicación de programas de información, educación y orientación eficaces (entre otras cosas, sobre la prevención del VIH/SIDA), puede ser una forma conveniente de abordar cuestiones relativas a la salud materna en el lugar de trabajo. Los beneficios de estos programas para los trabajadores (en

12 Para más detalles, véase la sección de Recursos, para acceder a OIT Observatorio de la Crisis Mundial del Empleo.

13 Para más detalles, véase la sección de Recursos, para acceder al Programa Oportunidades del Gobierno de México.

14 Para una evaluación y referencia bibliográfica sobre la experiencia del programa PROGRESA-Oportunidades en México véase por ejemplo: http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/.

15 Para más detalles, véase la sección de Recursos, para acceder al sitio web del programa Bolsa Familia del Gobierno del Brasil.

16 *Burkina Faso: Informal economy at the centre of new solidarity initiatives*. Confederación Sindical Internacional (CSI), marzo de 2007, http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Burkina_EN_Smaller.pdf.

lo referente a la mejora de la salud), el empleador (en lo referente a una fuerza de trabajo más productiva) y los objetivos nacionales de salud, son realmente importantes. Por conducto de su Programa sobre Mejoras del Trabajo en las Pequeñas Empresas (WISE), la OIT ha elaborado herramientas de capacitación que están resultando útiles para promover la mejora práctica de las condiciones de trabajo y empleo de muchos trabajadores de pequeñas empresas. A fin de ampliar el alcance del programa e incrementar su escala, la OIT ha formulado un nuevo programa, WISE-R, que tiene por objeto ampliar el alcance y la cobertura del Programa WISE a fin de incluir otras cuestiones de trabajo fundamentales, como la protección de la maternidad y otras medidas favorables a la familia, el horario de trabajo, el salario y el acoso sexual. La metodología se adapta a los grupos vulnerables de mujeres y hombres sin protección en el trabajo, como los de la economía informal y, puesto que se basa en forjar vínculos con asociados locales, como organizaciones de empleadores y de trabajadores, ministerios e inspecciones del trabajo, gobiernos locales y organizaciones de base comunitaria, está en condiciones de ampliar su alcance a un número mucho mayor de trabajadores y pequeñas empresas[17].

■ **Reducción de la vulnerabilidad por medio del empoderamiento económico y social de la mujer.** Para lograr los ODM amplios sobre la salud materna e infantil, no basta con proteger la maternidad reduciendo los riesgos (económicos y sociales) conexos para las madres y sus hijos a través de medidas de seguridad social. Existe también la necesidad crítica de abordar las causas fundamentales de la vulnerabilidad al riesgo y, por consiguiente, de la mala salud materna, por medio de la promoción del trabajo decente y un nivel de vida adecuado para los trabajadores pobres, en particular las mujeres. Mayores ingresos y mejores condiciones laborales para las mujeres que trabajan son factores que contribuyen de manera fundamental a la mejora de la salud de las madres y los hijos. La disponibilidad y asequibilidad de servicios de atención social de calidad, en particular de cuidado del niño, son factores determinantes que facilitan, entre otras cosas, la reintegración de las mujeres al trabajo después del parto y que influyen sobre su capacidad de acceso a trabajos de mayor calidad. Además, las medidas normativas destinadas a fomentar la paternidad responsable probablemente promuevan una participación más equitativa de mujeres y hombres en las responsabilidades familiares.

● Las causas fundamentales de la vulnerabilidad al riesgo y, en consecuencia, de la mala salud materna, deben abordarse mediante la promoción del trabajo decente y un nivel de vida adecuado para las personas que trabajan en la economía informal

■ **Promoción de las disposiciones u oportunidades relativas a la lactancia.** Más arriba se han examinado los beneficios de la lactancia materna tanto para las madres como para los hijos. Establecer las condiciones adecuadas para la lactancia también beneficia a los empleadores pues reduce el ausentismo debido a enfermedades de la madre o de los hijos y permite un mayor grado de retención de trabajadoras experimentadas que de lo contrario tal vez decidieran dejar de trabajar debido a la imposibilidad de conciliar el trabajo y la vida familiar. Las disposiciones/oportunidades de lactancia son simples y en gran medida asequibles para la mayoría de los empleadores, incluso en las empresas pequeñas e informales. Consisten en dar a las madres más tiempo y un espacio en su lugar de trabajo para amamantar a sus bebés (si el entorno de trabajo es seguro) o para extraer la leche materna y almacenarla en una mamadera para la siguiente toma del bebé a su regreso al hogar al final de la jornada. El Programa Ampliado sobre Mejoras del Trabajo en las Pequeñas Empresas (WISE-R), que tiene por objeto, entre otras cosas, mejorar la productividad de las pequeñas empresas mediante políticas favorables a la familia, ha elaborado un módulo de capacitación que destaca los beneficios potenciales de promover la protección de la maternidad, que incluye la introducción de disposiciones relativas a la lactancia en las pequeñas empresas.

17 Para más detalles, véase el sitio web OIT Conditions of Work and Employment Programme http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/workcond/ie/ie.htm.

Kit de Recursos sobre la Protección de la Maternidad

En 2012 la OIT publicó un Kit de Recursos sobre la Protección de la Maternidad que suministra orientación y herramientas para fortalecer la protección de la maternidad de todas las mujeres en todo tipo de actividades económicas.

Puede utilizarse para la formación en materia de creación de capacidad, asesoramiento normativo, investigación y acción por los gobiernos e interlocutores sociales, funcionarios de la OIT y de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, investigadores y profesionales. Contiene muchos ejemplos de buenas prácticas. El mensaje fundamental del kit es que la protección de la maternidad en el trabajo es tanto posible como conveniente y que también contribuye a la salud materna e infantil, la cohesión social y el trabajo decente para las mujeres y los hombres. El kit también dispone de una guía para la formación de instructores.

Este kit es el resultado de la colaboración entre el Programa sobre las Condiciones de Trabajo y Empleo (TRAVAIL), la Oficina para la Igualdad de Género (GENDER), la Oficina de la OIT en Beijing, la Oficina de la OIT en Moscú y el Centro Internacional de Formación de la OIT, en colaboración con la OMS, el Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y la Red Mundial de Grupos pro Alimentación Infantil y la Asociación de Alimentación Infantil de Ginebra (IBFAN-GIFA). Está disponible en español, chino, francés e inglés y próximamente se publicará en ruso.

Para acceder al kit en español pulse aquí: http://mprp.itcilo.org/allegati/master/Master_SP.pdf.



Una madre trabaja con su hijo en brazos, Estado Plurinacional de Bolivia.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312148:NO

Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312248:NO

Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312328:NO

Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312529:NO

Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO

Publicaciones pertinentes

CSI 2001 *Campaña internacional por la ratificación y la aplicación del C. 183 y la R. 191 sobre Protección de la Maternidad.*
http://www.ituc-csi.org/campana-internacional-por-la?lang=es

CSI 2007 *Maternity Protection Campaign.*
http://www.ituc-csi.org/maternity-protection,460?lang=es

Naciones Unidas 2007 *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2007* Naciones Unidas Nueva York.
http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2007/UNSD_MDG_Report_2007s.pdf

OIT 2003 *Extending maternity protection to women in the informal economy. An overview of community-based health financing schemes*, OIT, STEP/CONDIT, 2003.

OIT 2007 *Safe maternity and the world of work* OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/safemat_07.pdf

OIT 2010 *Achieving MDG5 through Decent Work.*
http://www.ilo.org/travail/info/fs/lang--en/docName--WCMS_141549/index.htm

OIT 2010 *La maternidad en el trabajo. Examen de la legislación nacional. Segunda Edición.*
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_142159.pdf

OIT 2012 *Kit de Recursos sobre la Protección de la Maternidad* (OIT Ginebra).
http://mprp.itcilo.org/allegati/master/Master_SP.pdf

OIT/Consejo Internacional de Enfermeras /OMS/ Internacional de Servicios Públicos 2005 *Framework Guidelines For Addressing Workplace Violence In The Health Sector. The Training Manual,* OMS Ginebra.

OMS 2007 *Mortalidad materna en 2005. Estimaciones elaboradas por la OMS, UNICEF, el UNFPA y el Banco Mundial,* OMS, Ginebra.

Herramientas de capacitación

OIT 2004 *Social dialogue in the health services: A tool for practical guidance* OIT Ginebra.

OIT 2009 *WISE-R Module 5 on Family-Friendly Policies, Action Manual and Trainers' Guide*.
http://www.ilo.org/travail/whatwedo/instructionmaterials/lang--en/docName--WCMS_145387/index.htm

OIT 2011 *ILO work Improvements in Neighbourhood Developments (WIND) training tool.*
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_159173.pdf

OIT/Consejo Internacional de Enfermeras /OMS/ Internacional de Servicios Públicos 2005 Framework Guidelines For Addressing Workplace Violence In The Health Sector. The Training Manual, OMS Ginebra.

OIT, Observatorio sobre la Crisis Mundial del Empleo.
http://www.ilo.org/pls/apex/f?p=109:1:0

OIT 2012, Maternity Protection Resource package
http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_193968/lang--en/index.htm

Paul, J. 2004 *Healthy beginning: Guidance on safe maternity at work*, OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_TRAVAIL_PUB_66/lang--en/index.htm

Sitios web gubernamentales con información adicional sobre buenas prácticas seleccionadas

Sitio web del programa Oportunidades del Gobierno de México
http://www.oportunidades.gob.mx/

Sitio web del programa Bolsa Familia del Gobierno del Brasil
http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/

Para más información véase el sitio web del Programa sobre las Condiciones de Trabajo y Empleo de la OIT http://www.ilo.org/travail/lang--en/index.htm.

Referencias

Alianza Mundial pro Lactancia Materna (WABA), *The Maternity Protection Campaign (MPC) Kit - A Breastfeeding Perspective.*
http://www.waba.org.my/whatwedo/womenandwork/pdf/05.pdf

Banco Mundial *An assessment of conditional cash transfer initiatives in Latin America.*
http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/EXTLACREGTOPSOCPROINSPA/0,,contentMDK:20471243~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:704605,00.html

CSI 2007 Burkina Faso: *Informal economy at the centre of new solidarity initiatives. CSI*, marzo de 2007.
http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Burkina_EN_Smaller.pdf

Naciones Unidas 2007 *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2007* Naciones Unidas Nueva York.
http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2007/UNSD_MDG_Report_2007s.pdf

OIT 2003 *Extending maternity protection to women in the informal economy. An overview of community-based health financing schemes*, OIT, STEP/CONDIT, 2003.

OIT 2007 *Safe maternity and the world of work* OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/safemat_07.pdf

OIT Sitio web del Observatorio de la Crisis Mundial del Empleo.
http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/featurestories/story10.htm

OIT Sitio web del Programa sobre las Condiciones de Trabajo y Empleo.
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/workcond/ie/ie.htm

OIT/ Consejo Internacional de Enfermeras /OMS/ Internacional de Servicios Públicos 2005 *Framework Guidelines For Addressing Workplace Violence In The Health Sector. The Training Manual,* OMS Ginebra.

OMS 1999 *Declaración conjunta OMS/ FNUAP/UNICEF/Banco Mundial: Reducción de la mortalidad materna.* OMS, Ginebra.

OMS 2003 *Antenatal care in developing countries: promises, achievements and missed opportunities: an analysis of trends, levels and differentials, 1990-2001,* OMS, Ginebra.

OMS 2007 *Mortalidad materna en 2005. Estimaciones elaboradas por la OMS, el UNICEF, el UNFPA y el Banco Mundial,* OMS, Ginebra.

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - **8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal**
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

Ampliación de la protección social



Una vendedora de pasteles con su hijo en una calle de Bogotá, Colombia.

8.4 EL CUIDADO DE LOS NIÑOS: UN APOYO ESENCIAL PARA MEJORAR LOS INGRESOS

■ El cuidado de las personas a cargo se ha considerado con frecuencia la responsabilidad primordial de las mujeres y niñas, y ha tenido repercusiones importantes en su capacidad de obtener un ingreso remunerado. En la economía informal, caracterizada por la falta de acceso a la protección social, la prestación de servicios deficiente y una infraestructura frágil, los riesgos de la pobreza para las mujeres y las niñas son inmensos. A la inversa, incrementar la disponibilidad de los servicios de cuidado de los niños puede aumentar considerablemente el tiempo que las mujeres dedican a las actividades productivas, participan en el diálogo social, acceden a capacitación y otras medidas que pueden incrementar sus oportunidades de obtener ingresos. También puede contribuir a que las niñas sigan cursando estudios. Así pues, los servicios de cuidado de los niños pueden ayudar a reducir la informalidad al empoderar económicamente a las mujeres y permitirles acceso a la economía formal. Aunque tradicionalmente el cuidado de las personas a cargo se ha considerado una responsabilidad privada y de baja prioridad en las políticas públicas, se han establecido programas innovadores en todo el mundo, incluso en los países de bajos ingresos. Las alianzas múltiples, incluidos los subsidios con cargo a fuentes públicas, son esenciales para la viabilidad y sostenibilidad de largo plazo de estos programas.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- **Cargas del trabajo no remunerado y su efecto en la economía informal**
- **Dimensiones de género en las responsabilidades de cuidado**
- **Estrategias de cuidado informal**
- **El cuidado de los niños en el empleo**

■ Cargas del trabajo no remunerado y su efecto en la economía informal. El conflicto de responsabilidades entre la vida familiar y profesional es uno de los obstáculos graves al trabajo decente y productivo de una gran proporción de mujeres y hombres tanto en países en desarrollo como en países desarrollados. El cuidado de las personas a cargo, en particular niños, suele ser la preocupación más apremiante de millones de hogares pobres y un problema que tiene importantes consecuencias económicas y sociales y para los objetivos de la igualdad de género.

Las razones de esta vulnerabilidad son complejas y multifacéticas. Por lo general los trabajadores de la economía informal no se benefician de prestaciones de seguridad social ni de otras prestaciones de asistencia social, que podrían constituirse en redes de seguridad y prestar apoyo a las familias pobres que hacen frente a los costos adicionales del cuidado de las personas a cargo. Además, las personas pobres suelen vivir en situaciones en que el cuidado de los demás exige mucho tiempo, por cuanto el acceso a la infraestructura y a los servicios básicos (como el acceso al agua, el transporte público, el cuidado de la salud y los servicios de educación) es limitado y rara vez se dispone de los medios que permiten ahorrar mano de obra (como utensilios de cocina y limpieza). Queda poco tiempo para el trabajo remunerado, especialmente en el caso de las mujeres que, en consecuencia, no tienen más opción que aceptar empleos informales, a domicilio, flexibles, mal remunerados y de baja categoría, con serias deficiencias en materia de trabajo decente.

Habida cuenta de la escala de la economía informal en los países en desarrollo y de la gran proporción de trabajo informal, un aumento de la disponibilidad, asequibilidad y calidad de los servicios de cuidado, especialmente de niños, pero también de otras personas a cargo, como los familiares de edad avanzada, enfermos o con discapacidad, probablemente traiga aparejados importantes beneficios en lo referente a la igualdad de género, por un lado, y los objetivos de reducción de la pobreza y crecimiento favorable a los pobres, por el otro. La importancia de los servicios sociales para los trabajadores con responsabilidades familiares se reconoce claramente en el *Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) y la Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 165),* en los que se insta a los Estados Miembros a adoptar medidas para "desarrollar o promover servicios comunitarios, públicos o privados, tales como los servicios y medios de asistencia a la infancia y de asistencia familiar" (artículo 5). El apoyo a la conciliación del trabajo y la vida familiar, que por lo general está ausente en la economía informal, tiene un efecto importante en la tasa de participación de la fuerza de trabajo

¿Cuáles son los beneficios del cuidado de los niños?

La investigación de la OIT sobre las medidas de cuidado de los niños de padres que trabajan ha revelado que los beneficios externos relacionados con estas para la sociedad, los empleadores, los trabajadores y sus familias, son numerosos. Concretamente, el cuidado de los niños:

- Promueve la igualdad de género, mejorando las oportunidades de empleo, desarrollo personal y empoderamiento.
- Ayuda a prevenir que se perpetúe la inequidad social y la transmisión de la pobreza a la generación siguiente, fortaleciendo la seguridad social y económica de las familias y reduciendo su vulnerabilidad al riesgo.
- Facilita el funcionamiento correcto y eficiente de los mercados de trabajo. mediante la utilización plena de la inversión cada vez mayor de la sociedad en la educación de la mujer y la diversificación de la fuerza de trabajo.
- Permite un mejor comienzo en la vida para los niños desfavorecidos, aumentando su bienestar físico, cognitivo y lingüístico, así como su desarrollo social y emocional.
- Contribuye a la creación de empleo en el sector de los servicios para sustituir una parte del trabajo doméstico no remunerado.

- Incrementa los ingresos fiscales pues las tasas de participación más elevadas y los ingresos de los padres aumentan la producción nacional.
- Reduce el gasto público en bienestar social y, a más largo plazo, en cursos de recuperación y lucha contra la delincuencia.

Fuente: Hein C. y Cassirer N., Soluciones para el cuidado infantil en el lugar de trabajo, OIT Ginebra, 2010.

de las mujeres y puede contribuir a romper el ciclo de transmisión de la pobreza a la generación siguiente de mujeres y hombres.
Los beneficios económicos y sociales de invertir en políticas favorables a la familia y de ampliar el acceso a los servicios de cuidado a los trabajadores informales revisten la mayor importancia. El recuadro que figura a continuación contiene algunos ejemplos de estos beneficios.

Pese a los posibles beneficios que se mencionan más arriba, los servicios de cuidado suministrados por el Estado son prácticamente inaccesibles en la mayoría de los países en desarrollo. Cuando existen, con frecuencia no tienen en cuenta las necesidades concretas de determinadas categorías de trabajadores informales, por ejemplo, en lo referente a la proximidad a los lugares de trabajo o la cobertura de horarios de trabajo prolongados o inusuales. Se estima que casi la mitad de los países carecen de programas informales para niños menores de 3 años[1]. Las mujeres pobres que tienen hijos pequeños, en particular en hogares encabezados por mujeres, son las más perjudicadas por la falta de apoyo a sus responsabilidades familiares.

● Un aumento de la disponibilidad, asequibilidad y calidad de los servicios de cuidado de niños y familiares de edad, enfermos o con discapacidad, probablemente traiga aparejados importantes beneficios en relación con el empoderamiento de la mujer y facilite la salida de la informalidad

■ Dimensiones de género en las responsabilidades de cuidado.

Aunque el cuidado de los familiares a cargo es una preocupación tanto de los hombres como de las mujeres, estas últimas cargan con la mayor parte del trabajo de cuidado no remunerado y, en consecuencia la capacidad de estas para ganarse la vida se ve limitada más seriamente que la de los hombres. Con escasas excepciones, los datos empíricos de todo el mundo muestran que la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo no ha estado acompañada de un cambio sustantivo de los papeles tradicionales de los hombres respecto de las responsabilidades domésticas y de prestación de cuidados. Junto con las políticas destinadas a ampliar la igualdad de acceso de la mujer al trabajo decente y los servicios de cuidado, las campañas de promoción y otras políticas que promueven una participación más equitativa de los hombres en tareas vinculadas con la familia probablemente tengan una repercusión positiva tanto desde la perspectiva económica como social.

Prácticamente en todo el mundo las mujeres suelen trabajar más horas que los hombres y realizar una parte desproporcionada de las actividades domésticas y de cuidado de la familia. Esta tendencia está aún más exacerbada por los cambios demográficos y sociales, en particular el aumento de los hogares encabezados por mujeres, la ruptura de las redes de familias extensas como resultado de la urbanización y la migración, las mayores necesidades de cuidado debido al creciente envejecimiento de la población y la propagación del VIH/SIDA en muchos países en desarrollo. Con frecuencia las responsabilidades familiares impiden a las mujeres tener un trabajo regular remunerado y obstaculizan la asistencia a la escuela de las niñas. Por consiguiente, el trabajo no remunerado, incluido el cuidado de otras personas, a menudo es un factor importante que impulsa a las mujeres a aceptar empleo flexible, informal, precario, carente de protección y mal remunerado (véase también el documento informativo sobre igualdad de género). Actualmente la relación entre la presencia de niños pequeños y la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo se reconoce en general tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, si bien no afecta negativamente la participación de los hombres en la fuerza de trabajo. Por ejemplo, la falta de opciones de cuidado del niño se ha citado como el principal obstáculo para que el 40% de las madres que trabajan informalmente en los barrios marginales de Ciudad de Guatemala tomen

1 Según el *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo* de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) 2009, la tasa mundial de escolarización en la enseñanza preescolar en 2006 era del 41%, http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183289s.pdf.

trabajos formales[2]. Como se indica más arriba, cuando no impiden a las mujeres obtener trabajo remunerado, las responsabilidades familiares por lo general determinan en la práctica, y de hecho limitan, el tipo, la ubicación y las modalidades de trabajo de la mujer[3]. Las encuestas sobre el uso del tiempo demuestran que con frecuencia también las horas de trabajo de la mujer se extienden a expensas de otras actividades como el esparcimiento y el descanso. Además, con frecuencia limitan a las mujeres a la realización de actividades menos productivas y dinámicas, consideradas femeninas, con frecuencia también relacionadas con el cuidado de otras personas, como el trabajo doméstico.

Ante la falta de apoyo externo, las familias responden a las necesidades de cuidado privando de atención a sus propias personas a cargo, recurriendo a la ayuda remunerada o no remunerada de otras personas, o llevándolas a su lugar de trabajo. Todas estas estrategias adaptativas traen aparejados serios inconvenientes para las personas y las sociedades, como se examina a continuación.

■ **Estrategias de cuidado informal.** La falta de soluciones asequibles para el cuidado de familiares a cargo no solo obliga a las mujeres a aceptar trabajos informales, sino que con frecuencia tiene importantes consecuencias en la transmisión de la pobreza a la generación siguiente. Cuando no se dispone de servicios fiables, de bajo costo, para el cuidado de los niños fuera del hogar, o estos son inasequibles, las familias pobres suelen recurrir a "madres sustitutas", con frecuencia hijas mayores o mujeres de edad. En otros casos, utilizan los servicios pagados de otras mujeres, empleadas mediante arreglos informales, y a menudo en condiciones de trabajo aun más precarias. Esta "modalidad de sustitución" con frecuencia se basa en consideraciones de edad, grupo étnico, nacionalidad o clase, y conlleva múltiples estratos de discriminación contra el trabajador doméstico (véase también el documento informativo sobre los trabajadores domésticos). Este fenómeno asociado con el género, que forma parte del concepto más amplio de "economía de la prestación de cuidados"[4], tiene claras consecuencias económicas y sociales intergeneracionales, pues traslada los costos del cuidado de una mujer a otra, cuyas oportunidades de educación y/o perspectivas de empleo se ven menoscabadas a largo plazo. Además, esto tiene consecuencias para la educación de las niñas ya que las responsabilidades familiares tienen una repercusión significativa en los resultados escolares de las niñas en países en desarrollo.

● Con frecuencia la modalidad de sustitución conlleva la deserción escolar de las hijas para prestar servicios de cuidado de familiares, o el empleo de trabajadores domésticos mal remunerados y en condiciones precarias

Los arreglos de cuidado informales también podrían resultar insuficientes tanto para las personas que lo reciben como para las que lo suministran, ya que pueden ser poco fiables, inadecuados e inseguros. Por ejemplo, con frecuencia el cuidado se delega en mujeres de edad (como abuelas) o muchachas muy jóvenes, que podría no estar en condiciones psicológicas y físicas para desempeñar esta tarea y responder en forma apropiada a las diferentes necesidades de los niños o los familiares con discapacidad o enfermos. En algunos casos, las necesidades de cuidado resultantes de la falta de la madre, debidas por ejemplo a la migración laboral, contribuyen al cambio de funciones y responsabilidades entre mujeres y hombres dentro de la familia. Así pues, los hombres se ven ante tareas que les resultan inusuales, desconoci-

● En muchas comunidades pobres es probable que los hombres se enfrenten con la desaprobación de sus pares, empleadores y culturas tradicionales si asumen la función de cuidado de personas a cargo

2 Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) 2003. "Guatemala City: A focus on working women and childcare", en *IFPRI City Profiles*, puede consultarse en http://www.ifpri.org/themes/mp14/profiles/guatemalacity.pdf.

3 Cassirer, N. y Addati, L., *Expanding women's employment opportunities: Informal economy workers and the need for childcare*, OIT Ginebra. 2007.

4 Para un análisis en torno al concepto de "economía de la prestación de cuidados" y sus consecuencias en lo referente a la igualdad de género, el empleo y el desarrollo económico, entre otras cosas, véase: Shahra Razavi "The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options", Documento núm. 3 del Programa género y desarrollo 3, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, junio de 2007, http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/462fc27bd1fce00880256b4a0060d2af/2dbe6a93350a7783c12573240036d5a0/$FILE/Razavi-paper.pdf.

das y con frecuencia socialmente inaceptables. A menudo no están preparados para asumir el papel de cuidado de los niños y cuando están dispuestos a hacerlo, con frecuencia deben enfrentarse con la presión social de sus pares, empleadores y las sociedades tradicionales, que desaprueban dicho papel[5]. Diversos estudios realizados en países de América Latina muestran que la mayoría de los hombres tienden a considerarse el sostén de la familia y no cuidadores, y que su papel de "proveedores" los exime de buena parte de las tareas domésticas o de cuidado de otras personas. Aun cuando existen opciones favorables a la familia, como oportunidades de licencia de paternidad o parental, los datos empíricos muestran que con frecuencia los empleadores y los pares desalientan en forma directa o indirecta a los hombres de utilizar estas prestaciones[6]. Con frecuencia las mujeres respaldan esta división de funciones y responsabilidades dentro y fuera del hogar y en muchos casos muestran cierta resistencia a que los hombres participen en las tareas domésticas y de cuidado[7]. Las políticas destinadas a apoyar una mayor participación de los hombres en las actividades de prestación de cuidado, así como las campañas de promoción del cambio social y cultural también son instrumentos complementarios importantes para garantizar una mayor conciliación entre el trabajo y la vida familiar de mujeres y hombres.

● Llevar a los niños al trabajo puede constituirse en el punto de partida del trabajo infantil

■ **El cuidado de los niños en el empleo.** Muchas madres que trabajan no tienen más opción que llevar a sus hijos a su lugar de trabajo. En la India se estima que de 7 a 8 millones de niños acompañan a sus padres (principalmente a sus madres) a obras de construcción[8]. En Indonesia, el 40% de las mujeres que trabajan cuidan de sus hijos en su trabajo[9]. Esta práctica tiene serias consecuencias negativas en distintos ámbitos. La primera y más grave es que contribuye a la informalidad, en particular al trabajo a domicilio y al trabajo ocasional, pues limita considerablemente las opciones de las madres y les quita tiempo de trabajo remunerado. Tener a los hijos en la casa reduce el tiempo y la inversión que las mujeres pueden asignar a actividades importantes como formación, desarrollo de mercados, registro y ampliación. Habida cuenta de las condiciones de trabajo deficientes de la mayoría de los trabajadores informales, esta práctica también conlleva la posible exposición de los niños a entornos insalubres e inseguros, e incrementa el riesgo del trabajo infantil[10].

Prestar servicios de cuidado asequibles suele considerarse un ejercicio costoso y de baja prioridad para los presupuestos públicos reducidos de muchos países en desarrollo. Algunos encargados de la formulación de políticas consideran que esto recae bajo la exclusiva responsabilidad de las mujeres y sus redes de familia extensa. Sin embargo, se ha demostrado que la instauración de medidas progresistas e innovadoras en apoyo de las responsabilidades de cuidado no solo puede aportar beneficios de largo plazo en materia de igualdad de género y desarrollo y crecimiento económicos, sino que además los recursos financieros y humanos que se necesitan son limitados.

5 En un estudio sobre proveedores de cuidado a personas afectadas por el SIDA en Sudáfrica, dos cuidadores hombres se refirieron a la forma en que la comunidad consideraba que su conducta era "anómala", que estaban realizado tareas poco masculinas y a veces se mofaban de ellos. El caso figura en Emily Esplen: *Gender and Care Overview Report*, BRIDGE, febrero de 2009.

6 OIT-PNUD, *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago (Chile) 2009, http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/documentos/trab_familia%5BOIT-PNUD%5D.pdf.

7 Patrick Welsh, "Los Hombres no son de Marte: Desaprendiendo el machismo en Nicaragua", documento informativo del Instituto Católico de Relaciones Internacionales, Managua (Nicaragua), 2001.

8 *Managing Diversity in the workplace: training package on work and family.* Oficina de actividades para los empleadores (ACT/EMP) y Programa de la OIT sobre las condiciones de trabajo y empleo (TRAVAIL), OIT Ginebra, 2009.

9 Cassirer, N. y Addati, L. *op.cit.* 2007.

10 *Ibid.*



Familia de agricultores, Vietnam.

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- Mecanismos de enseñanza flexibles
- Grupos destinatarios concretos de la economía informal
- Alianzas múltiples
- Servicios preescolares móviles
- Servicios complementarios
- Trabajo conjunto de los interlocutores sociales
- Promoción del trabajo decente para los trabajadores del sector del cuidado
- Reducción de la vulnerabilidad de la familia a los costos de la prestación de cuidado mediante la protección social
- Mayores oportunidades de ingresos para las mujeres
- Promoción del cambio cultural y de actitud acerca de los papeles de género

Las estrategias de apoyo a las familias para que satisfagan sus necesidades de atención básica y, en consecuencia, las mujeres puedan tener un acceso mayor y mejor al empleo decente y productivo, por lo general se centran en los siguientes objetivos de política: hacer más compatibles las responsabilidades familiares y el trabajo, y hacer más compatibles los lugares de trabajo y las responsabilidades familiares. Para cumplir estos objetivos amplios los diferentes agentes pueden aplicar diversas iniciativas complementarias, a saber:

- Mejorar y aumentar la disponibilidad, asequibilidad y calidad de los servicios de cuidado de familiares a cargo;
- Reducir la vulnerabilidad de las familias a los costos económicos y sociales vinculados con el cuidado de las personas a cargo;
- Promover y apoyar los cambios culturales y de actitud hacia los papeles y responsabilidades tradicionales de mujeres y hombres dentro y fuera del hogar, creando un entorno propicio para una participación más equitativa de hombres y mujeres en las actividades de cuidado.

● Prolongar el horario escolar puede ser una forma simple de prestar apoyo a los padres que trabajan en la economía informal

■ **Mecanismos de enseñanza flexibles.** Con frecuencia los trabajadores y los empresarios informales no están en condiciones de contratar servicios y estructuras de prestación de cuidado, o no conocen su existencia. Los escasos servicios de cuidado que existen suelen no responder a sus necesidades concretas (por ejemplo, tal vez sean demasiado costosos, estén alejados o no abarquen el prolongado horario de trabajo de los trabajadores informales) y/o los servicios no sean de calidad. Tal vez no cuenten con personal suficiente o este trabaje en condiciones deficientes, esté insuficientemente capacitado o no esté calificado para cuidar de niños pequeños, o personas a cargo enfermas, con discapacidad o de edad avanzada.

La reestructuración del horario escolar para satisfacer las necesidades de categorías concretas de trabajadores es una forma sencilla, si bien eficaz y a menudo asequible, de facilitar la participación plena y productiva de los padres en el empleo remunerado. Varios países de América Latina y el Caribe han puesto en marcha programas para alargar la jornada escolar. En Chile, por ejemplo, en 2006 había unas 7.000 escuelas con horario ampliado. También se ha iniciado con éxito otro programa en Costa Rica, “Segunda Casa”. Sin embargo, ambos proyectos han tropezado con proble-

mas de sostenibilidad[11]. En los dos casos, el respaldo de la infraestructura existente representó una enorme ventaja[12]. Los arreglos flexibles en lo relativo, por ejemplo, a consultas entre padres y maestros, también puede permitir que los trabajadores informales mantengan un contacto más regular con las escuelas y se reduzca al mínimo la pérdida de tiempo dedicado a actividades productivas, aumentando así la capacidad de los padres para participar en los servicios de cuidado. Además, la ubicación conjunta de centros de educación preescolar y escuelas puede tener el efecto positivo de que los hermanos mayores lleven a los niños pequeños a los centros de atención sin por ello dejar de asistir a la escuela. En Kenya, las escuelas primarias cuentan con dependencias de educación preescolar, conocidas como aulas para niños pequeños, a las que asisten niños a partir de los 3 años. Este arreglo ha sido posible gracias a un enfoque de alianzas múltiples en el que participan asociaciones de padres, organizaciones religiosas y de bienestar social, empresas privadas y particulares, en cooperación con las autoridades locales, para el establecimiento, financiación y administración de estas dependencias. Estos asociados también han desempeñado un papel fundamental en la capacitación de maestros de enseñanza preescolar[13].

En Kenya, la ubicación conjunta de centros de educación preescolar y escuelas ha contribuido a evitar el cuidado de niños pequeños por sus hermanos.

■ **Grupos destinatarios concretos de la economía informal.** Las poblaciones itinerantes de la economía informal, en particular los trabajadores migrantes y estacionales, tienen limitaciones concretas. En México, el Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes, PRONIM, se puso en marcha en 1997 para garantizar el acceso de los niños a la educación y los buenos resultados escolares pese a la movilidad y las condiciones de vida difíciles de sus familias. El programa está destinado a niños y niñas de 3 a 14 años. Alienta la educación intercultural y tiene en cuenta el género de los niños de padres jornaleros agrícolas indígenas, mestizos, migrantes y en asentamientos. Se prevé que las escuelas públicas recibirán a estos estudiantes itinerantes y garantizarán que sus estudios no se interrumpan[14].

Los hijos de trabajadores migrantes y estacionales cuentan con programas de enseñanza especiales en México.

■ **Alianzas múltiples.** La OIT ha recopilado información sobre algunas iniciativas innovadoras elaboradas por los gobiernos, los empleadores y los trabajadores para que la prestación de cuidados a niños esté a disposición de grupos vulnerables de trabajadores de la economía informal. La mayoría de estas iniciativas suministra, además de educación, comidas y servicios de salud, contribuyendo así de manera sustantiva a reducir la inseguridad económica y social de la familia. Cabe destacar que la participación y consulta de los padres en lo referente a los servicios de atención a los niños es indispensable para su éxito. Los servicios dirigidos a los grupos vulnerables deben tener en cuenta la capacidad de contribución de sus beneficiarios, con frecuencia muy limitada. Ninguno de los casos analizados en el estudio de la OIT depende plenamente de la contribución parental. La sostenibilidad económica de mediano y largo plazo suele ser un inconveniente, pese a la creciente demanda de estos servicios. Aunque con frecuencia el apoyo externo de los donantes es inestimable (si bien rara vez sostenible) para subvencionar estos servicios, las alianzas múltiples parecen suministrar soluciones viables a los problemas de sostenibilidad. Los Centros de Atención para hijos e hijas de Mujeres Temporeras (CAHMT) de Chile dirigidos a trabajadoras agrícolas estacionales son un buen ejemplo de estas alianzas, en que el Gobierno nacional suministra financiación, supervisión y normas, el gobierno local aporta la infraestructura, las fundaciones y asociaciones profesionales

● Los servicios destinados a los grupos vulnerables de la economía informal deben tener en cuenta su capacidad de pago limitada. Las alianzas múltiples parecen aportar soluciones viables a las cuestiones de sostenibilidad

11 En lo referente a la decisión de cerrar la mayoría de las escuelas participantes en este programa, véase el artículo en http://www.nacion.com/ln_ee/2009/marzo/02/pais1891090.html.

12 OIT-PNUD, *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago (Chile), 2009 http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/documentos/trab_familia%5BOIT-PNUD%5D.pdf.

13 ACT/EMP y TRAVAIL, *op.cit*., 2009.

14 OIT-PNUD, *op cit*, Chile 2009.

nacionales ofrecen servicios y materiales de nutrición, educación y salud, y otros actores aportan fondos y recursos complementarios[15].

El Perú ha institucionalizado los centros de cuidado del niño para los niños que viven en la pobreza extrema.

En el Perú, el Gobierno ha institucionalizado el Programa Wawa Wasi (Casa de niñas y niños) puesto en marcha en 1993 con el apoyo de donantes externos (Programa de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Unión Europea (UE) y Programa Mundial de Alimentos (PMA), y ha establecido unos 20.000 centros de cuidado del niño de bajo costo, que funcionan en los hogares o las comunidades, para niños menores de 3 años que viven en la pobreza extrema. Además de permitir que las familias de bajos ingresos tengan acceso a servicios de cuidado de calidad. La principal ventaja de este programa es que crea empleo para las mujeres locales[16]. En Colombia, el Gobierno ha institucionalizado las iniciativas comunitarias inicialmente organizadas por mujeres para cuidar a los hijos de los vecinos mediante el establecimiento de programas de cuidado del niño gestionados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)[17].

En San Salvador, los servicios de cuidado del niño se han establecido en las inmediaciones de los mercados informales en apoyo de los vendedores de mercado.

Las alianzas y la divulgación comunitarias en colaboración con empresas formales, sindicatos y organizaciones no gubernamentales (ONG) también se han traducido en estrategias innovadoras para prestar apoyo al cuidado de las personas a cargo. Así pues, la alcaldía de San Salvador ha puesto en marcha una iniciativa sobre el cuidado del niño dirigida a vendedores ambulantes y vendedores de mercado. Se ha establecido una red de servicios de cuidado del niño en las inmediaciones de los mercados, ya que la proximidad geográfica es un aspecto importante del éxito del proyecto. El municipio paga el sueldo del personal y los padres abonan una matrícula, que sufraga una parte de los gastos diarios de funcionamiento[18].

En la India se han establecido servicios preescolares móviles en apoyo de los trabajadores de la economía informal de obras de construcción.

■ **Servicios preescolares móviles.** Una innovación interesante en la India ha sido la creación de servicios preescolares móviles y la promoción de cooperativas de servicios sociales y cuidado del niño, en particular cooperativas familiares, a fin de responder a las necesidades de los padres que trabajan en la economía informal. La organización de voluntarios Mobile Crèches gestiona centros de cuidado de los niños para trabajadores de obras de construcción y barrios marginales de Nueva Delhi, Gurgaon, Noida, Ghaziabad y Faridabad. La atención en guarderías está integrada en el programa de suplementos nutricionales, atención de la salud y aprendizaje adaptado a la edad, y seguida de la admisión y el apoyo escolares. Mobile Crèches abre guarderías con el acuerdo del empleador de las obras de construcción. Luego el constructor suministra el espacio, la electricidad y el agua, y la guardería se mantiene durante el tiempo que lleva finalizar la obra. La financiación proviene de los contratistas de construcción, subvenciones locales, donantes extranjeros y recaudación de fondos privados[19].

El Programa Hogares Comunitarios se estableció en la Ciudad de Guatemala en 1991 con el objeto de mitigar la pobreza suministrando a los padres que trabajan servicios de calidad para el cuidado del niño, a un costo bajo, dentro de la comunidad. Cada guardería fue establecida por un grupo de familias que eligió a una mujer local para que prestara servicios de cuidado de niños en su hogar a un número de hasta 10 niños de la comunidad. El Gobierno suministró los alimentos para los niños, además de subvencionar los servicios de cuidado. La evaluación del programa puso de relieve que las madres beneficiarias tenían mayores posibilidades de obtener empleo remunerado y probablemente también más estable, que las madres que utilizaban otros

15 Cassirer y Addati, op. cit. 2007.
16 ACT/EMP y TRAVAIL, op.cit. 2009.
17 OIT-PNUD, Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social, Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago (Chile) 2009 http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/documentos/trab_familia%5BOIT-PNUD%5D.pdf.
18 ACT/EMP y TRAVAIL, op.cit. 2009.
19 http://www.mobilecreches.org.

servicios de guardería, lo que con frecuencia daba lugar a salarios más altos. Las propias cuidadoras también se beneficiaban del programa, ya que por lo general eran madres mayores, con menos educación y que posiblemente tuvieran menos oportunidades de trabajar fuera de su hogar. Además, la evaluación destacó la importante repercusión del programa en las dietas de los niños participantes[20].

■ **Servicios complementarios.** Los enfoques innovadores sobre la conciliación del trabajo y la vida familiar suelen incluir una combinación de elementos y servicios diferentes aunque complementarios. El Programa de garantía nacional del empleo rural encabezado por el Gobierno en la India incluye el establecimiento de guarderías en el lugar de trabajo, entre otros servicios, como asistencia médica, agua potable y cobijo[21]. Esto se ha considerado un requisito esencial para que más mujeres participen en el programa, y una importante innovación, ya que muchos planes de garantía de empleo tienden a favorecer la participación de hombres por diversas razones.

● Las iniciativas de cuidado del niño que incluyen comidas y servicios de salud contribuyen considerablemente a reducir la inseguridad económica y social de la familia

De la retórica a la realidad: Promoción de la participación de la mujer y elaboración de presupuestos con perspectiva de género.

Se trata de un programa conjunto de las Naciones Unidas que ejecuta Nicaragua con el apoyo de la ventana temática de igualdad de género del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de España.

Como parte de su objetivo estratégico más amplio de promover la igualdad de género en el país, el proyecto incluye la provisión de cuidado a los hijos de los trabajadores informales, como los trabajadores agrícolas estacionales de la cosecha de café. Estas iniciativas utilizan un enfoque de alianzas múltiples por medio del apoyo de los gobiernos locales y nacionales, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Fuente: http://sdnhq.undp.org/opas/en/proposals/suitable/222.

■ **Trabajo conjunto de los interlocutores sociales.** Las organizaciones de empleadores y de trabajadores también están promoviendo políticas innovadoras para facilitar la conciliación entre las responsabilidades laborales y familiares. Estas iniciativas se basan en el reconocimiento de la importancia de las políticas favorables a la familia para atraer a mujeres al mercado de trabajo y de este modo utilizar de manera más eficiente el capital humano. La Organización Internacional de Empleadores (OIE) se ocupa de la cuestión como parte de la gestión de la diversidad. Para justificar desde la perspectiva empresarial la creación de lugares de trabajo favorables a la familia, la Oficina de Actividades para los Empleadores de la OIT y el Programa sobre las condiciones de trabajo y empleo (TRAVAIL) publicaron recientemente un conjunto de materiales de formación de políticas sobre el trabajo y la familia. Además, la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT (ACTRAV) elaboró un manual de capacitación para ayudar a los sindicatos a incluir políticas favorables a la familia en las negociaciones colectivas.

■ **Promoción del trabajo decente para los trabajadores del sector del cuidado.** Cabe destacar que mejorar las condiciones de trabajo de los prestadores de cuidado es un elemento fundamental para crear oportunidades de trabajo decente en este sector e invariablemente contribuirá a mejorar la calidad de los servicios. Reconocer las necesidades de educación y capacitación de los trabajadores informales de todas las edades en este

20 IFPRI, *City profile*, *op.cit*. 2001

21 Ley nacional de garantía del empleo rural de 2005. *Operational Guidelines*, Departamento de Desarrollo Rural del Ministerio de Desarrollo Rural de la India, Gobierno de la India, Nueva Delhi, 2008, http://nrega.nic.in/Nrega_guidelinesEng.pdf.

● Mejorar las condiciones de trabajo de los prestadores de cuidado, incluidos los trabajadores domésticos, es indispensable para la creación de oportunidades de trabajo decente en este sector e invariablemente contribuye a mejorar la calidad de los servicios

sector de la economía informal, incluido el trabajo doméstico, es un aspecto importante para mejorar sus condiciones de trabajo y de vida. Los trabajadores domésticos cumplen una función indispensable en la prestación de servicios de cuidado y, sin embargo, están expuestos a condiciones de trabajo y de vida deficientes. Recientemente la OIT adoptó normas internacionales de apoyo al trabajo decente para los trabajadores domésticos, y al mismo tiempo puso de relieve la enorme contribución económica y social que el trabajo doméstico aporta al desarrollo y el crecimiento (véase el documento informativo sobre los trabajadores domésticos). Por otra parte, la OIT está investigando cuestiones relacionadas con la escasez de trabajadores de prestación de cuidado y de salud en los países en desarrollo debido a la migración internacional y de las zonas rurales a las ciudades, y prestando apoyo a los llamamientos a la adopción de políticas de migración selectivas y las alianzas internacionales.

● Las políticas destinadas a reducir los costos y riesgos de cuidar de las personas a cargo varían desde las iniciativas de transferencias de efectivo condicionadas y no condicionadas hasta las inversiones en servicios básicos e infraestructura social

■ **Reducción de la vulnerabilidad de la familia a los costos de la prestación de cuidados mediante la protección social.** Los actores de la economía informal no solo se enfrentan con dificultades para acceder a servicios de cuidado disponibles y asequibles, sino que con frecuencia son los más vulnerables a los riesgos económicos y sociales relacionados con el cuidado de personas a cargo. Los gastos adicionales de los niños u otros familiares a cargo, incluidos los enfermos (en particular, las personas afectadas por el VIH/SIDA) o las personas de edad, suelen tener efectos catastróficos en la seguridad de los hogares pobres. Las familias pobres tienen capacidad limitada para adquirir bienes (como comida elaborada, medios que permiten ahorrar trabajo, como utensilios de cocina y de lavado, medios de transporte privado y otros) o servicios (cuidado privado de los niños, servicios de salud para los enfermos o las personas con discapacidad, ayuda doméstica) que reducirían el tiempo que deben dedicar al trabajo doméstico no remunerado. Como se señaló anteriormente, con frecuencia carecen de acceso a la asistencia social y a sistemas de seguridad social contributivos. Las políticas que tienen por objeto reducir los costos y riesgos de cuidar de las personas a cargo varían desde las iniciativas de transferencias de efectivo condicionadas y no condicionadas hasta las inversiones en servicios básicos e infraestructura social. Estas últimas incluyen transporte público asequible desde y hasta los locales de prestación de cuidados o de abastecimiento de agua y energía, a las zonas aisladas. Esto puede reducir considerablemente el tiempo dedicado a las actividades de cuidado no remuneradas y en consecuencia, tener un efecto positivo en la cantidad de tiempo posiblemente asignado al empleo remunerado.

Algunos países de América Latina están probando nuevas formas de protección social que incluyen componentes para la primera infancia y subsidios para el cuidado del niño destinados a las personas que trabajan en la economía informal.

Algunos países de América Latina, como Chile y México, están probando nuevas formas de protección social por medio de programas que incluyen componentes para la primera infancia mediante subsidios que facilitan el acceso a los servicios de cuidado del niño para los trabajadores informales, entre otros. Las guarderías también se utilizan como importantes medios de prestar apoyo relacionado con la nutrición y la salud a las familias vulnerables[22]. En Chile el Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia Chile Crece Contigo, creado en 2006, ofrece prestaciones como un subsidio familiar prenatal y acceso preferencial a servicios de desarrollo del niño, así como cuidado gratuito de calidad a todos los niños menores de 2 años cuyas madres trabajan o buscan empleo. El programa es especialmente pertinente para los trabajadores de la economía informal pues está destinado al 40% más vulnerable de la población. En particular, está dirigido al grupo de madres que estudian, especialmente a las madres adolescentes, a fin de retenerlas en el sistema escolar. Por medio de este programa, se construyen todos los años unos 900 nuevos centros y se preveía que a fines de 2009, se prestarían cuidados a 70.000 lactantes en 3.500 centros públicos gratuitos

22 UNESCO, *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo* 2009, http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/reports/2009-governance/.

de cuidado del niño, un aumento del 500% respecto de la oferta del sector público en 2005. Algunos ofrecen servicios en todo el país[23].

■ **Mayores oportunidades de ingresos para las mujeres.** Todo programa o proyecto que tenga por objeto promover más y mejores oportunidades de ingresos para las mujeres en la economía informal probablemente repercuta sobre la capacidad de la familia para pagar la prestación de cuidados (cuidado privado, ya sea institucional o individual) para los familiares a cargo. Estas políticas abarcan una amplia variedad de iniciativas posibles, desde campañas contra la discriminación dirigidas a sindicatos, empleadores y trabajadores informales a fin de prepararlos mejor para determinar y abordar el problema de la discriminación en razón del sexo o las responsabilidades familiares, hasta la ampliación de la seguridad social a los grupos excluidos, como los trabajadores domésticos o los trabajadores a domicilio. Estas cuestiones concretas se han examinado en distintos documentos informativos de esta Guía, pero es importante en este caso mencionar que todas estas intervenciones normativas, cuando están bien concebidas, tienen el potencial para afectar directa o indirectamente la forma en que las familias y las personas pueden conciliar las actividades de cuidado y las de trabajo.

■ **Promoción del cambio cultural y de actitud acerca de los papeles de género.** Las medidas que tienen por objeto modificar los comportamientos y actitudes son indispensables para permitir una división más equitativa de las tareas domésticas. Si bien estas estrategias son de mediano y largo plazo pues los cambios de actitud llevan tiempo, encierran el potencial de afectar significativamente la forma en que las personas en la economía informal organizan sus vidas privadas y productivas. Abarcan una gran diversidad de iniciativas de igualdad de género, desde programas de educación y capacitación, y la elaboración de planes de estudio, hasta las prestaciones y licencias para padres. Estas medidas se basan en el reconocimiento del desequilibrio de las tareas y responsabilidades de los hombres y las mujeres en los ámbitos privado y público y la consiguiente repercusión de esto en las esferas económica y social. Las iniciativas de promoción de la igualdad de género deberían reconocer las funciones de cuidado de los hombres, así como de las mujeres, y ofrecer soluciones viables y selectivas para el logro de una mejor conciliación del trabajo y la vida familiar. Las políticas favorables a la familia no pueden centrarse en las mujeres únicamente, pues esto perpetuaría la división del trabajo actual basada en el género. Al elaborar políticas favorables a la familia los encargados de la formulación de políticas deberían tener en cuenta la diferente repercusión de estas en mujeres y hombres. Las iniciativas de educación y sensibilización por medio de la enseñanza formal e informal deberían centrarse en el cuestionamiento de las actitudes tradicionales, y al mismo tiempo reconocer las consecuencias del cambio social para mujeres y hombres. Un ejemplo de programa de educación de la comunidad destinado a examinar los costos de la "masculinidad tradicional" es el Programa H (Hombres). Este programa de una ONG se estableció en 1999 en colaboración con hombres jóvenes de comunidades de bajos ingresos del Brasil y México. Con el apoyo de un manual de capacitación y material de sensibilización especialmente concebidos, los programas ponen en tela de juicio el supuesto de que los hombres no se dedican a la prestación de cuidados y se centra en la forma en que los propios hombres jóvenes definen la prestación de cuidados y el lugar que ocupa, y el que debería ocupar, en sus vidas cotidianas. Recientemente el programa se ha complementado mediante el programa M (Mujeres), en el que mujeres jóvenes participan en la elaboración de material de sensibilización (incluido un radioteatro) sobre diversas cuestiones de género, como la paternidad y el cuidado compartido[24].

● Promover más y mejores oportunidades de ingresos para las mujeres de comunidades pobres probablemente repercuta positivamente en la capacidad de la familia para pagar la prestación de cuidados de las personas a cargo

23 OIT-PNUD, *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago (Chile) 2009, http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/documentos/trab_familia%5BOIT-PNUD%5D.pdf.
24 Emily Esplen, *Gender and Care Overview Report*, BRIDGE, febrero de 2009.



Una mujer con su hijo trabaja en un pequeño taller de confección de ropa, Estado Plurinacional de Bolivia.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:0::NO:::

Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156)
Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares, 1965 (núm. 123)
Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)
Recomendación sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 90)
Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)
Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

OIT, 2009 *Conclusiones relativas a la igualdad de género como eje del trabajo decente*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_113006.pdf

Publicaciones pertinentes

Cassirer, N. y Addati, L. 2007 *Expanding women's employment opportunities: Informal economy workers and the need for childcare,* OIT Ginebra.

Esplen, E. 2009 *Gender and Care Overview Report,* BRIDGE, febrero de 2009.

Hein, C., 2005 *Reconciling work and family responsibilities: practical ideas from global experience,* OIT TRAVAIL, Ginebra.

Hein, C. y Cassirer, N. 2010 *Soluciones para el cuidado infantil en el lugar de trabajo*, OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_151190.pdf

IFPRI 2001 City Profiles, *Guatemala City A Focus on Working Women and Childcare*.
http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC13263.pdf

Ministerio de Desarrollo Rural de la India 2008 The National Rural Employment Guarantee Act 2005 (NREGA). Operational Guidelines, Departamento de Desarrollo Rural del Ministerio de Desarrollo Rural, Gobierno de la India, Nueva Delhi, 2008.
http://nrega.nic.inNrega_guidelinesEng.pdf

OIT 2010 *Achieving MDG4 through Decent Work.*
http://www.ilo.org/travail/info/fs/lang--en/docName--WCMS_141550/index.htm

OIT, Observatorio sobre la Crisis Mundial del Empleo.
http://www.ilo.org/dyn/jobcrisis/f?p=11105:1:4392899430811044

OIT-PNUD 2009. Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social, Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago (Chile).
http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/documentos/trab_familia%5BOIT-PNUD%5D.pdf

UNESCO 2009 *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2009*, Oxford University Press, Oxford.

Herramientas de capacitación

OIT 2009 *Training package on Work and Family. Managing Diversity and Equality at the Workplace*, ACT/EMP-TRAVAIL.
http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/whatwedo/projects/diversity.htm

OIT 2009 *WISE-R Module 5 on Family-Friendly Policies, Action Manual and Trainers' Guide.*
http://www.ilo.org/travail/whatwedo/instructionmaterials/lang--en/docName--WCMS_145387/index.htm

Olney, S. Goodson, E. Maloba-Caines 2002 *Gender Equality: a Guide to Collective bargaining,* Olney, Goodson, Maloba-Caines, ACTRAV/IFP-DIALOGUE, OIT Ginebra.
http://actrav.itcilo.org/english/library/socdiag/v07000.htm

Para más información véase el sitio web del Programa sobre las condiciones de trabajo y empleo (TRAVAIL) de la OIT
http://www.ilo.org/travail/areasofwork/lang--en/WCMS_122073/index.htm

Para más información véase el sitio web del Programa sobre las condiciones de trabajo y empleo (TRAVAIL) de la OIT http://www.ilo.org/travail/lang--en/index.htm.

Referencias

Cassirer, N. y Addati, L. 2007 *Expanding women's employment opportunities: Informal economy workers and the need for childcare,* OIT Ginebra.

Esplen, E. 2009 *Gender and Care Overview Report* BRIDGE, febrero de 2009.

Hein, C., 2005 *Reconciling work and family responsibilities: practical ideas from global experience,* OIT Programa sobre las condiciones de trabajo y empleo (TRAVAIL), Ginebra.

Hein, C. y Cassirer, N. 2010 *Soluciones para el cuidado infantil en el lugar de trabajo,* OIT Ginebra.

IFPRI 2001 City Profiles, *Guatemala City A Focus on Working Women and Childcare*.
http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC13263.pdf

Ministerio de Desarrollo Rural de la India 2008 *The National Rural Employment Guarantee Act 2005 (NREGA). Operational Guidelines,* Departamento de Desarrollo Rural del Ministerio de Desarrollo Rural, Gobierno de la India, Nueva Delhi, 2008.
http://nrega.nic.in/Nrega_guidelinesEng.pdf

OIT, Observatorio sobre la Crisis Mundial del Empleo.
http://www.ilo.org/dyn/jobcrisis/f?p=11105:1:4392899430811044

OIT-PNUD 2009, Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social, Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago (Chile).
http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/documentos/trab_familia%5BOIT-PNUD%5D.pdf

Razavi, S. "The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options", Documento núm. 3 del Programa género y desarrollo 3, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, junio de 2007.

UNESCO 2009 *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2009*, Oxford University Press, Oxford.

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - **8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos**
9. Estrategias para el desarrollo local
   - 9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad

Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra

Estrategias de desarrollo local



Vendedoras ambulantes en Siem Reap, Camboya.

9.1 OPORTUNIDADES DE APOYO INTEGRADO PARA SALIR DE LA INFORMALIDAD

■ Este documento informativo se centra en las estrategias de desarrollo local, es decir, enfoques integrados y participativos anclados en el diálogo social, que pueden dar lugar a respuestas integrales y localizadas en apoyo de los trabajados y empresarios de la economía informal. Cuando los gobiernos locales, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil prestan apoyo a los trabajadores y las empresas de la economía informal para salir de este ámbito, establecen la base sobre la cual el segmento más pobre y vulnerable de la población puede alcanzar el trabajo decente y medios de vida sostenibles. Para la sociedad a nivel local y nacional, los dividendos de la transición de las empresas informales a la formalidad se plasman en una economía más dinámica, económica y socialmente inclusiva, que genera ingresos e inversiones que pueden volver a encauzarse localmente. El apoyo amplio de las autoridades locales a las empresas puede permitirles crecer y alentarlas a salir de la informalidad.

DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- **Desarrollo local e informalidad**
- **Relación entre el gobierno local y la economía informal**
- **Capacidad de gestión deficiente a nivel local**
- **Mecanismos de diálogo limitados**
- **Escasa coherencia de las políticas entre el nivel nacional y el local**
- **Limitaciones del entorno reglamentario empresarial a nivel local**
- **Difusión y prestación de servicios deficientes**

■ **Desarrollo local e informalidad.** Las autoridades gubernamentales locales y las organizaciones comunitarias son el principal, y a veces el único, punto de contacto para que los actores de la economía informal tengan acceso a los servicios de desarrollo social y económico[1]. El gobierno y las organizaciones de la sociedad civil locales tienen mayor afinidad espacial, institucional y social y una comprensión más profunda de las prioridades de sus comunidades. Están perfectamente preparadas para realizar intervenciones que aborden el diálogo social y la inclusión localizada, el desarrollo económico y la promoción del empleo y la protección social[2]. Claramente, las estrategias de desarrollo local ofrecen oportunidades para enfoques multifacéticos e integrales para mejorar la situación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal. Establecer infraestructura básica, entornos reglamentarios y normas de urbanismo simplificados, prestar apoyo al desarrollo de pymes, facilitar los contratos públicos y los procesos de licitación, promover las alianzas público-privadas, prestar apoyo a las personas especialmente desfavorecidas, como las mujeres y los jóvenes, alentar el uso de metodologías con un alto coeficiente de mano de obra para el desarrollo de infraestructura y facilitar la creación de empleo, son solo algunos de los medios que tienen los municipios para ayudar a las poblaciones de sus territorios a salir de la informalidad. Las combinaciones de estas herramientas y estrategias tienen un mayor impacto en comparación con los enfoques fragmentarios.

■ **Relación entre el gobierno local y la economía informal.** A pesar de su potencial, las estrategias de desarrollo local están insuficientemente utilizadas para apoyar la mejora de las empresas y su salida de la informalidad a nivel local. Lo cierto es que los actores y las unidades económicas de la economía informal generalmente mantienen una relación conflictiva y difícil con las autoridades locales. En el mejor de los casos, el gobierno local puede adoptar una actitud de tolerancia benigna, pero destinar la gran mayoría de sus recursos y políticas a la economía formal; en el peor de los casos puede incluir el acoso y la hostilidad. La eliminación de barrios marginales y el desalojo de comerciantes no es inusual, dado que muchas autoridades locales consideran a los pequeños comerciantes, los vendedores ambulantes, los recogedores de deshechos y otros actores de la economía informal amenazas públicas. Sin embargo, ayudar a mejorar la situación de las empresas y la transición a la formalidad puede ser igualmente beneficioso para las autoridades locales, ya que puede aumentar sus ingresos, revitalizar

1 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT, La economía informal, Consejo de Administración, 298.ª reunión, Ginebra, marzo de 2007, GB.298/ESP/4.

2 Boschma, R. A, 2005. *Proximity and innovation: a critical assessment*, Regional Studies 29, Routledge, Londres.

¿Qué es el desarrollo local?

El objetivo del desarrollo local es crear un entorno participativo que fortalezca las capacidades de las instituciones locales para ejecutar intervenciones socialmente inclusivas y con un alto coeficiente de empleo. En muchas regiones del mundo, el proceso de descentralización y democratización ha acrecentado notablemente la función de las autoridades locales respecto de la definición del rumbo para el crecimiento económico en sus comunidades.

Promover el diálogo social a nivel local y fortalecer la capacidad de gestión del gobierno y la sociedad civil son mecanismos esenciales para la formulación y ejecución de iniciativas locales para la promoción del bienestar económico y social de las comunidades. La ejecución simultánea de intervenciones económicas y sociales es un aspecto central de los principios del desarrollo local, a fin de establecer un entorno donde las actividades sociales prestan apoyo a los objetivos económicos y viceversa. Por ejemplo, fortalecer la capacidad de los grupos comunitarios para participar en el diálogo social fomenta el desarrollo económico mediante una mejor comunicación de las prioridades locales (como la identificación de sectores comerciales a los que prestar apoyo, o infraestructura que debe construirse), respuestas más oportunas para aprovechar oportunidades económicas y mitigar los desastres naturales y las catástrofes causadas por el hombre, y una mayor cohesión social mediante una distribución más equitativa de las oportunidades económicas.

El diálogo social a nivel local ofrece la oportunidad de convertir en realidad los derechos nacionales y los marcos relativos a políticas de empleo y de adaptarlos a las estrategias locales existentes.

Las estrategias de desarrollo local incluyen metodologías específicas para el desarrollo económico local, un mecanismo importante para la promoción del empleo mediante el desarrollo de las microempresas y las pequeñas empresas, el apoyo al diálogo social y la planificación del desarrollo. Este enfoque se basa en el establecimiento de alianzas público-privadas que reúnan a los interesados en la economía local, incluidos representantes del gobierno regional y local, organizaciones de empleadores y trabajadores, cámaras de comercio, cooperativas, asociaciones de productores, organizaciones de mujeres y otras organizaciones no gubernamentales. Sobre la base del uso racional de las capacidades y los recursos locales, los interesados definen prioridades comunes para el desarrollo de su región teniendo en cuenta los contextos sociales y ambientales. Las estrategias de desarrollo local que incluyen a los trabajadores de la economía informal como participantes y beneficiarios activos pueden catalizar la reactivación económica, luchar contra la pobreza y permitirles hacer oír su voz. Por ello, las estrategias de desarrollo local son un instrumento importante para garantizar la democratización de la formulación de políticas y la planificación.

Adaptado de van Empel, C. y van Boekel, G. What is LED? http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/abidjan/publ/ilo9/decent6.pdf

las economías locales y atraer inversiones, así como garantizar una mayor cohesión social.

A fin de que las estrategias de desarrollo local realicen su potencial y fomenten la transición hacia la formalización, deben superarse una serie de obstáculos, como una capacidad limitada a nivel local, mecanismos de diálogo débiles, escasa armonización de políticas entre el nivel nacional y local, limitaciones del entorno reglamentario local y una prestación de servicios deficiente, especialmente en zonas remotas y rurales.

Capacidad de gestión deficiente a nivel local. Los municipios, los organismos gubernamentales especializados (como cámaras de comercio y oficinas de empleo locales), los interlocutores sociales (organizaciones de trabajadores y de empleadores) y las organizaciones de la sociedad civil (como organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias) suelen ser los principales organismos de ejecución para generar oportunidades a fin de que los actores de la economía informal se vinculen con la economía formal. La fuerza de la intervención radica no solo en su formulación, sino también en la capacidad de los organismos de ejecución para convertir estrategias planificadas en medidas concretas.

El creciente compromiso de los gobiernos nacionales de formular políticas y prestar servicios a nivel local ha tenido como consecuencia la descentralización de la autoridad ejecutiva y el aumento del margen fiscal a nivel local. La descentralización mejora la capacidad de respuesta de los organismos gubernamentales subnacionales y las organizaciones comunitarias para responder mejor a las necesidades locales y aprovechar las oportunidades. No obstante, para que los gobiernos locales logren los objetivos previstos de la descentralización, deben abordarse los obstáculos que plantean las capacidades locales deficientes para ejecutar planes y prestar servicios, y la escasa coordinación y armonización de políticas entre el nivel nacional y local. Parte de este proceso también supone superar la renuencia inherente a colaborar con la economía informal y a considerar a sus trabajadores potenciales actores económicos dinámicos. Así pues, la mayoría de los recursos presupuestarios y las políticas a nivel local se destinan a actores económicos que se consideran más fuertes, generalmente de la economía formal.

■ **Mecanismos de diálogo limitados.** El diálogo social es el pilar central de las estrategias de desarrollo local, que a su vez se basan en la fuerte capacidad de representación de los interesados locales. Sin embargo, una característica distintiva de la economía informal es su escasa organización y representación. Los grupos vulnerables, especialmente las mujeres y los jóvenes, rara vez están representados y generalmente carecen de voz a nivel de políticas. Debido a la falta de organización, generalmente los participantes en la economía informal siguen marginados del diálogo y los procesos de planificación y se corre el riesgo de que las elites o aquellos con mayor poder de negociación se adueñen de los recursos y la orientación normativa. Lo cierto es que, a pesar de que la descentralización ofrece buenas oportunidades de ejercer la democracia a nivel local, no puede darse por sentado que los interesados siempre tendrán intereses comunes. Los territorios locales pueden fragmentarse debido a conflictos de interés relacionados con cuestiones económicas, de clase, religiosas, étnicas, de género y otras, y además se corre el riesgo de que haya menos incentivos a nivel local para poner los derechos nacionales en práctica a nivel comunitario.

Deben establecerse mecanismos para el diálogo que ayuden a fomentar la capacidad de las organizaciones de trabajadores y de empresarios en la economía informal. Incluso cuando existen mecanismos para el diálogo con la economía informal, cumplir los compromisos con estas plataformas de diálogo exige mantener una intensa labor. El ejemplo del concejo municipal de Durban, considerado una buena práctica internacional de apoyo a la eco-

nomía informal (véase el recuadro más adelante en esta sección), ha sufrido algunos reveses normativos, debido, en parte, a dificultades en los procesos de diálogo social.

■ **Escasa coherencia de las políticas entre el nivel nacional y el local.** La descentralización ha aumentado tanto la función de los gobiernos locales como las expectativas depositadas en ellos. Sin embargo, el nivel nacional y el local están sumamente desvinculados, en parte debido a una comprensión inadecuada de las realidades locales por parte de las entidades nacionales y la escasa capacidad de los gobiernos locales. Los gobiernos locales pueden considerar a los marcos nacionales una cuestión relacionada con las políticas nacionales y la reforma normativa, pero no pertinentes o aplicables a nivel local. Por otro lado, se corre el riesgo de que los marcos nacionales cedan responsabilidades respecto de los bienes públicos como la educación, la salud, los servicios y la infraestructura, así como el cumplimiento de los marcos jurídicos a nivel local, que sin embargo no pueden generar los recursos y las economías de escala necesarios para satisfacer estas necesidades. Por lo tanto, la coherencia de las políticas entre el nivel nacional y el local requiere la armonización y coordinación de los objetivos, y oportunidades para formar alianzas y emprendimientos mixtos. Los gobiernos locales pueden necesitar orientación para formular estrategias y un entendimiento adecuado para localizar los marcos nacionales. Las estrategias de desarrollo local deben incorporar asesoramiento para el gobierno y los actores de la sociedad civil a fin de zanjar las brechas en materia de cumplimiento entre los actores nacionales y locales.

● La coherencia de las políticas entre el nivel nacional y el local requiere la armonización y coordinación de los objetivos, y oportunidades para alianzas y empresas mixtas

■ **Limitaciones del entorno reglamentario empresarial a nivel local.** Un factor que puede obstaculizar el desarrollo económico local es un régimen confuso y complejo para el registro de empresas y la concesión de licencias a microempresas y pequeñas empresas. Cuando los procedimientos para la concesión de licencias comerciales son muy burocráticos, exigen requisitos financieros o documentales excesivos y se permite a los funcionarios ejercer un poder discrecional de forma arbitraria, las empresas pueden sentirse intimidadas y desalentadas de registrarse. Además, los procesos para el registro de empresas y la concesión de licencias excesivamente burocráticos pueden interpretarse como una señal de que el gobierno local no favorece a las empresas y, en consecuencia, las mantiene en la informalidad (véase el documento informativo sobre empresas informales).

● Los procesos para el registro de empresas y la concesión de licencias excesivamente burocráticos pueden interpretarse como una señal de que el gobierno local no favorece a las empresas y, en consecuencia, las mantiene en la informalidad

■ **Difusión y prestación de servicios deficientes.** Las autoridades locales pueden tener competencia sobre grandes extensiones de los sectores rurales y agrícolas. No sorprende, pues, que la prestación de servicios en zonas remotas sea costosa y complicada, y que las autoridades locales estén menos dispuestas a invertir sus escasos recursos en estas zonas. Por lo tanto, los actores rurales, que representan gran parte de la economía informal y una proporción considerable de los pobres del mundo, generalmente quedan aislados geográficamente y sin acceso a información, servicios, recursos e instalaciones que presten apoyo a sus actividades económicas. El viaje largo y costoso de los trabajadores por cuenta propia que viven en comunidades rurales remotas puede disuadir a muchos de registrar sus empresas o de buscar formación profesional u otro tipo de apoyo empresarial. No obstante, las zonas rurales no son las únicas en que la prestación de servicios es deficiente. Incluso en contextos urbanos informales, el acceso a los tipos de apoyo, incluida la información sobre el mercado, los servicios de desarrollo empresarial, la capacitación y la administración del trabajo pueden verse obstaculizados por la orientación de estas instituciones y servicios a las necesidades de la economía formal.

● La prestación de servicios en zonas remotas es costosa y complicada, y las autoridades locales pueden estar poco dispuestas a invertir sus escasos recursos en estas zonas



Vendedora ambulante bajo la lluvia, Chengdu, China.

NUEVOS ENFOQUES Y BUENAS PRÁCTICAS

- **Fortalecimiento del diálogo social**
- **Alianzas público-privadas**
- **Creación de la capacidad de las autoridades locales para prestar apoyo al desarrollo local**
- **Apoyo al desarrollo local para la promoción del empleo**
  - **Mejora de la base de conocimientos locales**
  - **Apoyo a la inversión procedente del exterior, incluidas las metodologías con alto coeficiente de empleo**
  - **Promoción de la competitividad de las empresas**
  - **Creación de un entorno empresarial propicio a nivel local**
- **Desarrollo de la infraestructura**
- **Mejora del acceso a la protección social**

Cuando las estrategias de desarrollo local han logrado superar estos obstáculos y reorientar la atención de sus políticas hacia la economía informal, se han logrado repercusiones significativas para los trabajadores y las unidades económicas y, en muchos casos, adelantos hacia la formalidad. A pesar de que las innovaciones analizadas más abajo se presentan de forma independiente, en realidad forman parte de estrategias integradas y globales a nivel local, y por lo tanto tienen un impacto mucho mayor que las intervenciones aisladas. En todos los casos, el mecanismo clave subyacente para el desarrollo local es el apoyo y la institucionalización de mecanismos para el diálogo social a nivel local y, por lo tanto, la participación activa de los actores de la economía informal en la planificación y ejecución.

El diálogo social tripartito local entre los trabajadores, los empleadores y el gobierno establece una plataforma en que los actores de la economía informal pueden organizarse en forma colectiva para debatir cuestiones, desde leyes laborales y la tenencia de tierras hasta la inclusión social de grupos marginados

Fortalecimiento del diálogo social. Las estrategias de desarrollo local se basan en el diálogo social. El diálogo social tripartito a nivel local entre los trabajadores, los empleadores y el gobierno, como en el caso del diálogo social tripartito a escala nacional, establece una plataforma en que los actores de la economía informal pueden organizarse en forma colectiva para debatir cuestiones clave, desde las leyes laborales y la tenencia de tierras hasta la inclusión social de grupos marginados. El éxito del desarrollo económico local depende de la colaboración del gobierno, el sector privado, las organizaciones de trabajadores y la sociedad civil. Los tipos de inversión que se realizan en una localidad afectan a todos los segmentos de la sociedad. Así pues, los intereses y la experiencia de grupos diferentes contribuirán al proceso de planificación general. Idealmente, las iniciativas locales son altamente democráticas, participativas e inclusivas hacia todos los grupos de una comunidad, especialmente las personas vulnerables y marginadas y las minorías. No obstante, como se observa en la sección sobre desafíos, debido a la organización deficiente de la economía informal se corre el riesgo de que las elites se apropien de los proyectos comunitarios y de que se refuercen las divisiones y los conflictos existentes dentro de la comunidad.

Existen diversos medios por los cuales se ha institucionalizado la participación en la planificación y ejecución.

- Algunos gobiernos han establecido concejos locales multisectoriales que ofrecen recomendaciones a directivos y órganos y legislativos locales sobre la formulación y el grado de prioridad de los programas de desarrollo, incluidos los relacionados con la promoción económica y del empleo, la salud y la educación y los proyectos de infraestructura.

En Ghana, el "Proyecto sobre trabajo decente y desarrollo local mediante el diálogo y el establecimiento de alianzas" aprovechó los progresos alcanzados por diez iniciativas a nivel de distrito para la promoción del sector agrícola, el perfeccionamiento de los conocimientos y la creación de empleo para jóvenes e infraestructura con alto coeficiente de mano de obra para demostrar a los encargados de formular políticas a nivel nacional el éxito y la posibilidad de reproducir las estrategias de desarrollo económico local.

- En los órganos legislativos locales de los regímenes descentralizados, los grupos de la sociedad civil y del sector privado pueden participar en la discusión y la deliberación de las ordenanzas y resoluciones locales propuestas.
- En los órganos administrativos, los grupos privados pueden formar parte de cooperativas o empresas mixtas con el gobierno local para la ejecución de programas, proyectos y actividades, incluida la prestación de determinados servicios básicos.

La eficacia de estos mecanismos participativos depende de que realmente se pongan en práctica los mecanismos estipulados, así como del grado de movilización y organización de los grupos de la economía informal y las comunidades locales.

Las buenas prácticas de Camboya y Uganda muestran la importancia de las alianzas público-privadas para mejorar la prestación de servicios.

■ **Alianzas público-privadas.** Las alianzas entre las instituciones públicas y privadas puede ser un factor clave para la eficacia de la prestación de servicios. En Camboya, las alianzas público-privadas para la gestión de las dependencias locales de servicios de salud ha sido fundamental para mejorar la calidad de los servicios de salud en aldeas pobres y remotas. En Uganda, la gestión de un mercado público se transfirió del municipio a una coalición de gestión conjunta integrada por varios interesados, incluidos el municipio que establece los niveles de prestación de servicios, un concejo local que supervisa la recaudación de ingresos y la prestación de servicios, una empresa privada que recauda cuotas y presta servicios públicos básicos como agua, electricidad y saneamiento, y una asociación de vendedores que ofrece servicios de seguridad y solución de diferencias entre los vendedores[3]. Se han establecido alianzas semejantes para la recolección de desechos, mejoras en la infraestructura comunitaria y la limpieza de las calles en diversos países con resultados positivos no solo para la prestación de servicios, sino para la profundización del diálogo entre los gobiernos locales y las asociaciones locales. Deben institucionalizarse y darse credibilidad a las vías de participación de las comunidades locales. Para aumentar la equidad y prevenir el predominio de un único interés, debe incluirse a los grupos marginados de forma significativa.

En Sri Lanka el proyecto "Enter-Growth" ejecutado en diversos distritos se centra en el establecimiento de un entorno propicio para las microempresas y pequeñas empresas. El proyecto se fundamenta firmemente en el diálogo social entre los sectores público y privado. Se prestó apoyo a las instituciones locales para fortalecer la gobernanza del mercado de trabajo. Como resultado de las sólidas líneas de comunicación entre los interesados, el proyecto "Enter-Growth" aumentó la productividad y competitividad de las pymes. Se establecieron foros para pymes y se les prestó apoyo mediante la capacitación de unos 2.000 funcionarios locales en materia de concesión de licencias y registro de empresas[4].

3 OIT 2001. *Local Employment in the Informal Economy*. OIT, Ginebra.

4 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Staermose, T. 2008, *The role of public sector in Private Sector Development (PSD) at the local level.*

Maneras en que los marcos de desarrollo local pueden contribuir a la transición hacia la formalidad

Respuestas de desarrollo económico y social local

Desarrollo económico y creación de empleos

- Mejorar las políticas y el margen fiscal del gobierno local para permitir más inversiones procedentes del exterior mediante la subcontratación comunitaria y contratación de empresas locales para el mejoramiento de los barrios marginales, la construcción de carreteras y otros proyectos locales de obras públicas.
- Aumentar el número de proyectos de creación y mantenimiento de infraestructura con alto coeficiente de empleo (y no mecanizada) para generar empleo y establecer infraestructuras de apoyo social (como escuelas y hospitales) y económico (por ejemplo, mercados).
- Fomentar la capacidad y las oportunidades de los trabajadores informales mejorando la divulgación de los centros locales de formación profesional, las oficinas de empleo y las organizaciones comunitarias dedicadas a la evaluación de la demanda de formación profesional, la creación de capacidad y la asistencia en la búsqueda de empleo.
- Aumentar los vínculos entre las empresas de la economía formal y la informal para aumentar las oportunidades económicas de ambos tipos de empresa.
- Realizar un inventario de las fortalezas y oportunidades económicas locales para dar prioridad a los niveles de apoyo a la creación de capacidad local, el fortalecimiento de las empresas, el establecimiento de infraestructura y las inversiones procedentes del extranjero.
- Promover la reforma del entorno empresarial local.
- Facilitar el acceso a recursos productivos, incluidas las finanzas, información de mercado, servicios de desarrollo empresarial y oportunidades de capacitación.

Protección social

- Formular marcos de desarrollo local y planes o estrategias de acción a nivel municipal y de poblados para transformar las iniciativas nacionales (por ejemplo, sobre seguridad y salud en el trabajo, eliminación del trabajo infantil y protección de la maternidad) en elementos para su ejecución por el gobierno local y organizaciones de la sociedad civil.
- Trabajar con organismos especializados (como el gobierno y donantes) para brindar orientación técnica con miras a la elaboración de iniciativas locales sobre protección social y seguridad (como garantías de empleo) que incluyan a la economía informal.
- Realizar actividades de promoción a nivel local dirigidas a los empleadores sobre los dividendos económicos y sociales de invertir en normas de seguridad y salud en el trabajo.
- Integrar cuestiones transversales (como el VIH/SIDA, el trabajo infantil y el medio ambiente) en las actividades de desarrollo económico local.

Diálogo social y derechos

- Mejorar la cohesión de las políticas entre el gobierno nacional y el local mediante marcos de desarrollo local.
- Fortalecer la organización y la posibilidad de expresarse (por ejemplo, de asociaciones de empresas, cooperativas y sindicatos) y establecer plataformas de diálogo social (como foros y redes de desarrollo económico local) para establecer el consenso y la planificación democrática.
- Fortalecer la capacidad de las organizaciones comunitarias para definir prioridades de desarrollo social y económico, contribuir a la planificación participativa y coordinar con las autoridades locales la gobernanza de los proyectos locales.
- Mejorar la calidad de los foros y alianzas público-privados para aumentar la capacidad de respuesta y eficiencia de las instituciones públicas y el sector privado en relación con la ejecución de iniciativas a nivel local.
- Fortalecer y apoyar las actividades de coordinación entre los actores económicos locales para priorizar actividades, reducir la duplicación de esfuerzos y maximizar el rendimiento de recursos escasos para el desarrollo.
- Incorporar a las mujeres, las minorías, los pueblos indígenas y otros grupos marginados en el proceso de participación.
- Defender los derechos de libertad sindical y negociación colectiva y promover la eliminación del trabajo forzoso, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en relación con el empleo y la profesión.

■ **Creación de la capacidad de las autoridades locales para prestar apoyo al desarrollo local.** Las medidas normativas sustantivas que promueven el desarrollo económico local y el empleo pueden clasificarse en las categorías siguientes:

- las que mejoran la competitividad y estimulan la demanda de inversión y empleo,
- las que aumentan la oferta de empleo mediante las inversiones sociales y el consumo, y
- las instituciones que ajustan la oferta a la demanda, o abordan las ineficiencias e insuficiencias del mercado[5].

Generalmente la función de los gobiernos locales se ha limitado a la administración de los servicios públicos y la reglamentación de las actividades empresariales. Las instituciones que tradicionalmente funcionan a nivel local prestan apoyo a la reglamentación de las empresas (como las oficinas encargadas de la concesión de permisos empresariales y licencias) y la planificación física (como las oficinas encargadas de planificación e ingeniería). En algunos países que han pasado por un proceso de descentralización, las funciones tradicionalmente desempeñadas únicamente por ministerios competentes se han delegado en los gobiernos regionales y municipales o por lo menos se comparten con ellos, lo que refleja un mandato y una responsabilidad crecientes a nivel local. Para los gobiernos locales y los interesados, muchas de estas funciones son nuevas. Algunos ejemplos pertinentes para la economía informal son:

- **Comercio e industria** – la promoción de las microempresas y pequeñas empresas, los vínculos de mercado y los servicios de logística comercial para productores en las cadenas de valor;
- **Promoción y protección del empleo** – la recopilación de información sobre el mercado de trabajo, la mediación de conflictos entre contratistas, la extensión de la seguridad social y la colocación en el empleo;
- **Seguridad y salud en el trabajo** - el suministro de servicios e información en relación con la salud en el trabajo;
- **Educación** – la formación profesional y la armonización de los programas de estudio con las prioridades sectoriales; y
- **Formación agrícola** – la promoción de técnicas de producción y equipo eficientes y seguros entre los pequeños propietarios rurales.

Etapas del desarrollo económico local

Las estrategias de desarrollo local, incluidas las metodologías relacionadas con el desarrollo económico local, con frecuencia se basan en los procesos graduales que se detallan más abajo. Estos son especialmente importantes para la ejecución de proyectos, aunque también son pertinentes para la labor básica de las autoridades locales.

- La reunión de datos preliminares, el análisis territorial inicial y los diagnósticos territoriales detallados[6]. La coordinación de los interesados principales para la identificación de las instituciones del sector público, la sociedad civil y el sector privado, y la definición de la evaluación económica a nivel local de las fortalezas, las debilidades, las oportunidades y los obstáculos. La atención se centra en establecer prioridades en relación con las necesidades socioeconómicas locales y en determinar los sectores de gran creci-

5 Adaptado de Parisotto, A. 2007. "Local employment generation – LGU practices in the Philippines". *Local economic development for employment generation, peace and security: Approaches, tools, and good practices in the Philippines*. Informe de un taller técnico de la Oficina Subregional de la OIT en Manila. Manila, Oficina Internacional del Trabajo.

6 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Onalan, F. y Rychly, L. 2007. Dialogue at the local level in Europe: Comparison of case studies.

miento y que requieren una fuerte densidad de mano de obra. Sobre la base del análisis primario, los principales interesados movilizarán un segmento más amplio de la comunidad para participar en la adopción de decisiones y los procesos de ejecución.

- El establecimiento o fortalecimiento de foros y redes para el desarrollo económico y social a nivel local. El establecimiento y/o fortalecimiento de foros y redes brinda a los gobiernos e interlocutores sociales una plataforma para abordar inquietudes, compartir conocimientos, coordinar actividades y contribuir a la planificación y ejecución general de las intervenciones locales. El foro es un medio para que los marcos nacionales, las estrategias de crecimiento y las alianzas puedan armonizar sus políticas con los aliados subnacionales.
- La formulación de una estrategia local y un plan de acción integrados. Los interesados locales elaboran planes estratégicos de mediano y largo plazo para exponer visiones, objetivos y acciones a los interesados. Los foros y las redes locales deben ser aliados activos en la elaboración y ejecución del plan. Una implicación local fuerte mejorará la sostenibilidad de las actividades de la iniciativa.
- El seguimiento y la evaluación. Un ciclo de retroalimentación sólido entre los beneficiaros sobre el terreno y los encargados de la ejecución permite realizar correcciones sobre la marcha de las actividades e incorporar la experiencia adquirida en las nuevas iniciativas. El intercambio de conocimientos sobre los éxitos y la experiencia adquirida de las iniciativas se utilizarán en la duplicación de las actividades en otras regiones.

■ **Apoyo al desarrollo local para la promoción del empleo.** Con los recursos financieros y humanos adecuados, las autoridades y organizaciones del sector privado locales tienen los medios para fortalecer activamente el apoyo a las empresas a fin de aumentar las oportunidades de los actores y las unidades económicas en la economía informal. Una localidad puede desarrollar su fortaleza económica y su competitividad invirtiendo en su capital humano, infraestructura física y otras formas de apoyo empresarial. El desarrollo económico y social a nivel local facilita las transacciones entre el mercado y la comunidad. Un aumento de la gobernanza local, el diálogo social y las actividades de promoción puede intensificar la capacidad de las autoridades locales y los interlocutores sociales para responder a las demandas de servicios sociales de la comunidad, así como del mercado laboral.

Las autoridades locales tienen múltiples formas de prestar apoyo a las microempresas y las pymes. Estas se analizarán en relación con las siguientes esferas: la mejora de las competencias y las capacidades; la promoción de las inversiones procedentes del exterior, incluidas la contratación local y las metodologías con alto coeficiente de empleo; el aumento de la competitividad empresarial; el establecimiento de un entorno propicio para el registro de empresas; y el apoyo en materia de infraestructura. La combinación de esas actividades permite establecer un conjunto integral de apoyo a las empresas que puede mejorar considerablemente las perspectivas para apoyar la transición hacia la formalización.

- **Mejora de la base de conocimientos locales.** Los trabajadores por cuenta propia constituyen aproximadamente un 33 por ciento de la fuerza de trabajo mundial total, el 51,4 por ciento en Asia Meridional y el 25,5 por ciento en América Latina y el Caribe[7]. Habida cuenta de que los trabajadores independientes representan un porcentaje considerable de la

● Las estrategias de desarrollo local basadas en la mejora de las competencias y las capacidades pueden dar a un territorio local una importante ventaja competitiva y atraer inversiones, en lugar de depender de los salarios bajos como ventaja competitiva

7 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2007. *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*.

fuerza de trabajo, la formación en administración de empresas y contabilidad básica es fundamental para crear la capacidad de los empresarios a fin de mejorar las operaciones en curso, planificar el crecimiento futuro y prepararse para acontecimientos imprevistos (como enfermedades, bodas, crisis económicas o desastres naturales). El empleo puede mejorarse aumentando los conocimientos de los trabajadores, incrementando así las oportunidades de empleo disponibles. El gobierno y la comunidad locales pueden formular intervenciones subsectoriales identificando y apoyando las ventajas específicas del lugar que podrían brindarles un medio de generar empleo e ingresos para los trabajadores locales. En última instancia, la demanda del mercado determina el tipo de formación que debe impartirse. Las estrategias de desarrollo local basadas en la mejora de las competencias y las capacidades pueden dar a un territorio local una ventaja importante en cuanto a la competitividad y las inversiones que se atraen, en lugar de depender de los salarios bajos como una ventaja competitiva. Las esferas que dependen en gran medida del bajo costo del trabajo para atraer empresas se encuentran en un círculo vicioso de competencia con otras regiones que también están rebajando los costos laborales. El resultado es una depresión general de salarios en todas las regiones.

La perspectiva basada en los costos de reducir los salarios y disminuir la protección laboral tiene la consecuencia negativa de bajar la productividad laboral y socavar la verdadera base de la ventaja competitiva: competencias, educación, salud y oportunidades de formación. También pone a las ciudades en una situación de bajo "equilibrio de competencias" en que se responde a la demanda resultante de la escasa productividad de la mano de obra mediante un nivel bajo de oferta de competencias, el derroche de recursos humanos y una escasez de mano de obra. Este enfoque es insostenible y perjudicial para el crecimiento económico sostenible, de calidad elevada. Lo cierto es que la medida fundamental para crear una base de capital humano eficaz es la promoción y conservación del capital humano.

● Las autoridades locales deben colaborar con las organizaciones de trabajadores y de empleadores para identificar la demanda de competencias, ya que la generación de oferta sin demanda no crea empleo

Las autoridades locales pueden colaborar con las organizaciones de trabajadores y empleadores para determinar la demanda de empleo. La generación de oferta sin una demanda no crea empleo. Para la administración del gobierno local, la formación profesional en materia de desarrollo y gestión del riesgo de crisis puede mejorar la capacidad de los administradores para formular, ejecutar y optimizar los proyectos locales que se ajustan a las necesidades locales. El Proyecto de la OIT sobre oportunidades de empleo para mujeres y hombres jóvenes (JOY) se centra en el desarrollo de competencias laborales y la creación de empleo para los jóvenes. El proyecto JOY tiene por objeto, entre otras cosas, reactivar la Red de Empleo de los Jóvenes de Indonesia para facilitar a los nuevos graduados servicios de asesoramiento para la búsqueda de empleo, asistencia a empresas y educación permanente de los beneficiarios.

La oferta de trabajadores y su formación no siempre son el único problema. La falta de oportunidades de formación profesional para los graduados da lugar al desempleo o el subempleo. Como resultado de ello, la economía informal debe absorber el excedente de la oferta de trabajo[8]. El gobierno local y el sector privado pueden ser parte de una iniciativa amplia para ajustar mejor la oferta a la demanda, e incluir asesoramiento para la búsqueda de empleo, sistemas de aprendizaje y otras formas de apoyo posterior a la formación.

8 Atkinson, A. 2009. *Cities with Jobs: Full and Productive Employment and Decent Work for All*. OIT, documento de trabajo núm. 130, Sector del Empleo.

Los responsables locales de la formulación de políticas deben tener una comprensión adecuada del tipo de competencias disponible y de la demanda de los sectores locales. La proyección precisa de los sectores prometedores y las competencias laborales necesarias para responder a la demanda de esos sectores requiere información de calidad sobre el mercado de trabajo. La determinación de las oportunidades económicas y de empleo exige información acerca del sector y del mercado de trabajo. Los datos, que con frecuencia no pueden obtenerse o están incompletos, deben analizarse adecuadamente a fin de plasmarse en formación, educación, investigación y material concretos de apoyo al sector.

Perfeccionamiento de la fuerza de trabajo. Programa de Formación Profesional de Nivel Municipal de Shanghai.

Las iniciativas del gobierno municipal de Shanghai de integrar a los trabajadores de la economía informal en la economía local ilustran, en general, la forma en que las políticas pueden orientarse al desarrollo de personal competente a fin de responder a las nuevas necesidades sectoriales. En el 2004 el gobierno municipal definió diez prioridades que debían abordarse. Estas, que consisten entre otras cosas, en: atraer a repatriados chinos emigrados altamente calificados; impartir formación especializada a administradores, científicos, ingenieros, políticos y funcionarios públicos altamente calificados; y ejecutar programas más amplios para perfeccionar a la fuerza de trabajo de Shanghai. En el 2006, la lista de diez prioridades se redujo a cinco, en particular la formación de trabajadores migrantes y el excedente de mano de obra rural en Shanghai. Cabe destacar que la formación ahora se imparte sobre la base de un catálogo de desarrollo de aptitudes actualizado anualmente que otorga prioridad a las competencias de mayor demanda entre los empleadores. El establecimiento del observatorio de información sobre capacitación permite a los centros de formación profesional de la zona promover las competencias necesarias y posteriormente desarrollar una oferta de mano de obra más apropiada para responder a la demanda del mercado.

- **Apoyo a la inversión procedente del exterior, incluidas las metodologías con alto coeficiente de empleo.** Aumentar la autonomía fiscal a nivel local alienta una mayor inversión procedente del exterior y la reducción de las pérdidas de inversión, pues pueden apoyar a las empresas locales que abastecen las necesidades de la demanda local. La subcontratación comunitaria es una parte importante de las estrategias con alto coeficiente de empleo en apoyo del desarrollo local. El proyecto de la OIT en Nepal de creación de empleo y consolidación de la paz mediante el desarrollo económico local invierte seriamente en la construcción y el mantenimiento de caminos rurales y canales de riego. Se crea empleo de corto plazo para hogares pobres mediante metodologías con alto coeficiente de empleo. Los dividendos para la comunidad residen no solo en los efectos multiplicadores de generar empleo sino también en la construcción de infraestructura y activos físicos para la comunidad que permiten el ingreso de productos agrícolas y otros bienes en el mercado local, y de mejorar el acceso rural a la atención de la salud, la educación y otros servicios sociales. Cuando los donantes y las empresas seleccionan a empresas locales en las licitaciones o realizan subcontrataciones en la comunidad, la economía local experimenta un aumento del empleo y los salarios que se gastan localmente estimulan la economía local.

  La creación y mantenimiento de infraestructura con alto coeficiente de empleo también se ha utilizado como un mecanismo para la inyección de efectivo en las economías débiles, y la creación de empleo temporal para los hogares vulnerables. Las actividades del programa de dinero por trabajo de CHF International (Fundación de Vivienda Cooperativa) en Darfur Septentrional se establecieron para rehabilitar caminos rurales. El dinero en efectivo percibido por los particulares suministró a la comunidad capital inicial para actividades de comercio ambulante, agrícolas y otras[9].

El desarrollo de infraestructura con alto coeficiente de empleo como la emprendida por Nepal tiene efectos multiplicadores al generar empleo local y crear activos en la comunidad.

9 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a CHF International.

En Darfur Septentrional el mantenimiento de infraestructura con alto coeficiente de empleo también se ha utilizado como mecanismo importante para la inyección de efectivo en las economías locales débiles.

Las autoridades locales gozan de una mayor autonomía presupuestaria y los medios para garantizar que la contratación pública forme parte de las comunidades locales. Sus decisiones en la adjudicación de licitaciones públicas de infraestructura tienen una importante repercusión en el empleo local. Los concejos municipales pueden optar por un alto coeficiente de empleo y empresas locales, o un mayor uso de equipo y empresas no locales. El resultado es que la infraestructura con alto coeficiente de empleo crea más empleos, y la contratación de una empresa local permite retener un mayor nivel de inversiones dentro de la economía local. No obstante, en algunos casos el gobierno central establece normas que restringen la labor de los gobiernos locales. Los requisitos burocráticos, los depósitos de fianza y otras normas pueden dificultar el proceso de participación en una licitación de empresas locales pequeñas de la economía informal. El gobierno local debe estar en condiciones de negociar con el gobierno central a fin de lograr una reducción de los requisitos relativos a las adquisiciones locales.

Desarrollo de infraestructura pública municipal mediante la licitación local: infraestructura con alto coeficiente de empleo en la provincia de Limpopo (Sudáfrica)

En Sudáfrica, en el marco del Programa Gundo Lashu, el gobierno de la provincia de Limpopo colaboró con los municipios locales en la identificación y ejecución de proyectos de infraestructura rural. El programa tiene por objeto utilizar recursos locales en lugar de que las autoridades de obras públicas o de carreteras de un gobierno central construyan caminos y puentes. Como resultado de ello, se contrataron 24 empresas locales para construir caminos, puentes e infraestructura conexa. Mediante este proceso, las empresas locales se familiarizaron con los procedimientos de licitación pública y estuvieron en condiciones de obtener nuevos contratos que dieron lugar a un aumento del empleo local. El programa logró su objetivo colaborando con el gobierno municipal y las empresas locales en la construcción de infraestructura que favoreció la actividad empresarial al tiempo que creó puestos de trabajo a nivel local y estimuló la economía local. El gobierno municipal desempeñó un papel fundamental pues tenía la capacidad administrativa y los conocimientos locales para impulsar la participación de empresas más pequeñas del sector formal e informal de la zona, en mayor grado que el gobierno provincial o central que habrían contratado una empresa de desarrollo de infraestructura de gran envergadura.

Fuente: Kuiper, M., van der Rees, K. 2003. "Growing out of Poverty: How employment promotion improves the life of the poor". SEED (Programa sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas), documento de trabajo núm. 74. OIT, Ginebra.

- **Promoción de la competitividad de las empresas.** El desarrollo de la cadena de valor y de conglomerados son medios para aumentar la competitividad de un territorio. A través de una mayor integración de las relaciones de redes mediante vínculos con los mercados, los compradores y los proveedores (es decir, las cadenas de valor), y los conglomerados comerciales, puede mejorarse la eficiencia de la creación de productos y servicios; pueden abrirse mercados anteriormente no aprovechados; y se vuelven posibles las innovaciones en los productos. La mejora de la cadena de valor contribuye a resolver las ineficiencias de la producción (es decir, el costo alto y la producción baja) ocasionadas por limitaciones en los procesos de producción o de un proveedor comercial. El desarrollo de conglomerados consiste en la concentración de actividades comerciales complementarias (es decir, empresas dentro de una cadena de productos) y competitivas (es decir, empresas dentro del mismo segmento industrial).

En Mongolia, el desarrollo de la cadena de valor y de conglomerados se ha utilizado para abordar los desafíos del crecimiento de las empresas en zonas rurales y remotas.

Contar con una densa red de empresas en estrecha proximidad geográfica permite a estas reducir los costos de transacción, mejora la respuesta a la demanda y facilita el desarrollo de nuevos productos o servicios. Las relaciones de redes y una mejor coordinación permiten a las empresas más pequeñas de la economía formal e informal lograr mayores ventajas comerciales en ámbitos como la compra al por mayor y la participación en los gastos de servicios logísticos. El proyecto de la

oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Mongolia sobre las empresas, el microcrédito y el espíritu empresarial, ha trabajado en el desarrollo de las cadenas de valor y de conglomerados para abordar los desafíos del crecimiento de empresas en zonas rurales muy remotas. El arrendamiento conjunto de talleres, la participación en los gastos de servicios de transporte y una integración más estrecha en la cadena de valor ha dado una mayor competitividad a los productos rurales frente a los artículos importados y los bienes manufacturados en la capital[10].

- **Creación de un entorno empresarial propicio a nivel local.** Un proceso de concesión de licencias comerciales que funciona adecuadamente es transparente tanto en lo que se refiere a los aranceles que se requieren como a los servicios que se pondrán a disposición del solicitante tras su registro. La racionalización del sistema de registro de empresas y de concesión de licencias tiene una serie de beneficios, a saber:

En Filipinas la racionalización de los procedimientos de registro incluyen servicios de ventanilla única, información computarizada y en red, colaboración con el sector privado y estrategias

- Incrementar los ingresos fiscales locales del gobierno, lo que fomenta las reservas locales para promover un entorno empresarial local propicio.
- Crear oportunidades de subcontratación con clientes más grandes del sector formal y el gobierno.
- Reducir la vulnerabilidad a la corrupción y dar a las empresas acceso a recursos judiciales.
- Crear una lista local de empresas para coordinar mejor el desarrollo y la promoción del subsector gubernamental, de donantes o de la sociedad civil (por ejemplo, comercialización, creación de marcas y redes de adquisiciones).
- Ampliar el acceso de las empresas a los servicios financieros y al mismo tiempo reducir el costo del crédito al aumentar el número de clientes y acreedores.

En un estudio de 16 dependencias gubernamentales locales de Filipinas que racionalizaron los sistemas de registro de empresas locales, se establecieron seis tipos de buenas prácticas[11]. Una de ellas consiste en mejorar el proceso de registro reduciendo el número de pasos y firmas que se necesitan para registrar una empresa o renovar su registro. Otras buenas prácticas observadas incluyeron el establecimiento de una ventanilla única; la información computarizada y en red; la colaboración con el sector privado; las estrategias creativas de información, educación y comunicación; y la solicitud de la opinión de los clientes.

- **Desarrollo de la infraestructura.** La creación de infraestructura puede aumentar la capacidad de la empresa para participar en la producción física y el intercambio de bienes y servicios de mercado. Las carreteras, los ferrocarriles y los servicios públicos permiten la transferencia de productos y servicios que tienen la capacidad de facilitar el ingreso en mercados mundiales de comunidades aisladas. De este modo las comunidades tienen una mayor exposición a oportunidades económicas y servicios sociales (como hospitales, escuelas y centros de formación profesional). El desarrollo de infraestructura destinada a los actores de la economía informal puede mejorar considerablemente su productividad e ingresos. Por ejemplo, establecer lugares de reunión para el comercio callejero y la venta ambulante puede permitir a los empresarios contar con un lugar fijo para llevar a cabo sus actividades comerciales y al mismo tiempo facilitar el acceso a un conjunto de servicios, como seguridad, servicios públicos, financiación e información.

Varias ciudades asiáticas han aprovechado las posibilidades productivas del apoyo de infraestructura y la asignación de espacio a los empresarios locales.

10 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder al sitio web del PNUD sobre el proyecto.

11 Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder al sitio web de la Oficina de Desarrollo de Pequeñas y Medianas Empresas de Filipinas, sobre buenas prácticas de racionalización del registro de empresas.

Algunas ciudades de Asia, como Bangkok, Chiang Mai y Singapur, han aprovechado el potencial productivo del apoyo de infraestructura y asignación de espacio a empresarios locales. Los efectos de ello pueden observarse en mercados locales que suministran bienes y servicios sumamente necesarios a la comunidad y otros beneficiarios.

Apoyo integrado para la economía informal a nivel local

Concejo Metropolitano de Durban (Sudáfrica)

El Concejo Metropolitano de Durban en Sudáfrica es un ejemplo de la prestación integrada de servicios de apoyo a empresas y trabajadores de la economía informal. El reconocimiento de que la economía informal comprende un gran porcentaje de la producción económica total de la ciudad y emplea un porcentaje considerable de pobres y vulnerables impulsó a la ciudad a llevar a cabo un nuevo examen de las políticas sociales y económicas en relación con la economía informal. Como resultado de ello, en 2000 el municipio de Thekwini, del que forma parte Durban, adoptó la política sobre la economía informal que tiene por objeto incluir a las organizaciones comerciales informales y responder a las necesidades de la economía informal.

El Concejo reconoció que la economía informal, al igual que la economía formal, requeriría acceso a servicios e infraestructura. La ciudad colaboró con los trabajadores de la economía informal en la mejora de la infraestructura local, el fortalecimiento del desarrollo empresarial y los servicios de microfinanciación, así como la simplificación del sistema de concesión de licencias. Gracias a las iniciativas de infraestructura del Consejo, los trabajadores de la economía informal tienen mejores puestos de trabajo y mayor acceso a los mercados. La mejora de la infraestructura se tradujo en una mayor productividad de las empresas y de la seguridad y salud en el trabajo. Además, el Consejo se ha esforzado por aumentar el alcance y la profundidad del desarrollo empresarial y los servicios de microfinanciación mediante el fortalecimiento de los vínculos entre los proveedores de servicios a fin de proporcionar un conjunto amplio de formación profesional y empresarial, asistencia técnica y acceso a la financiación a las empresas. En lo referente a la concesión de licencias a empresas, el Consejo Metropolitano de Durban ha estado trabajando a fin de simplificar y consolidar el proceso de concesión de licencias y de instituir incentivos, como la formación profesional y la rebaja de las tarifas de los servicios públicos, para las empresas del sector informal.

Además, el Consejo trabajaba para desarrollar la capacidad de las organizaciones de la economía informal de aumentar las actividades de promoción comunitarias y fomentar la sostenibilidad al garantizar que los servicios prestados por el Consejo fueran los que realmente necesitaban los beneficiarios.

No obstante, el cambio reciente de orientación de las políticas ha demostrado la importancia de mantener el compromiso con el diálogo social y la participación de actores locales en la planificación y formulación de políticas.

Fuente: OIT 2007. Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices. OIT, Ginebra.

Argentina: Iniciativas de desarrollo económico local en respuesta a la crisis financiera

Tras la crisis financiera de 2001 la OIT prestó apoyo a los actores locales para formular y aplicar estrategias de desarrollo económico local. Las prioridades detectadas incluyeron el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo, el establecimiento de un observatorio del mercado de trabajo, la determinación de los sectores de crecimiento, el fomento del acceso a la formación y la creación de capacidad de los ministerios y las autoridades locales. Se establecieron más de 170 servicios públicos de empleo municipales y se los fortaleció mediante capacitación. Se celebraron pactos de creación de empleo a nivel local en apoyo de las pymes. Se capacitó a más de 4.000 funcionarios locales e interesados en metodologías de desarrollo económico local y más de 6.000 trabajadores, muchos provenientes de la economía informal, recibieron formación y certificación de competencias.

La evaluación del proyecto reveló que los municipios desempeñaban un papel fundamental en la aplicación de las políticas de empleo, en particular cuando dichas políticas estaban dirigidas a los grupos más vulnerables de la comunidad. La evaluación también destacó el papel decisivo que desempeñó el diálogo social en la planificación y ejecución satisfactorias.

Fuente: Informe final del Programa de Apoyo a la Reactivación del Empleo en Argentina (AREA), OIT 2008.

■ **Mejora del acceso a la protección social.** Hay importantes lagunas de cobertura de protección social de las personas que se encuentran en la economía informal por diversas razones (véase el documento informativo sobre seguridad social). El papel de los gobiernos locales en la prestación de protección social es menos aparente en relación con otras funciones. No obstante, en algunos países se ha otorgado a los gobiernos locales facultades para ocuparse de la promoción de la salud y la protección social de su fuerza de trabajo. Este mandato motiva a los gobiernos locales a buscar formas de financiar los servicios de salud, lo cual lleva a considerar la posibilidad de ejecutar programas de seguro de salud. La existencia de seguridad social nacional y regímenes de seguro de salud brinda a los gobiernos un mecanismo para prestar protección social. La capacidad de compartir riesgos y acumular más cotizaciones reduce el costo del seguro y hace que los beneficiarios sean menos vulnerables a las perturbaciones. Además, la participación de los gobiernos y los interesados locales ayuda a ampliar la cobertura de los regímenes nacionales a lugares de trabajo remotos y de acceso difícil, y abarcar a los trabajadores informales que no tienen un domicilio establecido.

Los mecanismos de protección social incluyen una amplia diversidad de instrumentos, como los regímenes de garantía del empleo. Un régimen de garantía del empleo es un instrumento de estabilización de los ingresos concebido para proporcionar un salario de subsistencia. Los regímenes de garantía del empleo se formularon como iniciativas de mitigación de la pobreza y de ayuda temporal a los ingresos en el proceso de recuperación económica como resultado de desastres naturales (como inundaciones o sequías) o crisis causadas por el hombre (como conflictos, la especulación en materia de productos básicos o perturbaciones económicas). Con frecuencia los regímenes incluyen proyectos de obras públicas con alto coeficiente de empleo que tienen por objeto crear empleo temporal e infraestructura que mejore el entorno social (escuelas u hospitales) y empresarial (construcción de caminos o canales de riego). Dado que el trabajo tiene un alto coeficiente de empleo y es de carácter no competitivo para los sectores productivos (es decir, los salarios en un régimen de garantía son no competitivos respecto del empleo en el sector privado, que es más productivo y otorga mayores compensaciones), se produce un proceso de selección individual por el cual los beneficiarios más pobres y en situación más desfavorecida con escasa o ninguna opción de empleo, deciden aceptar este trabajo (véase también el documento informativo sobre seguridad social).



Puesteros en un mercado del distrito de Khan El-Khlili, Egipto.



Mercado tradicional de Ghotheye, Níger.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Facilita el acceso a las buenas prácticas que se mencionan más arriba. Contiene instrumentos internacionales, conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicaciones pertinentes y herramientas de capacitación. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Publicaciones pertinentes

Boschma, R. A. 2005. "Proximity and innovation: a critical assessment", *Regional Studies*, 39, págs. 61-74.

Cheshire, P. y Gordon, I. 1996. "Territorial competition and the predictability of collective (in) action", *International Journal of Urban and Regional research* núm. 20, págs. 383-399.

Gallart, M.A. *Competencias, Productividad y Crecimiento del Empleo. El caso de América Latina.* Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, OIT Ginebra, 2008. **http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_096106/lang--es/index.htm**

Howell, J. 2002. *Good Practice Study in Shanghai on Employment Services for the Informal Economy.* OIT Ginebra. **http://www.ilo.o/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=29**

OIT 2001. *The Role of Cooperatives and other Self-Help Organizations in Crisis Resolution and Socio-Economic Recovery.* OIT Ginebra.

OIT 2004. *Cities at Work: Employment promotion to fight urban poverty.* OIT Ginebra. **http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/cities_at_work.pdf**

OIT 2007. *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, OIT Ginebra. **http://www.ilo.org/emppolicy/events/WCMS_125519/lang--en/index.htm**

OIT 2007. *La economía informal*, Consejo de Administración, 298.ª reunión, Ginebra, marzo de 2007, GB.298/ ESP/4, Comisión de Empleo y Política Social. **http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb298/pdf/esp-4.pdf**

Onalan, F. y Rychly, L. 2007. *Dialogue at the local level in Europe: Comparison of case studies*. OIT Ginebra. **http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/ankara/areas/dialoguconf/Dialogue.pdf**

Pike, A., A. Rodríguez-Pose y J. Tomaney 2006. *Local and regional development*. Londres: Routledge.

Porter, M.E. 1990. "The Competitive Advantage of Nations", *The Free Press*, parte I, caps. 1 y 4.

Sassen, Saskia 1997. *Informalization in advanced market economies*. Issues in Development, documento de discusión 20. OIT Ginebra.

Staermose, T. 2008. Seminario OIT-SLIDA (Instituto de Administración del Desarrollo de Sri Lanka) sobre el papel del sector público en el desarrollo del sector privado a nivel local. OIT Sri Lanka. **http://www.oit.org/public//english/region/asro/colombo/downloads/speeches/3.pdf**

Tchami, Guy 2004. *Manuel sur les Coopératives à l'usage des Organisations de Travailleurs. Service des Coopératives*. OIT Ginebra. **http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09_594_fren.pdf**

Tipple, A.G. 1995. *Shelter provision and employment generation*. OIT Ginebra. **http://www.unevoc.unesco.org/go.php?q=Online+library&lang=en&akt=id&st=&qs=2908**

Herramientas

Centro Internacional de Formación de Turín, Estrategias para el desarrollo económico local (curso de formación).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@led/documents/event/wcms_124044.pdf

Centro Internacional de Formación de Turín, La creación de un entorno propicio para el desarrollo de la pequeña empresa (curso de formación).
http://www.ilo.org/empent/Eventsandmeetings/WCMS_100951/lang--en/index.htm

CHF International. Proyecto de Darfur Septentrional y Darfur Meridional.
http://www.globalcommunities.org/node/21047

Dirección de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (BSMBD) 2006. *Streamlining Business Registration in LGUs: Good Practices*. BSMBD, Filipinas.
http://www.dti.gov.ph/uploads/DownloadableForms/09_RA9501.pdf

Gasser, M., Salzano, C., Di Meglio, R., Lazarte-Hoyle, A. 2004. *Desarrollo Económico Local en Situaciones de Post Crisis. Guía Operacional*. OIT Ginebra
http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_112267/lang--en/index.htm

OIT 2005. *Sensitizing Package on Local Economic Development*, Modules 1-5. OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/instructional-material/wcms_159822.pdf

OIT 2006. *Local Development and Decent Work* .OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_112255/index.htm

OIT 2007. *An Operational Guide to Local Value Chain Development*. OIT Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/instructional-material/wcms_101319.pdf

OIT 2009. Herramientas de la OIT para el desarrollo del emprendimiento femenino.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_118017.pdf

PNUD. Informe anual 2010/2011. Establecimiento de economías resilientes en Mongolia.
http://web.undp.org/annualreport2011/espanol/reduccion_de_la_pobreza_y_logro_de_los_odm.html

Posthuma, A. *ILO Methodology and Capacity-Building in Local Economic Development: An Employment Centred Approach.*
http://www.valencia.es/ayuntamiento/rinternacionales_accesible.nsf/0/5F965D5CD5E0376FC125722600465E83/$FILE/POSTHUMA.pdf?OpenElement&lang=1&nivel=8

Para más información, véanse los sitios web de desarrollo económico local de la OIT http://www.ilo.org/empent/areas/local-economic-development-led/lang--es/index.htm y del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo http://www.ilo.org/emppolicy/units/employment-intensive-investment-unit-empinvest/lang--es/index.htm.

Referencias

Adam, C. y Harriss-White, B. "From Monet to Mondrian: characterizing informal economic activity in field research and simulation models", en Barbara Harriss-White y Anushree Sinha 2007. *Trade liberalization and India's informal economy*. Nueva Delhi: Oxford University Press.

Atkinson, A. 2009. *Cities with Jobs: Full and Productive Employment and Decent Work for All*. OIT, documento de trabajo núm. 130, Sector del Empleo.

Banco Mundial 2004. *Initiatives for Local Governance Reform Project,* informe de identificación del proyecto. Banco Mundial, Indonesia.

Bessette, S. 2005. "A Primer on Economic Development Planning in Less-Developed Countries". *Urban and Regional Economic Development Handbook*. Taubman College of Architecture and Urban Planning, Universidad de Michigan.

Birchall, J. y Ketilson, L. *Resilience of Cooperative Business Model in Times of Crisis*. OIT 2009.

Boschma, R. A. 2005. "Proximity and innovation: a critical assessment", *Regional Studies*, 39, págs. 61-74. Routledge: Londres.

Cunningham, S. y Meyer-Stamer 2005. "Planning or Doing Local Economic Development? The Problems with the Orthodox Approach to LED". *African Insight*, vol. 35, núm. 4, págs. 4-14.

Dirección de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (BSMBD) 2006. *Streamlining Business Registration in LGUs: Good Practices*. BSMBD, Filipinas.

Golub, S. 2003. "Non-state Justice Systems in Bangladesh and the Philippines". Documento preparado para el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido. Boalt Hall School of Law, University of California at Berkeley.

Goodlad, R. y Meega, R. 2005. "Governance, Social Cohesion and Participation", en Buck y otros 2005. *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance.*

Gordon, I. y Buck, N. 2005. "Introduction: Cities in the New Conventional Wisdom", en Nick Buck, Ian Gordon, Alan Harding e Ivan Turok, eds. *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance.* Reino Unido: Palgrave en asociación con Economic and Social Reserach Council Cities Programme.

House, W. 2003. *Decent Work Deficits in the Informal Economy in Indonesia*. OIT Ginebra.

Indon, R. y Yu, S. 2009. "Local Governance and the Informal Economy: Experiences in Promoting Decent Work in the Philippines". Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra (manuscrito).

Kannan, K. 2009. *Global Economic Crisis and the Informal Economy in Developing Countries. Crisis as Opportunity to address Decent Work and Development*. Centro de Estudios sobre Desarrollo, Kerala.

Kuiper, M., van der Rees, K. 2003. "Growing out of Poverty: How employment promotion improves the life of the poor". SEED, documento de trabajo núm. 74. OIT Ginebra.

OIT 2001. *Local Employment in the Informal Economy.* OIT Ginebra

OIT 2007. *La economía informal*, Comisión de Empleo y Política Social, Consejo de Administración, GB.298/ESP/4, OIT Ginebra.

OIT 2007. *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices.* OIT Ginebra.

OIT 2007. *Key Indicators of the Labour Market*. OIT Ginebra.

OIT 2007. *Labour Insertion and Enterprise Promotion: Activating Development*. OIT Ginebra

OIT 2007. *The Informal Economy: Enabling Transition to Formalization*. OIT Ginebra.

Onalan, F. y Rychly, L. 2007. *Dialogue at the local level in Europe: Comparison of case studies*. OIT Ginebra.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) 2008. "Designing Local Skills Strategies: Emerging Findings from the OECD Study", extracto del informe provisional. OCDE y Programa para el Desarrollo Económico y del Empleo a Nivel Local (LEED), 15 de enero.

Parisotto, A. 2007. "Local employment generation – LGU practices in the Philippines". *Local economic development for employment generation, peace and security: Approaches, tools, and good practices in the Philippines*. Informe de un taller técnico de la Oficina Subregional de la OIT en Manila. Manila, Oficina Internacional del Trabajo.

Rodríguez-Pose, A. 2008. "Hitos y retos de la práctica y la investigación académica del desarrollo económico local" @local.glob: Pensamiento Global para el Desarrollo Local. Número 5. Turín: Programa Delnet. Centro Internacional de Formación de la OIT. Número especial preparado en ocasión de la Conferencia Inter-Agencial sobre Desarrollo Económico Local (LED). Turín (Italia), 22 a 24 de octubre de 2008.

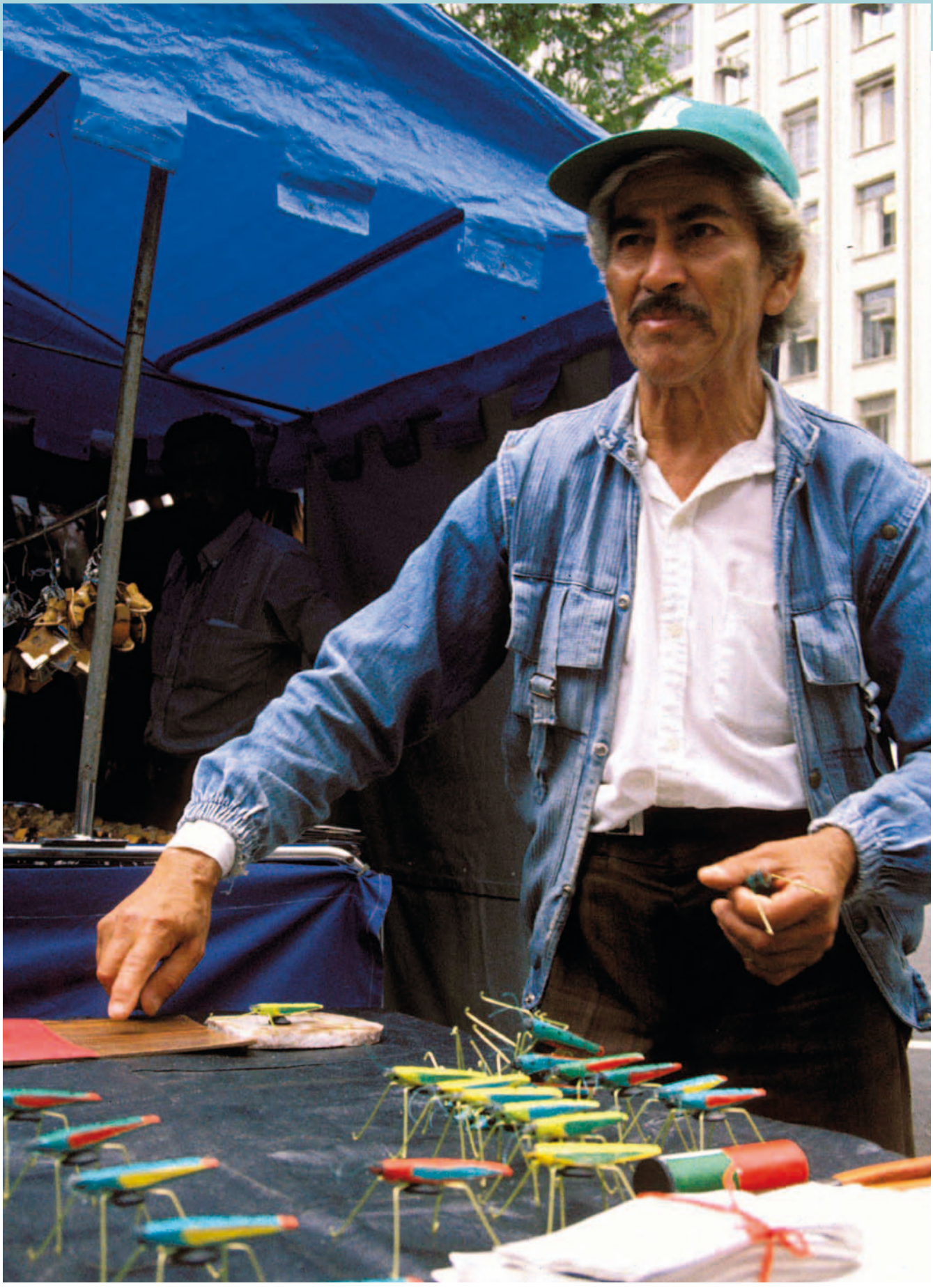
Staermose, T. 2008. Seminario OIT-SLIDA sobre el papel del sector público en el desarrollo del sector privado a nivel local. OIT Sri Lanka.

Swinburn, G., Goga, S. y Murphy, F. 2004. *Local Economic Development: A Primer Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh y Banco Mundial, Washington, D.C.

van Empel, C. 2007. *Social dialogue for urban employment: Changing concepts and practices*. Habitat International Annecy.

van Klinken, G. 2008. "Blood, timber, and the state in West Kalimantan, Indonesia". *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 49, núm. 1, págs. 35-47.

Work, R. sin fecha. *The Role of Participation and Partnership in Decentralised Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Case Studies on Service Delivery for the Poor*. PNUD Nueva York.



Vendedor ambulante, Brasil.

Índice

Agradecimientos/Prólogo/Prefacio/Cómo utilizar esta Guía de recursos sobre políticas/Siglas

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal
   - 1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales
2. Medición de la economía informal
   - 2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad
   - 3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal
4. El entorno normativo y la economía informal
   - (A) Normas internacionales del trabajo
   - 4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores
   - 4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación
   - 4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad
   - (B) Grupos específicos
   - 4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente
   - 4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley
   - 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo
   - 4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección
   - 4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado
   - (C) Administración del trabajo
   - 4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal
   - 4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura
5. Organización, representación y diálogo
   - 5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal
   - 5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas
   - 5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos
   - 5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad
6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación
   - 6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género
   - 6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal
   - 6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo
7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación
   - 7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización
   - 7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal
   - 7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad
8. Ampliación de la protección social
   - 8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal
   - 8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión
   - 8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal
   - 8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos
9. Estrategias para el desarrollo local
   - **9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad**