

El entorno normativo y la economía informal

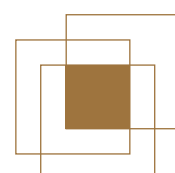


Vendedora de frutas y vegetales en una calle de Bangkok, Tailandia.

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.



- **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 laboral 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* conexas. 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 pública¹. 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 trabajo². 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:C150 para 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 tripartitas³.

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.

■ **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

● 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

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.

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.

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