



Consejo de Administración

319.^a reunión, Ginebra, 16-31 de octubre de 2013

GB.319/INS/14/6

Sección Institucional

INS

Fecha: 21 de octubre de 2013

Original: inglés

DECIMOCUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informe del Director General

Sexto informe complementario: Informe de la Reunión tripartita de expertos sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal (Ginebra, 16-20 de septiembre de 2013)

Finalidad del documento

El presente documento contiene el informe de la Reunión tripartita de expertos sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal, que tuvo lugar en Ginebra del 16 al 20 de septiembre de 2013.

Se invita al Consejo de Administración a que solicite al Director General que señale a la atención de los mandantes de la OIT el informe de la Reunión tripartita de expertos, transmitiéndolo: a) a los gobiernos de todos los Estados Miembros y, por conducto de éstos, a las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores, y b) a las organizaciones internacionales interesadas, incluidas las organizaciones internacionales no gubernamentales que gozan de carácter consultivo (véase el proyecto de decisión en el párrafo 7).

Objetivo estratégico pertinente: Todos.

Repercusiones en materia de políticas: Forma parte de la labor preparatoria para la primera discusión que se celebrará en la 103.^a reunión (2014) de la Conferencia sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal (elaboración de normas, procedimiento de doble discusión).

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Ninguna.

Seguimiento requerido: Véase el proyecto de decisión en el párrafo 7.

Unidad autora: Departamento de Política de Empleo (EMPLOYMENT) y Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES).

Documentos conexos: Conclusiones sobre la discusión recurrente sobre el objetivo estratégico relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, *Acta Provisional* núm. 15, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.^a reunión, Ginebra, 2012; documentos GB.317/INS/2 (Rev.); GB.317/PV; GB.317/INS/13/3; OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.^a reunión, Ginebra, 2014.

Introducción

1. En su 317.^a reunión (marzo de 2013), el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 103.^a reunión (junio de 2014) de la Conferencia Internacional del Trabajo un punto de carácter normativo relativo a facilitar la transición de la economía informal a la economía formal (elaboración de normas, procedimiento de doble discusión). De conformidad con el párrafo 5 del artículo 39 del Reglamento de la Conferencia, se aprobó un programa de plazos reducidos para la etapa preparatoria de la discusión ¹.
2. El Consejo de Administración también decidió convocar una Reunión tripartita de expertos sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal que se celebraría del 16 al 20 de septiembre de 2013 en Ginebra, a fin de proporcionar orientación acerca de la naturaleza y el contenido del instrumento propuesto, en particular en lo que respecta a soluciones innovadoras y experiencias recientes (en los ámbitos jurídico, institucional, de políticas y de gobernanza, entre otros) que hayan demostrado ser valiosas para apoyar la transición de la economía informal a la economía formal ².
3. En la Reunión tripartita de expertos participaron 11 expertos gubernamentales, 11 expertos del Grupo de los Empleadores y 11 expertos del Grupo de los Trabajadores. Los participantes en la reunión eligieron Presidente al Dr. Mario Luis Fuentes Alcalá (México). También participaron observadores gubernamentales de 18 Estados Miembros, un observador trabajador y representantes de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Confederación Sindical Internacional (CSI). Asimismo, asistieron en calidad de observadores representantes de organizaciones intergubernamentales y de organizaciones no gubernamentales internacionales.
4. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 39 del Reglamento de la Conferencia, la Oficina había preparado «un informe previo en que se exponían la legislación y la práctica en los diferentes países ... junto con un cuestionario». La reunión examinó el informe sobre la legislación y la práctica ³ y en particular el cuestionario, elaborado como parte de la labor preparatoria para la discusión y el examen en la Conferencia de un texto de carácter normativo relativo a la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal.
5. El informe de la reunión ⁴ será sin duda útil para los mandantes tripartitos de la OIT cuando respondan al cuestionario. Se solicita a los gobiernos que tengan a bien remitir sus respuestas al cuestionario de manera que la Oficina las reciba a más tardar el 31 de diciembre de 2013. A este respecto, la Oficina señala a la atención el párrafo 1 del artículo 39 del Reglamento de la Conferencia, con arreglo al cual se solicita a los gobiernos que celebren consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas antes de completar sus respuestas, en las que deberían recogerse los resultados de dichas consultas, y que indiquen a qué organizaciones han consultado. Asimismo, habida cuenta de la amplitud del tema abordado, sería conveniente que, al

¹ Documentos GB.317/INS/2 (Rev.) y GB.317/PV, párrafo 25.

² Documento GB.317/PV, párrafos 234, 283 y 284.

³ OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.^a reunión, Ginebra, 2014. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_218128.pdf.

⁴ Documento TMEFE/2013/6.

preparar las respuestas al cuestionario, los ministerios de trabajo consultaran a otros ministerios e instituciones nacionales competentes que se ocupen de cuestiones relativas a la economía informal. También sería oportuno consultar a otras organizaciones interesadas, incluidas organizaciones que representen a trabajadores y empleadores de la economía informal.

6. El informe de la reunión se adjuntará al informe preparatorio final para la primera discusión en la Conferencia del texto propuesto que la Oficina preparará sobre la base de las respuestas al cuestionario y comunicará a los gobiernos a más tardar en marzo de 2014.

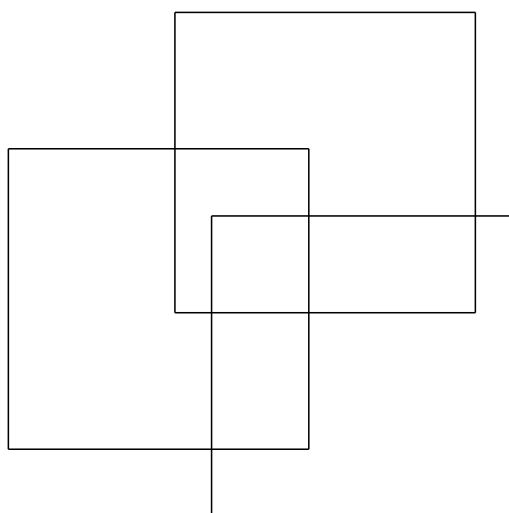
Proyecto de decisión

7. *El Consejo de Administración tal vez estime oportuno solicitar al Director General que señale a la atención de los mandantes de la OIT el informe de la Reunión tripartita de expertos sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal, transmitiéndolo:*
 - a) *a los gobiernos de todos los Estados Miembros y, por conducto de éstos, a las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores, y*
 - b) *a las organizaciones internacionales interesadas, incluidas las organizaciones internacionales no gubernamentales que gozan de carácter consultivo.*



Informe final

**Reunión tripartita de expertos: Facilitar la transición
de la economía informal a la economía formal**
(Ginebra, 16-20 de septiembre de 2013)



TMEFE/2013/6

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Departamento de Política de Empleo

Departamento de Normas Internacionales del Trabajo

Informe final

**Reunión tripartita de expertos: Facilitar la transición
de la economía informal a la economía formal**
(Ginebra, 16-20 de septiembre de 2013)

Ginebra, 2013

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA

Índice

	<i>Página</i>
A. Introducción	1
B. Composición de la reunión tripartita de expertos.....	1
C. Declaraciones iniciales.....	2
D. Discusión.....	6
I. Preguntas preliminares.....	6
II. Preámbulo	7
III. Ámbito de aplicación	14
IV. Objetivos y principios.....	18
V. Marcos jurídicos y de políticas	22
Marco legislativo	22
Marco de políticas.....	24
VI. Derechos en el trabajo.....	28
VII. Empleo	30
VIII. Condiciones de trabajo y protección social	31
IX. Cumplimiento y control de la aplicación	37
X. Papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores	39
XI. Recopilación de datos y seguimiento.....	43
XII. Aplicación y seguimiento	44
XIII. Otras cuestiones	45
Comentarios finales sobre el cuestionario.....	45
E. Resumen de las discusiones de los grupos	46
F. Resumen del Presidente y observaciones finales	48
Anexo	51
Lista de participantes.....	53

A. Introducción

1. Tras la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que tuvo lugar en junio de 2012, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) instó a la Oficina Internacional del Trabajo a «organizar una reunión de expertos y realizar investigaciones y respaldar los estudios nacionales en torno a la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en la economía informal»¹. En su 317.^a reunión, en marzo de 2013, el Consejo de Administración de la OIT decidió situar un punto de carácter normativo en el orden del día de la 103.^a reunión (junio de 2014) de la CIT sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal, con miras a la elaboración de una Recomendación. También decidió convocar una Reunión tripartita de expertos sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal (Ginebra, 16-20 de septiembre de 2013), con el objetivo de brindar una orientación sobre la naturaleza y el contenido del instrumento propuesto², en particular, sobre soluciones innovadoras y experiencias actualizadas (legales, políticas, institucionales, de gobernanza y otras intervenciones) que hayan tenido éxito en el apoyo a la transición de la informalidad a la formalidad.
2. De conformidad con el artículo 39, 1) del Reglamento de la Conferencia, la Oficina preparó «un informe previo en que se expongan la legislación y la práctica en los diferentes países junto con un cuestionario». La reunión de expertos consideró ese informe sobre la legislación y la práctica³ (Informe V (1)) y en particular el cuestionario contenido en el presente informe.

B. Composición de la reunión tripartita de expertos

3. La reunión estuvo compuesta por 11 expertos gubernamentales, 11 expertos empleadores, y 11 expertos trabajadores. La reunión eligió como Presidente al Dr. Mario Luis Fuentes Alcalá (México). Los expertos empleadores nombraron al Dr. Tow Hui Chiam (experto empleador de Malasia) su portavoz durante la reunión. Los expertos trabajadores nombraron al Sr. Plamen Dimitrov (experto trabajador de Bulgaria) su portavoz durante la reunión. Los expertos gubernamentales nombraron al Dr. Anoop Kumar Satpathy (experto gubernamental de la India) y a la Sra. Soledad Villafañe (experta gubernamental de la Argentina) para hacer uso de la palabra en su nombre durante la reunión. Estuvieron también presentes observadores gubernamentales de 18 Estados Miembros (Alemania, Argelia, Australia, Colombia, República de Corea, Costa Rica, Cuba, España, Estados Unidos, Grecia, República Islámica del Irán, Iraq, Japón, Lituania, Malasia, Panamá, Perú y República Bolivariana de Venezuela), un observador trabajador y representantes de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y de la Confederación Sindical Internacional (CSI). Además, asistieron a la reunión como observadores, representantes de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales internacionales. La lista de los participantes figura en anexo al presente informe.

¹ ILO: «Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo», *Actas Provisionales* núm. 15, CIT, 101.^a reunión, Ginebra, 2012, párrafo 13, c).

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

³ OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.^a reunión, Ginebra, 2014 (Ginebra). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_218128.pdf.

C. Declaraciones iniciales

4. La Sra. Azita Berar Awad, Secretaria General de la reunión y Directora de Política de Empleo, recordó la decisión adoptada por el Consejo de Administración de la OIT en marzo de 2013 para inscribir un punto de carácter normativo en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2014, relativo a facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, con vistas a la elaboración de una recomendación. El Consejo de Administración también decidió convocar una Reunión tripartita de expertos con el fin de generar información que pudiera guiar la discusión sobre la elaboración de normas. La última vez que la CIT había debatido la economía informal fue en 2002 y las conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal («las Conclusiones de 2002») adoptadas en aquel momento, constituyeron un punto de referencia en este área. Después de estas conclusiones, se celebró en 2007 un Coloquio tripartito en el que se examinaron buenas prácticas y enfoques innovadores de distintos países que habían adoptado políticas y medidas para formalizar la economía informal. En este coloquio se solicitó a la Oficina que considerara la posibilidad de celebrar un debate de carácter normativo sobre los trabajadores domésticos que concluyó en 2011 con la adopción por la CIT del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), y la Recomendación (núm. 201) conexas. Sin embargo, este ejercicio de fijación de normas fue el primero en el que la economía informal en su conjunto se convirtió en el centro de atención de un punto general de carácter normativo del orden del día.
5. Añadió que la economía informal ha mostrado una extrema resiliencia. La OIT acuñó los términos «sector informal» en los años setenta y, pasados más de cuarenta años, sigue siendo una cuestión de suma importancia para el mundo del trabajo. La economía informal representa el 50-70 por ciento de la mano de obra en los países en desarrollo y puede alcanzar el 10-15 por ciento en las economías desarrolladas. La economía informal es muy resistente frente al crecimiento económico, y la relación entre el crecimiento, el desarrollo y la informalidad es pluridimensional y compleja, y la informalidad persiste en los países que experimentaron un crecimiento constante. Al mismo tiempo, la crisis económica global incrementó la informalidad. La economía informal atrae a la mayoría de los grupos vulnerables de la población, entre ellos los jóvenes, las personas mayores, los migrantes, las minorías étnicas y las mujeres, y también se caracteriza por déficits importantes en el trabajo decente, como la baja productividad, los bajos ingresos y la protección social de carácter limitado o su carencia. Actualmente, está surgiendo un consenso global a nivel internacional y nacional sobre los altos costos socioeconómicos asociados con la informalidad. La transición a la formalidad va ganando terreno como preocupación central en las agendas políticas. En los últimos años han surgido diferentes prácticas y enfoques innovadores que importan para la transición de la economía informal a la economía formal. Sobre la base de los análisis por país, la OIT ha identificado siete esferas normativas que deberían observarse para la transición de la economía informal a la economía formal. Dichas esferas normativas incluyen: estrategias de crecimiento y generación de empleo de calidad; entorno normativo, incluida la observancia de las normas internacionales del trabajo y los derechos fundamentales; organización, representación y diálogo social; promoción de la igualdad; iniciativa empresarial, competencias profesionales, financiación, gestión y acceso a los mercados; ampliación de la protección social, y estrategias de desarrollo local (urbano y rural). Por último, señaló que la integración y coherencia políticas son clave en el proceso de transición a la formalidad.
6. La Sra. Cleopatra Doumbia-Henry, Secretaria General de la reunión y Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, destacó los aspectos esenciales de procedimiento de la reunión. Este proceso es un elemento innovador en el proceso de elaboración de las normas. Recordó que los gobiernos deben enviar sus respuestas al cuestionario que figura en el informe antes de finales de diciembre de 2013. Esta reunión

es una oportunidad única para que los expertos tripartitos demuestren que este proceso puede funcionar eficazmente suministrando información antes de la próxima reunión de la CIT en junio de 2014 y contribuir al contenido del posible nuevo instrumento. Permite también que los mandantes tripartitos de la OIT reconozcan como propio el proceso de elaboración de las normas. Recordó que no se prevé ningún resultado específico de por sí de esta reunión, por lo que el orden del día se refiere únicamente a un posible resultado. No obstante, se considerarán debidamente todas las informaciones suministradas y la discusión contribuirá en gran medida a articular los elementos para el próximo informe que la Oficina debe preparar, donde figurarán las conclusiones propuestas sobre facilitar la transición de la economía informal a la economía formal.

7. El portavoz de los expertos empleadores describió las diversas estrategias para contribuir a la transición de la economía informal a la economía formal. Señaló que demasiadas reglamentaciones y políticas impiden la transición de la economía informal a la economía formal y que deben reducirse los obstáculos que impiden esta transición. Además, las reformas jurídicas, económicas e institucionales deben ser estructurales y promover el equilibrio de género. Las políticas deberían favorecer la actividad empresarial y centrarse en la iniciativa empresarial y la creación de empleos, así como en la educación y el desarrollo de competencias para satisfacer las necesidades sectoriales. En cuanto a la iniciativa empresarial, destacó la necesidad de promover un entorno propicio para las empresas sostenibles y el papel de los gobiernos a la hora de promover servicios de desarrollo empresarial como la comercialización, el acceso a los préstamos y la financiación, los seguros, la tecnología, las competencias básicas de gestión, las políticas de mercados laborales, así como la necesidad de una infraestructura adecuada. Hizo hincapié en la necesidad de una economía estable y en la importancia de que las reglamentaciones no impongan demasiadas condiciones a las pequeñas y medianas empresas (PYME). En los países asiáticos existen varias empresas familiares que son muy importantes y emprendedoras. En este contexto, el portavoz de los expertos empleadores se refirió a un documento de investigación de Hernando de Soto sobre los derechos de propiedad, que consideró sumamente alentador, y propuso soluciones para la informalidad. Expresó la opinión de que no hay nada malo en que la economía informal compita con la economía formal. En muchos casos, la economía informal incluso complementa a la economía formal, especialmente en la región de Asia. Observó que la inestabilidad política también ha empujado a las personas a la informalidad, por lo que afirmó que la buena gobernanza reviste importancia. Por último, al referirse al Informe V (1), el portavoz de los empleadores sostuvo que la informalidad también puede ser el resultado de las elecciones y preferencias por parte de las personas de mayor flexibilidad y menos reglamentaciones.
8. El portavoz de los expertos trabajadores recordó las Conclusiones de 2002 y subrayó que cualquier nueva norma internacional del trabajo sobre informalidad debe basarse en las recomendaciones ya formuladas en este área. La informalidad es una cuestión de gobernanza y todo documento de elaboración de normas debe prepararse para orientar a los gobiernos a pasar de la informalidad a la formalidad en plena consulta con los interlocutores tripartitos. La falta de consulta y las prácticas institucionales deficientes dan lugar a políticas mal aplicadas. Según las directrices aprobadas por la 17.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) de 2003, la informalidad se refiere «al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto». Esta definición incluye a los trabajadores independientes, que también merecen gozar de todos los derechos y recibir protección social. Los derechos de los trabajadores son a menudo denegados, tanto en las economías formales como en las economías informales, donde la legislación no abarca a todos los tipos de empleo. Cualquier nueva norma internacional del trabajo debería también considerar detenidamente los derechos de las mujeres, ya que un número de mujeres proporcionalmente elevado forma parte de la economía informal. Recordó también la importancia de tener salarios adecuados y, en particular, del salario mínimo. Recordó a

los expertos la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), en la que se subraya la importante función de las cooperativas de transformar actividades de la economía informal en un trabajo amparado por la legislación y plenamente integrado en la corriente principal de la vida económica. Por último, se refirió a la página 15 del Informe V (1), donde figuran siete vías clave de acción para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, e instó a los interlocutores sociales a proporcionar medidas concretas para alcanzar esas siete vías.

9. El experto gubernamental de la India informó de que el 92 por ciento de la fuerza del trabajo de la India trabaja en los sectores agrícola y no agrícola, tomados en conjunto, en la economía informal, y la economía informal contribuye aproximadamente al 50 por ciento del PIB. En la última década, su Gobierno ha mejorado de forma notable la calidad de los datos recopilados sobre los trabajadores de la economía informal, lo que ha dado lugar a mejoras en la formulación de políticas. La calidad del empleo se ha elevado en los últimos años, dado el aumento de la mano de obra no agrícola y los trabajos regulares, especialmente entre las mujeres que trabajan en la economía informal. No estuvo de acuerdo en que la informalidad es principalmente una cuestión de gobernanza y se refirió también a otras cuestiones, como el bajo nivel de la educación y de la capacitación en los trabajadores informales, la gran dependencia en las actividades agrícolas impulsadas por las familias para su subsistencia, el predominio de las pequeñas empresas, y el gran número de trabajadores por cuenta propia y familiares sin remuneración. Indicó que los siete componentes del enfoque integrado de la OIT hacia la formalización (como figura en el Informe V (1)) se están aplicando en la India desde hace tiempo. En este sentido, se refirió a la creación de trabajo decente y de calidad, como parte del Plan Nacional Quinquenal, cuyo principal objetivo es promover un crecimiento más rápido e inclusivo, y programas innovadores respaldados por la legislación, como el Régimen de garantía del empleo rural Mahatma Gandhi. También indicó que está en aumento la cobertura de los regímenes de seguridad social y que el Gobierno se comprometió a capacitar a 500 millones de personas en 2022, según la Política Nacional de Desarrollo de las Capacidades, de 2009. Por último, destacó que el diálogo social y el tripartismo son los pilares fundamentales de la política laboral y social que se realiza en la India, y se debaten y discuten de manera continuada, las cuestiones relativas a los trabajadores informales y a las empresas, en los foros tripartitos, incluida la Conferencia India del Trabajo de 2013.
10. El experto gubernamental de Ghana señaló que la economía informal afecta al 80 por ciento de la población activa en su país. Dio lugar a la adopción de una nueva política nacional de empleo, en septiembre de 2013, que promueve una transición de la economía informal a la economía formal, y que incluye indicadores para el trabajo decente.
11. El experto gubernamental del Senegal señaló que la economía informal afecta al 80 por ciento de la población activa de su país. En 1997, su Gobierno adoptó una nueva ley que contiene disposiciones relacionadas con la economía informal y la protección social. El Senegal colabora actualmente con la OIT en el fortalecimiento de la protección social y de la inspección del trabajo en la economía informal. El experto gubernamental se mostró a favor de una recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, pero subrayó que esta transición debe ser progresiva y tener en cuenta las particularidades de la economía informal.
12. La experta gubernamental de la Argentina declaró que la formalización es un importante objetivo de la política de empleo de su Gobierno. Subrayó que todas las políticas, incluidas las políticas macroeconómicas y sociales, deben promover el empleo de buena calidad, ya que el empleo es la fuente principal de ingresos, protección social y ciudadanía. Es necesario reconocer la heterogeneidad de la informalidad y la importancia de aplicar políticas que contemplen estas especificidades. Destacó la importancia de un enfoque tripartito, dado que la formalización tiene repercusiones para todos los trabajadores, sindicatos y empleadores. Por último, la experta gubernamental subrayó la necesidad de

plantear estrategias de formalización sin que ello implique algunas limitaciones de las normas del trabajo aplicables en la economía informal o la creación de una situación de dobles normas con derechos diferenciados.

13. El experto gubernamental de Tailandia declaró que su Gobierno tiene la intención de ampliar la cobertura social universal a la economía informal para reducir la pobreza, incluidas la cobertura de salud de la población pobre y las personas que viven con el VIH/SIDA. El Fondo para Aldeas de Tailandia ofrece protección social a un millón de personas que viven en aldeas de zonas aisladas y un fondo empresarial otorga préstamos y donaciones a la población que vive en esas zonas. En 2012, Tailandia introdujo un salario mínimo que se amplió a los trabajadores de la economía informal y otorgó préstamos gubernamentales a los trabajadores de la economía informal y microempresarios, con bajos tipos de interés del 0,3 por ciento.
14. El experto gubernamental de China señaló que su país ha adoptado una política nacional de empleo y que todos los trabajadores están protegidos por la legislación laboral. Sin embargo, en China algunas pequeñas empresas y microempresas están a veces fuera del alcance de la inspección del trabajo, lo que constituye un verdadero problema. El experto gubernamental puso de relieve asimismo que una amplia economía informal no es sólo un problema de gobernanza, sino también de desarrollo y pobreza.
15. El experto gubernamental de Marruecos señaló primero que el sector formal debe definirse adecuadamente para saber cómo se puede facilitar la transición. En Marruecos, según un estudio de 2007 del Alto Comisionado de Planificación, se crean anualmente 40 000 entidades informales, el 72 por ciento en las zonas urbanas. El sector informal contribuye al 37 por ciento del empleo no agrícola y al 14,3 por ciento del producto interior bruto (PIB), lo que demuestra que al sector informal también le corresponde desempeñar un papel social y económico sumamente importante. A su juicio, el objetivo de la discusión es compartir buenas prácticas y enfoques innovadores para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores informales. Enfoques innovadores fueron adoptados en Marruecos, como el Proyecto de Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano, la política de microcrédito y el Código del Trabajo de 2004, cuyo objetivo es facilitar la transición a la economía formal, en particular de las pequeñas empresas, de los trabajadores domésticos y de los sectores tradicionales, en relación con los cuales el Código contiene disposiciones específicas.
16. El experto empleador de los Estados Unidos señaló que muchos países han logrado aplicar políticas para minimizar la informalidad. Esto ocurre, no sólo en los Estados Unidos y otros países desarrollados, sino también en muchos países del mundo. Para minimizar la informalidad, es necesario facilitar la transición a la formalidad y lograr que despierte más interés. A su juicio, los términos «economía informal» son mucho más amplios que empleo informal, dado que incluyen, por ejemplo, a los empresarios. En el Informe V (1) se hace referencia a los empresarios como trabajadores independientes o por cuenta propia. Este grupo constituye la mayor proporción de la economía informal. La formalización debe recibir un impulso principalmente de carácter económico y no de reglamentaciones, relaciones laborales o normas internacionales del trabajo. Además, sugirió que no todas las personas que trabajan en la economía informal son pobres, dado que existe también una riqueza sustancial. Es necesario encontrar el modo de liberar ese capital. El alcance de la discusión debe trascender el empleo informal y captar las necesidades de los empresarios y las empresas.

-
17. La experta trabajadora de la India hizo algunas aclaraciones sobre los trabajadores de la economía informal. En las Conclusiones de 2002, se distinguen tres tipos. El primer tipo es el «trabajador asalariado» y a este respecto no estuvo de acuerdo con el experto empleador de los Estados Unidos, puesto que, a su entender, los trabajadores asalariados son los que dominan la economía informal y no los empresarios. El segundo tipo es el «trabajador por cuenta propia o independiente», es decir, el trabajador que sólo emplea a miembros de su familia. El tercer tipo es la «unidad económica», que emplea a las personas. Cabe distinguir esos distintos tipos, ya que requieren diferentes clases de protección y de leyes. Muchos trabajadores asalariados trabajan en condiciones de explotación, lo cual es inaceptable. La discusión no debería centrarse en la economía informal y la economía formal como dos economías distintas, sino más bien en todos los trabajadores.
18. Un observador gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela destacó que su intervención en calidad de observador no sustituye a las respuestas que su Gobierno dé al cuestionario. La Ley Orgánica del Trabajo de 2012 reconoce los derechos y las garantías laborales de los trabajadores domésticos y de los trabajadores de la economía informal. Indicó que la nota a pie de página 88 del Informe V (1), no tiene en cuenta la cobertura de la ley orgánica, y solicitó hacer una corrección en dicho informe.
19. Una observadora gubernamental de Colombia declaró que la formalización es una prioridad y un desafío que deben abordarse en forma secuencial. La formalización es un medio y no un fin en sí misma. El objetivo es aumentar la productividad y el bienestar general de la población. La informalidad es una cuestión polifacética y Colombia ha hecho esfuerzos considerables para caracterizarla en distintos sectores y en las zonas rurales y urbanas. En cuanto a la transición a la formalidad, el Ministerio del Trabajo promueve el empleo formal en torno a cinco prioridades: el trabajo decente, la ampliación de la protección social, la creación de vínculos entre las empresas y los trabajadores, la calidad del trabajo para mejorar la calidad de la empresa en un ciclo y reglamentación íntegros, así como la habilidad para adaptarse a nuevas formas de trabajo. La observadora indicó que espera que la reunión incluya un enfoque específico del sector agrícola, con el análisis de indicadores de formalización comparables para todos los países y la preparación de un compendio de buenas prácticas relacionadas con la formalización.
20. La discusión se articuló entonces en torno al cuestionario y el tema incluido en cada pregunta.

D. Discusión

I. Preguntas preliminares

- Pregunta 1: Sírvase indicar todo texto legislativo, medidas o práctica de su país, incluidas las normas de derecho consuetudinario, que sean pertinentes para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal.*
- Pregunta 2: Sírvase indicar los programas y políticas de su país que sean pertinentes en relación con el tema de la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal.*

21. Los portavoces de los empleadores y de los trabajadores destacaron que, dado que las preguntas son relevantes a nivel nacional y competen al ámbito de la responsabilidad del gobierno, deberían ser abordadas por los gobiernos.

-
22. El experto gubernamental de la India, en nombre de los expertos gubernamentales, declaró que todos los gobiernos tienen legislaciones, políticas y programas pertinentes para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal. En la India, la legislación se adoptó a nivel del Gobierno central o a nivel provincial. Con respecto a la legislación promulgada por el Gobierno central, si bien algunas leyes son aplicables a todos los trabajadores, otras son aplicables únicamente a determinados grupos de trabajadores, por ejemplo si las empresas tienen más de 10 ó 20 trabajadores. Indicó que las discusiones se encuentran en curso, en el marco de los foros tripartitos en relación con la ampliación de la legislación específica a todos los trabajadores de la economía informal, mediante la reducción del tamaño del umbral del empleo y otros criterios. También se adoptaron medidas en materia de políticas para ocuparse de los trabajadores de la economía informal, como la Política Nacional de desarrollo de las competencias profesionales y la Política Nacional de seguridad, salud y medioambiente en el lugar de trabajo. Recordando que la mayoría de los trabajadores de la economía informal son analfabetos o tienen poca formación educativa y trabajan en unas condiciones laborales deficientes, resulta indispensable que se les imparta una capacitación y se les proporcione un mejor entorno laboral para garantizar su transición a la economía formal. Por último, se adoptaron programas de políticas más amplios a favor de las microempresas y de las pequeñas y medianas empresas, con la finalidad principal de facilitar su acceso a la financiación y a las nuevas tecnologías, así como a favor de los derechos de los trabajadores en el trabajo, en particular con respecto al trabajo infantil, al trabajo forzoso y a la protección social. Mencionó que toda la información útil se presentará a la Oficina.
23. A este respecto, la Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo alentó a todos los gobiernos a incluir, en sus respuestas al cuestionario, toda la información útil y de suma importancia sobre los marcos normativos, las legislaciones y las políticas nacionales.
24. El experto empleador de los Estados Unidos destacó que los gobiernos pueden, no sólo tener políticas destinadas a facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, sino también políticas que minimicen la informalidad. Indicó que podría ser pertinente preguntar también a los gobiernos si existen políticas que contribuyen a mantener las empresas en la economía formal.
25. El portavoz de los trabajadores no estuvo de acuerdo con la propuesta del orador anterior y agregó que su grupo prefiere conservar la formulación original para las preguntas preliminares.

II. Preámbulo

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

26. La Directora del Departamento de Política de Empleo indicó que los instrumentos pertinentes sugeridos están enumerados en el capítulo 2 del Informe V (1).
27. El portavoz de los trabajadores estuvo de acuerdo en que se debería hacer referencia, en el preámbulo del instrumento propuesto, a las normas internacionales del trabajo y a los instrumentos de las Naciones Unidas pertinentes. A tal efecto, se refirió expresamente a los siguientes: las Conclusiones de 2002 sobre el trabajo decente y la economía informal; los ocho convenios fundamentales de la OIT; la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202); el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102); el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122); la Recomendación

sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198); el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177); el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189); el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), y la Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135) conexas; la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193); el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).

28. El portavoz de los empleadores solicitó que se haga una referencia clara a las empresas sostenibles en el preámbulo.
29. El experto empleador de los Estados Unidos agregó que en el preámbulo debería mencionarse también la Declaración Universal de Derechos Humanos, en particular porque se refiere a los derechos de propiedad. El portavoz de los trabajadores se mostró favorable a la sugerencia.
30. El experto gubernamental de la India, en nombre de los expertos gubernamentales, declaró que deben recordarse las normas internacionales del trabajo más pertinentes, junto con los instrumentos de las Naciones Unidas, como la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
31. La Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo formuló un comentario general sobre la redacción del preámbulo, destacando que, si bien muchos otros instrumentos pueden ser pertinentes, es importante no tener una larga lista en el preámbulo. Señaló el consenso entre los expertos para conservar los párrafos del preámbulo de manera concisa, con referencias únicamente a las normas más pertinentes. En cuanto a la referencia a las empresas sostenibles, sugirió que pueden mencionarse como un principio en un párrafo adicional dentro del preámbulo.
32. El Presidente tomó nota del consenso expresado sobre la pregunta 3 por los expertos tripartitos.

Pregunta 4: ¿Se debería recordar en el preámbulo del instrumento propuesto que:

- a) *la mayoría de las personas que se incorporan a la economía informal no lo hacen por elección sino como consecuencia de la falta de oportunidades en la economía formal y por no contar con otros medios de subsistencia?*
33. El portavoz de los empleadores indicó que a veces las personas optan por permanecer en la informalidad, únicamente debido a las escasas oportunidades en el sector formal y a la falta de flexibilidad de las legislaciones y reglamentaciones nacionales. Los marcos legislativos nacionales deberían tener más flexibilidad.
34. El portavoz de los trabajadores se mostró a favor de la propuesta que está reflejada en el párrafo 6 de las Conclusiones de 2002, que fue adoptado por acuerdo de los mandantes tripartitos. No obstante, cabe hacer una distinción entre asalariados y trabajadores por cuenta propia. Concluyó diciendo que la falta de oportunidades en la economía formal no es la única razón por la que los trabajadores podrían ingresar a la economía informal. A veces, los trabajadores se ven obligados a estar en la informalidad porque no son declarados o no están registrados.
35. La experta gubernamental de la Argentina estuvo de acuerdo con esta propuesta e indicó que, en una encuesta de la Argentina, se había constatado que la mayoría de los trabajadores que están en una situación informal indicaron que no les quedaba otra opción.

-
36. El experto gubernamental de la India declaró que la mayoría de las personas entran en la economía informal, no por elección, sino por apremios económicos para ganar su sustento. Debido al bajo nivel de educación y de capacitación, y a la pobreza, una gran mayoría de trabajadores no están en condiciones de aprovechar las oportunidades de empleo que existen en la economía formal.
37. El experto empleador de los Estados Unidos agregó que la actual formulación de la pregunta 4, a) no expresa el hecho de que existen efectivamente obstáculos estructurales para ingresar en la economía formal, como los obstáculos legales que impiden a las personas registrarse o la duración y dificultad del proceso. El experto empleador de la India agregó que también existen obstáculos relacionados con las competencias, la educación y el acceso a la información.
38. El portavoz de los trabajadores señaló que la pregunta siguiente plantea la cuestión de los obstáculos. A su juicio, los trabajadores no ingresan a la economía informal por propia elección, dado que las pruebas demuestran que, en el caso de la gran mayoría de los trabajadores, estos ingresaron por la necesidad de sobrevivir.
39. La Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo sugirió que se pueden vincular las preguntas 4, a) y b), y propuso discutir la pregunta 4, b), para luego volver a analizarlas al mismo tiempo.
- b) *¿Los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal pueden tener un gran potencial empresarial y su creatividad, dinamismo, competencias y espíritu de innovación podrían prosperar si los obstáculos a la transición a la economía formal pudieran eliminarse?*
40. El portavoz de los trabajadores señaló que la formulación es complicada y sugirió modificar la pregunta utilizando un lenguaje afirmativo. El párrafo debería utilizar la noción de «entorno propicio» en vez de referirse a los «obstáculos». Mencionó una estrategia integrada que tenga en cuenta las perspectivas de incentivos y protección, así como la educación. Si bien la pregunta se refiere al «potencial empresarial», señaló que no todos los trabajadores pueden ser empresarios, por lo que no sería recomendable insistir demasiado en este punto.
41. El portavoz de los empleadores consideró que la pregunta 4, b) debería mantenerse como tal, y que deberían introducirse cambios en la pregunta 4, a), dado que no ofrece un panorama apropiado de las competencias de los trabajadores de la economía informal.
42. La experta gubernamental de la Argentina estuvo de acuerdo con la sugerencia del portavoz de los trabajadores de utilizar un lenguaje afirmativo.
43. La experta trabajadora de la India estuvo de acuerdo con las sugerencias sobre la utilización de un lenguaje afirmativo. En su opinión, la propuesta del portavoz de los expertos empleadores de eliminar la pregunta 4, a) no es aceptable.
44. El experto gubernamental de Marruecos sugirió que la pregunta 4, b) se refiera a las «oportunidades», tal como ocurre en el caso de la pregunta 4, a), por lo que el término «obstáculo» debería sustituirse por una redacción afirmativa.
45. El experto gubernamental de la India estuvo de acuerdo con la sugerencia de sustituir una formulación afirmativa al término «obstáculo». Señaló que la mayoría de los trabajadores por cuenta propia trabajan independientemente realizando diversos tipos de trabajos y deberían ser considerados como trabajadores en sus propios derechos. Por lo general, no emplean a otros trabajadores.

-
46. El experto empleador de los Estados Unidos destacó que existen obstáculos que han de eliminarse y que se deben crear incentivos. Ambas son cuestiones pertinentes. Asimismo, insistió en que el cuestionario y las discusiones deben ser claros con respecto a los agentes a los que se refieren. Si bien la pregunta se refiere a los trabajadores y las unidades económicas, los términos «unidades económicas» no son claros y es necesario referirse a los empresarios y a las empresas, en lugar de a las «unidades económicas».
 47. El Presidente se refirió a la descripción del término «trabajador» contenida en el párrafo 4 de las Conclusiones de 2002, en la que se declara que los trabajadores de la economía informal incluyen, tanto a los trabajadores asalariados como a los trabajadores por cuenta propia.
 48. La Directora del Departamento de Política de Empleo recordó el párrafo 7 de las Conclusiones de 2002, que se refiere a «los trabajadores y las unidades económicas» de la economía informal.
 49. Recordando que el párrafo 3 de las Conclusiones de 2002 se refiere a los trabajadores, las empresas y los empresarios, el experto empleador de los Estados Unidos sostuvo que, si el lenguaje utilizado no refleja la realidad del mundo, daría lugar a confusiones.
 50. La experta trabajadora de la India solicitó no volver a analizar las cuestiones que han sido objeto de debate y sobre las cuales se llegó a un acuerdo en las Conclusiones de 2002. Dichas conclusiones se refieren al término «trabajadores», que incluye, no sólo a los trabajadores asalariados, sino también a los trabajadores por cuenta propia y a las «unidades económicas». Asimismo, señaló que en la economía informal hay muy pocos empresarios propiamente dichos.
 51. El portavoz de los empleadores no estuvo conforme con la declaración formulada por la experta trabajadora de la India y destacó que los empresarios constituyen el pilar de muchas economías de los países asiáticos, en los que éstos emplean a sus propios parientes.
 52. El experto empleador de Nigeria destacó asimismo que, de la misma manera que se identifica claramente a los trabajadores, también es importante identificar a los «empresarios y a las empresas» como agentes, en lugar de unidades económicas. Abogó por que haya una mayor inclusión y señaló que esos términos no están en contradicción con las Conclusiones de 2002.
 53. La experta gubernamental de la Argentina y el portavoz de los trabajadores consideraron que los términos «unidades económicas» abarcan a los empresarios.
 54. La experta empleadora de la Argentina destacó que la pregunta 4, b) debería referirse a los empresarios, ya que la mayoría de los Gobiernos han adoptado políticas que tienen en cuenta específicamente sus necesidades. Los términos «unidad económica» no abarcan a los empresarios. Asimismo, alentó a los expertos a tratar de considerar la declaración en la pregunta desde un punto de vista afirmativo.
 55. El portavoz de los empleadores señaló que un trabajador independiente puede ser un trabajador y un empresario. Observando que hay términos en los que no se ha convenido, consideró que es necesario dar algunas definiciones, por ejemplo, para: trabajador independiente, economía informal y economía formal; unidad económica y empresarios.
 56. El experto empleador de los Estados Unidos se refirió a la nota a pie de página 13 que figura en las páginas 7-8 del Informe V (1), en la que se define a los trabajadores por cuenta propia como independientes, por lo que son empresarios. Volver a definir a un empresario como trabajador, por tanto, es erróneo.

-
57. El portavoz de los trabajadores indicó que este no es el espacio adecuado para discutir la cuestión y que debería tratarse cuando se aborde la pregunta 7. Se refirió al anexo de las Directrices sobre una definición estadística de empleo informal adoptadas por la 17.^a CIET en 2003. En el punto 2 del párrafo 3, se da una definición precisa de los tipos de empleos incluidos en el empleo informal, que abarca a los trabajadores por cuenta propia.
58. El Presidente sugirió volver a tratar la pregunta 4, b) cuando se aborde la pregunta 7.
59. El portavoz de los empleadores convino en volver posteriormente a la pregunta 4, b), pero recordó que lo que le plantea problemas es la pregunta 4, a) y no la 4, b).
- c) *¿Los déficits de trabajo decente son más acusados en la economía informal?*
60. El portavoz de los trabajadores señaló que se trata de un texto acordado de las Conclusiones de 2002 y que el trabajo decente debería aplicarse a todos los trabajadores. Asimismo, hizo referencia al párrafo 9 de dichas conclusiones en las que se declara que «Los déficits de trabajo decente son más acusados en la economía informal».
61. El portavoz de los empleadores pidió aclaraciones sobre la definición de «los déficits de trabajo decente» y preguntó si es una suposición o un hecho que la mayoría de los déficits pertenecen a la economía informal.
62. La Directora del Departamento de Política de Empleo indicó que los déficits de trabajo decente en la economía informal, han quedado demostrados por los hechos. Los datos y la información pusieron de manifiesto que todas las áreas de déficit de trabajo decente son más acusadas en la economía informal.
63. La Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo aclaró, además, que los términos «déficits de trabajo decente» se establecieron como terminología de la OIT, y se refirió a los déficits con respecto a los cuatro pilares (empleo, protección social, principios y derechos fundamentales en el trabajo, y diálogo social).
64. El experto trabajador de Ghana indicó que ninguno de los cuatro pilares del trabajo decente se respeta en la economía informal. La aplicación y el cumplimiento de la legislación laboral se limitan a la economía formal. Reafirmó que los déficits de trabajo decente son más acusados en la economía informal.
65. El experto trabajador de la Argentina sugirió que la utilización del término «acusado» exagera la cuestión.
66. El experto gubernamental de la India señaló que varios indicadores estadísticos muestran que no existen condiciones de trabajo decente en la economía informal. Una vez que se reconozca esto, pueden establecerse políticas para abordar la cuestión. La aceptación de este hecho es el primer paso para avanzar hacia la creación de un instrumento.
67. El experto gubernamental de Marruecos señaló que, en su calidad de inspector del trabajo, se ha percatado a menudo de que los derechos fundamentales se infringen más en la economía informal que en la economía formal. Por lo tanto, es necesario trabajar más para mejorar las inaceptables condiciones laborales de la economía informal.
68. El portavoz de los empleadores señaló que, al parecer, se trata de una cuestión de terminología y sugirió que se pudiera expresar de otro modo.
69. El portavoz de los trabajadores indicó que, a su entender, la cuestión relativa a la posibilidad de expresar de otro modo el cuestionario es asunto concluido. Recordó a los expertos que la pregunta 4, c) se ha tomado literalmente de las Conclusiones de 2002.

70. La Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo sugirió que, de no haber consenso, el asunto podría retomarse más adelante.

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

71. El portavoz de los trabajadores respondió afirmativamente a la pregunta 4, d), y se refirió al párrafo 14 de las Conclusiones de 2002, en el que se señala que «la informalidad es, ante todo, una cuestión de gobernanza». Por lo tanto, ya existe un consenso sobre este punto. El asunto relativo a la gobernanza no consiste en culpar a los gobiernos, sino que el problema clave es más bien que la legislación no se aplica o no se hace cumplir. Además, la reducción de la informalidad y la transición a la economía formal dependerán de las cuestiones relacionadas con las políticas macroeconómicas en general y deberían discutirse en consulta con los interlocutores sociales. La falta de un crecimiento elevado y sostenible da lugar a que resulte difícil a los gobiernos facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, a través de la creación de más empleos en la economía formal.

72. El portavoz de los empleadores suscribió la opinión del portavoz de los trabajadores.

73. La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, subrayó que estaba de acuerdo con la pregunta, si el término «gobernanza» está relacionado con una política macroeconómica más general. No obstante, la Oficina se ha referido a la gobernanza de una forma más relacionada con las cuestiones normativas, legislativas y fiscales. Por lo tanto, propondrá mencionar los términos «gobernanza y política macroeconómica» en el preámbulo. Además, deberían mencionarse las políticas de desarrollo integradas.

74. El experto gubernamental del Brasil observó que, si bien las repercusiones de una crisis financiera mundial, por ejemplo, no serían una cuestión de gobernanza, aumentaría la informalidad. En tal concepto, expresó sus dudas sobre el empleo de la formulación «ante todo».

75. El experto gubernamental de China consultó si la pregunta se refiere a una causa o si aporta una descripción de la economía informal. Si la pregunta se refiere a una causa, estaría de acuerdo con el orador anterior y sugeriría agregar una referencia a las cuestiones de desarrollo.

76. El experto gubernamental de Marruecos comentó que la informalidad es, en efecto y «ante todo» una cuestión de gobernanza. El empleo de la formulación «ante todo» es pertinente. La buena gobernanza, que se caracteriza por los principios fundamentales de responsabilidad, transparencia y participación, es la principal impulsora de la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal, en la medida en que se respeten esos principios en los ámbitos internacional, nacional, regional y local. Además, la redacción utilizada no supone que no haya otras cuestiones pertinentes.

77. La Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo declaró que la pregunta no se refiere a una situación de «causa a efecto», ni a una cuestión exclusiva. Se refirió al párrafo 14 de las Conclusiones de 2002 y recordó a los expertos que el preámbulo permite la contextualización y que el instrumento en cuestión es una recomendación propuesta.

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

78. El portavoz de los trabajadores se pronunció a favor de la cuestión de urgencia planteada en la pregunta. La informalidad está aumentando en todos los países y sectores, pero no sólo debido a la crisis. El aumento de la informalidad contribuye a una mayor inseguridad en cuanto a las relaciones contractuales, así como a la inseguridad de los ingresos.
79. El portavoz de los empleadores estuvo de acuerdo con el portavoz de los expertos trabajadores.
80. El experto gubernamental de la India sugirió vincular la pregunta 5 a la pregunta 4, c), en cuanto a los déficits de trabajo decente en la economía informal. En tal concepto, es urgente adoptar medidas para abordar estas cuestiones en todos los países. En la India, tanto el número de trabajadores de la economía informal como la incidencia de la informalidad son elevados y, por consiguiente, ambos se deberían tener en cuenta. La India cuenta con una serie de legislaciones, políticas y programas, y se encuentra actualmente en el proceso de fortalecimiento y proposición de nuevas medidas para abordar la cuestión.
81. La experta empleadora de la Argentina destacó la importancia que revisten las consultas tripartitas en relación con las situaciones en las que es necesario adoptar medidas urgentes.
82. El experto empleador de Nigeria afirmó que es imperativo declarar cuáles son esas medidas urgentes y se preguntó si ello debería incluirse en el preámbulo.
83. El Presidente recordó que el preámbulo presenta el contexto y los antecedentes.
84. La Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo aclaró que las propuestas formuladas durante la reunión se incluirán en el informe de la reunión como una contribución en el proceso preparatorio, pero el cuestionario está establecido y no puede modificarse.
85. El experto trabajador de Ghana señaló que la pregunta debería limitarse, dado que forma parte del preámbulo, y que las medidas deberían elaborarse en otras secciones.
86. El Presidente tomó nota del acuerdo de los expertos respecto de la pregunta 5.

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

87. El portavoz de los trabajadores subrayó la importancia de la cuestión planteada en esta pregunta. En numerosos países, el empleo informal en los establecimientos de la economía formal está aumentando. El Informe V (1) describe claramente que existen necesidades a este respecto a las que debería darse respuesta. Esas situaciones de empleo informal suelen ser situaciones precarias.
88. La experta trabajadora de Australia puso de relieve que la respuesta a esta pregunta debería ser afirmativa y señaló que es plenamente coherente con las Conclusiones de 2002 y con las directrices de la CIET de 2003. Resaltó que la informalidad en los establecimientos formales puede surgir de dos maneras principales. La primera, cuando las empresas contratan trabajadores mediante acuerdos que no están formalmente comprendidos en las leyes laborales, como suele ser el caso de los «trabajadores a domicilio» y de los trabajadores contratados en tipos triangulares de relaciones. La segunda, cuando los

establecimientos formales no cumplen en la práctica las leyes laborales que se les aplican o no pagan sus cotizaciones al seguro social obligatorio. Son estas cuestiones a las que se enfrentan, tanto los países en desarrollo como los países desarrollados. En muchos países desarrollados, incluido Australia, el empleo informal en empresas informales es una cuestión significativa, incluso a través de la utilización de acuerdos tales como el empleo atípico, contrataciones ficticias, externalización y subcontratación. Estos tipos de acuerdos tienen a menudo el efecto de obligar a los trabajadores vulnerables a trabajar al margen de la protección otorgada mediante marcos reguladores e imponen costos significativos a los trabajadores, socavando también la competitividad de las empresas formales que funcionan plenamente en la economía formal. Todo instrumento debería reconocer la existencia del empleo informal en los establecimientos formales. De no hacerlo, se limitaría de manera significativa la pertinencia universal y el impacto potencial del instrumento.

89. El portavoz de los empleadores indicó que la respuesta de los expertos empleadores a la pregunta, es negativa.
90. La experta empleadora de la Argentina sostuvo que, dada la importancia que reviste analizar las distintas formas de empleo informal, se corre el riesgo de que la discusión no pueda centrarse en el modo de facilitar la transición a la economía formal. Por lo tanto, en la sección actual no deberían analizarse los tipos de empleo.
91. El experto empleador de Nigeria señaló que la atención debería estar centrada en la economía informal, y no en la cuestión planteada en la pregunta 6.
92. La experta gubernamental de la Argentina reconoció la necesidad de concebir medidas específicas para abordar la situación de los trabajadores informales en la economía formal, quienes representan una proporción importante del número total de trabajadores informales.

III. Ámbito de aplicación

Pregunta 7: ¿Se debería describir en el instrumento propuesto la economía informal según los términos de la resolución relativa al trabajo decente y la economía informal adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90.^a reunión en 2002, en la cual se estipula que:

El término «economía informal» hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos? ⁴

93. En respuesta a una solicitud de aclaraciones con respecto a los resultados esperados de la reunión por parte del portavoz de los trabajadores, la Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo recordó que la reunión tripartita se ha convocado con el fin de recopilar datos de los interlocutores tripartitos para incluir un punto de carácter normativo en el orden del día de la CIT, que se celebrará en 2014 y 2015. La reunión

⁴ OIT: *Resolución relativa al trabajo decente y la economía formal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.^a reunión (Ginebra, 2002), párrafo 3.

forma parte del proceso preparatorio para la CIT de 2014. La Comisión establecida por la CIT para discutir el punto de carácter normativo tendrá el auténtico mandato de negociar un texto para el instrumento. La Oficina preparará para la discusión de la CIT de 2014 un informe que contenga las respuestas al cuestionario y un texto de las conclusiones propuestas. El informe de la reunión tripartita se adjuntará a esa presentación. Señaló que, si bien no se prevé que la reunión tripartita produzca como resultado un texto negociado, la Oficina tendrá en cuenta las contribuciones de los expertos, al elaborar el informe y formular las conclusiones propuestas.

94. El portavoz de los trabajadores destacó la importancia que reviste definir el ámbito de aplicación. Si bien las Conclusiones de 2002 deberían constituir la base del instrumento propuesto, es necesario también tener en cuenta la evolución sobre el tema desde 2002, como la definición de la economía informal contenida en las Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la CIET en 2003. Estas últimas han presentado una clara definición del empleo informal que podría constituir la base del instrumento propuesto. La descripción de la economía informal contenida en el párrafo 3 de las Conclusiones de 2002 sobre el trabajo decente y la economía informal es buena, pero insuficiente. Propuso suprimir la segunda oración de la descripción propuesta y sustituirla por la siguiente (del párrafo 12 del Informe V (1)):

El párrafo 3 de las directrices de la CIET define «empleo informal» como el número total de trabajos informales, se realicen en empresas del sector formal, en empresas del sector informal o en los hogares, durante un período de referencia dado. Esto comprende: a los trabajadores por cuenta propia y a los empleadores empleados en sus propias empresas del sector informal; [...] empleados que tienen trabajos informales, estén empleados por empresas del sector formal, por empresas del sector informal o como trabajadores domésticos empleados por hogares; a los miembros de cooperativas de productores informales; y a los trabajadores por cuenta propia contratados en la producción de bienes exclusivamente para su propia utilización final por su hogar.

95. El portavoz de los empleadores no estuvo de acuerdo con esta propuesta, dado que la economía informal es más amplia que exclusivamente el empleo informal. Los expertos empleadores opinaron que el alcance de la definición propuesta es inadecuado y debería ampliarse para abordar la sostenibilidad de las empresas que pasan de la economía informal a la economía formal. Debería haber incentivos para la transición y esta debería hacerse de manera gradual. Observó que la referencia a los conceptos estadísticos puede utilizarse para fundamentar el ejercicio de fijación de normas, al tiempo que añadió que los conceptos estadísticos pueden no elaborarse o prepararse con el fin específico del establecimiento de normas.
96. El experto empleador de Nigeria consideró que resulta apropiado enumerar, dentro del ámbito de aplicación, a los distintos agentes principales de la economía informal. Si bien señaló que el Programa de Trabajo Decente es una cuestión central, a su juicio, se aplica al sector formal. Es necesario crear empresas sostenibles y velar por estas y de alentar la transición de la economía informal a la economía formal.
97. El experto empleador de la India señaló que el concepto de economía informal aún está en evolución y que las condiciones han cambiado desde que se adoptaron las Conclusiones de 2002. Es necesario considerar los diversos agentes y no categorizar las empresas.
98. El experto empleador de los Estados Unidos señaló que el alcance del ejercicio de elaboración de normas se refiere a la transición de la economía informal a la economía formal y trasciende la cuestión del empleo informal. Una cuestión esencial es la transición de los empresarios de la economía informal a la economía formal, ya que estos constituyen la mayor proporción de la economía informal. Por consiguiente, el ámbito de aplicación debe estar relacionado con los agentes que integran la economía informal y no con el empleo informal.

-
- 99.** El experto gubernamental de la India consideró que, aunque la descripción adoptada en las Conclusiones de 2002 sea adecuada, la propuesta realizada por los expertos trabajadores incluye a los empleadores de la economía informal y contiene la cuestión de cómo garantizar la sostenibilidad de las empresas durante la transición a la economía formal. Se mostró a favor de la definición propuesta, señalando que la discusión ha ampliado el alcance de la cobertura para incluir a todas las clases de trabajadores de la economía informal, las empresas sostenibles y todas las formas de informalidad. La India ha creado una definición en consonancia con las Directrices de la CIET y, desde 1999, ha venido recopilando datos sobre la economía informal. Esto ayudó a que el país desarrollara varios programas y políticas para promover el trabajo decente y la sostenibilidad de las empresas, con lo cual se facilitó la transición de la economía informal a la economía formal.
- 100.** La experta gubernamental de la Argentina respaldó la amplia definición propuesta por los expertos trabajadores, que abarca a los diversos agentes.
- 101.** El portavoz de los empleadores consideró que la definición propuesta no es suficientemente amplia. Solicitó aclaraciones sobre los motivos por los que los trabajadores se muestran reticentes para incluir a los empresarios en el alcance de la definición de la economía informal.
- 102.** El portavoz de los trabajadores no estuvo de acuerdo con la declaración según la cual los empresarios constituyen la mayor proporción de la economía informal, dado que no existen pruebas que lo demuestren. En su opinión, sucede lo contrario. Tampoco estuvo conforme con la sugerencia de que el Programa de Trabajo Decente está destinado únicamente a la economía y a las empresas formales, señalando que el objetivo de la discusión es aumentar y conseguir trabajos decentes para quienes pertenecen a la economía informal.
- 103.** El experto empleador de los Estados Unidos reafirmó la opinión de que los empresarios constituyen la mayor proporción de la economía informal y se refirió al párrafo 18 del Informe V (1), en el que se declara que «En todas las regiones en desarrollo, el empleo independiente constituye una proporción mayor del empleo informal (no agrícola) que el empleo asalariado.» Numerosos estudios respaldan esta constatación, entre ellos, los estudios del Banco Mundial y de la OCDE. La mayor proporción de los que trabajan en la economía informal trabajan para sí mismos. Los trabajadores independientes son empresarios, aunque también se les denomina trabajadores «por cuenta propia». No obstante, este uso puede dar lugar a confusión, por lo que los expertos empleadores se oponen a la referencia a los trabajadores «por cuenta propia» en la definición propuesta. Con respecto al trabajo decente, consideró que, por definición, es un «trabajo formal». Señaló que la finalidad de la discusión no es formalizar la informalidad, sino garantizar la transición de la economía informal a la economía formal.
- 104.** El experto empleador de Nigeria indicó que la definición del alcance del instrumento propuesto es una cuestión central. No hay muchas diferencias entre las opiniones de los expertos, ya que, al parecer, han alcanzado un acuerdo sobre el principio de identificar a los agentes. Sin embargo, será necesario proseguir los debates sobre la definición, dependiendo del punto hasta el que pretenden llegar en la identificación de los distintos agentes económicos. Es un mito el hecho de que la mayoría de las personas de la economía informal sean trabajadores, ya que de hecho, son propietarios de empresas, al igual que en su país, donde la informalidad es un fenómeno importante.
- 105.** El experto gubernamental de Marruecos estuvo de acuerdo con la definición original sugerida en la pregunta 7, puesto que se basa en una redacción muy general y abierta que puede abarcar realidades sumamente diversas. Asimismo, abarca el empleo informal en la economía formal. No estuvo de acuerdo con la nueva definición basada en las directrices de la CIET de 2003 propuestas por los expertos trabajadores, porque responde a las inquietudes particulares en materia de estadísticas.

-
- 106.** El experto gubernamental de la India consideró que, si bien las actividades informales no son ilegales, es necesario ampliar las reglamentaciones para contemplarlas. Por lo tanto, el objetivo consiste en trasladar las actividades informales a la esfera de las reglamentaciones. En cuanto a la definición de economía informal y a los diferentes puntos de vista de los expertos trabajadores y empleadores, reconoció que es a veces difícil determinar la categoría a la que pertenece un trabajador. En efecto, una proporción significativa de los trabajadores independientes también son trabajadores de familias contribuyentes, y la mayoría son mujeres que trabajan en la economía informal. Además, a veces los trabajadores por cuenta propia también trabajan como asalariados que se desempeñan en múltiples oficios, por lo que no se puede considerar a todos los trabajadores por cuenta propia como empresarios *per se*. En consecuencia, no se mostró a favor de una identificación o clasificación definida, excepto tal vez en el caso de los países que ya hayan adoptado definiciones claras y estén recopilando datos sobre estas cuestiones. También hizo un llamamiento a la OIT para que realizara una investigación encaminada a determinar en qué medida el empleo independiente en la economía informal está dado por una parte, por los trabajadores por cuenta propia y por los trabajadores familiares auxiliares, y, por la otra, por los emprendedores y los empleadores. Indicó que existen diversos tipos de trabajos y de trabajadores en el sector informal y, por tanto, los gobiernos están aplicando diversas políticas para ocuparse de ello, por ejemplo, los vendedores ambulantes o los trabajadores de la construcción de su país.
- 107.** La experta trabajadora de la India declaró que la descripción sugerida adoptada por la CIT de 2002 no puede considerarse como una definición, puesto que sólo es una descripción. Para pasar a discutir la elaboración de normas, es necesaria una clara definición de los agentes. En desacuerdo con la opinión de los expertos empleadores, declaró que un gran número de trabajadores por cuenta propia o independientes no son empresarios. Numerosos trabajadores del sector agrícola, como los pequeños agricultores que venden los alimentos que producen, están en la economía informal y son trabajadores por cuenta propia a quienes no se puede considerar como empresarios. Dado que los empresarios sólo representan una pequeña parte de la economía informal, la definición debería mantener las categorías de trabajadores por cuenta propia e independientes. Por último, indicó que su país ya ha aceptado la definición adoptada por la CIET de 2003, no sólo como una definición estadística, sino también como una definición normativa empleada por la Comisión Nacional de Empresas del Sector no Estructurado.
- 108.** El portavoz de los trabajadores recordó el punto 4 de las Conclusiones de 2002, según el cual entre los trabajadores de la economía informal hay trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia, y llegó a la conclusión de que el debate en torno a este punto no debería volver a entablarse.
- 109.** La experta empleadora de Montenegro indicó que, para definir la economía informal, es necesario definir sus principales agentes. Destacó la importancia de acordar una definición de «unidad económica», ya que un trabajador también puede considerarse como una «unidad económica». En ese sentido, señaló la nota a pie de página 13 del párrafo 18 del Informe V (1), es decir que: «Empleadores: son aquellos trabajadores que, trabajando por su cuenta o con uno o más socios, tienen el tipo de empleo definido como ‘empleo independiente’.»
- 110.** El portavoz de los empleadores, refiriéndose al hecho de que las economías del Sudeste asiático están compuestas en su mayoría de trabajadores independientes, solicitó la inclusión de una referencia a los empresarios en la definición y el alcance del instrumento propuesto.
- 111.** La experta gubernamental de la Argentina indicó que es necesario reflexionar sobre los marcos jurídicos específicos que son necesarios para el sector informal. La atención debería estar centrada en identificar las categorías más vulnerables de trabajadores a las

que han de destinarse específicamente las políticas. Por consiguiente, abogó por una definición sumamente amplia que abarque la mayor cantidad posible de categorías de trabajadores y que tenga en cuenta la diversidad de situaciones en los diferentes países.

IV. Objetivos y principios

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

- 112.** El portavoz de los empleadores consideró que la respuesta no es positiva ni negativa. Al parecer, la pregunta implica que debería ser una condición que las empresas creen empleos. Las empresas sostenibles y un entorno propicio para las empresas de la economía formal también pueden generar empleos. Asimismo, es necesario crear la infraestructura adecuada, mejorar las comunicaciones y el transporte, dotar de competencias e impartir formación. La función de los gobiernos y demás partes, a la hora de crear un entorno propicio, también reviste importancia.
- 113.** El experto empleador de Nigeria agregó que la pregunta plantea dos cuestiones importantes. La primera cuestión se refiere a si el instrumento propuesto debería promover la creación de empleos decentes en la economía formal. En efecto, se trata de una cuestión importante en sí misma. No obstante, la cuestión está fuera de lugar en la discusión sobre la transición de la economía informal a la economía formal. La segunda cuestión se refiere al modo de crear un entorno propicio. Ese aspecto es sumamente importante y un tema apropiado para someter a debate.
- 114.** El experto empleador de los Estados Unidos expresó que es importante considerar la creación de un entorno empresarial propicio que facilite la conversión en formal y su permanencia en la formalidad. La Oficina podría identificar los elementos dirigidos a crear tal entorno, como se hizo en la resolución y las Conclusiones de 2007 sobre la promoción de empresas sostenibles. Este tema se refiere a cuestiones que trascienden las políticas macroeconómicas y la protección social, así como el mandato de la OIT.
- 115.** El portavoz de los trabajadores indicó que las preguntas examinadas en esta sección plantean la cuestión de determinar la combinación normativa apropiada para garantizar la transición fluida de la economía informal a la economía formal. La gobernanza es una cuestión clave y las políticas macroeconómicas deberían favorecer la creación de empleo formal y trabajos decentes. En el párrafo 26 de las Conclusiones de 2002, se declara que: «Los gobiernos deben proporcionar marcos macroeconómicos, sociales, jurídicos y políticos propicios a la creación de trabajos decentes y oportunidades empresariales sostenibles a gran escala.» Hubo un cambio de filosofía, no sólo en la OIT, en relación con las políticas macroeconómicas como condición previa para el trabajo y los empleos decentes. Dichas políticas, que deberían formularse y acordarse con los interlocutores sociales, permiten a los países crear el espacio fiscal necesario para poder instaurar buenas políticas de protección social y de otra índole. Al dar el ejemplo de Bulgaria, destacó la función decisiva de unas políticas macroeconómicas coherentes en el desarrollo y la creación de empleos decentes.
- 116.** La experta trabajadora de Australia consideró que la discusión de la transición de trabajadores de la economía informal a la economía formal debe también reconocer la importancia de mantener y crear empleos decentes en la economía formal. En muchos casos, los trabajadores se ven obligados a aceptar empleos de la economía informal, debido al número insuficiente de empleos de la economía formal o cuando perdieron sus trabajos en la economía formal. Por lo tanto, es necesario que los gobiernos adopten medidas para

dar prioridad a la creación de trabajos decentes en la economía formal, incluso a través de la adopción de políticas y estrategias sectoriales que apoyen áreas de la economía que sean productivas y que tengan el potencial de ejercer un impacto significativo en el empleo y en el trabajo decente. Si bien la creación de un entorno empresarial propicio reviste importancia, no basta por sí solo para generar empleo decente y garantizar un crecimiento sostenible equitativo.

117. El experto gubernamental de la India recordó que anteriormente se estuvo de acuerdo en el hecho de que en la economía informal se carece de condiciones laborales decentes. La pregunta se centra en promover dicho trabajo. Se necesitan empresas sostenibles que garanticen el trabajo decente para los trabajadores, por lo que deberían promoverse ambos aspectos. Además, el empleo es una cuestión transversal que requiere sinergias con la macroeconomía, la protección y otras políticas. Tales sinergias son necesarias a nivel nacional, provincial y local, así como en todos los sectores.
118. El experto gubernamental de Marruecos sostuvo que debería definirse la formalización, dado que la transición de la informalidad a la formalidad no puede identificarse fácilmente. Es importante crear empleos decentes y que la transición a la economía formal se realice en el contexto de una visión coherente y global.
119. La experta gubernamental de la Argentina estuvo de acuerdo en que, sin la creación de empleos decentes en la economía formal, resultaría difícil facilitar la transición de la economía informal a la economía formal. Además, para que haya un entorno propicio, se necesitan políticas macroeconómicas coherentes, puesto que la desreglamentación masiva y la globalización pueden tener efectos sumamente negativos. Al describir la experiencia argentina, señaló que es esencial contar con políticas macroeconómicas, laborales y de protección social, puesto que son los pilares centrales para lograr un entorno propicio para que las empresas generen empleo en cantidad y calidad.
120. La experta empleadora de la Argentina señaló que, con respecto a un «entorno propicio», los expertos empleadores se refieren a una amplia gama de aspectos y no sólo a la opción de reducir los impuestos.
121. La experta empleadora de Madagascar reiteró la necesidad de crear empresas, a través de un entorno favorable y propicio, para crear empleos decentes. Es preciso centrarse exclusivamente en las políticas macroeconómicas. En Madagascar existen muchas limitaciones jurídicas y fiscales que dificultan crear empresas. En este contexto, es necesario un entorno propicio que garantice que las empresas no desaparezcan para la creación de empleos decentes.
122. El experto empleador de México subrayó que todas las políticas deben ser coherentes, viables, aplicables y ejecutadas para crear un entorno empresarial propicio.
123. El experto empleador de Nigeria, si bien reconoció la importancia que reviste brindar condiciones de trabajo decente, tanto en la economía formal como en la economía informal, señaló que es más fácil lograrlo para las empresas de la economía formal. Por lo tanto, se debería dar prioridad a garantizar la transición de la economía informal a la economía formal y generar un entorno propicio para las empresas. A efectos de que los trabajadores informales obtengan los mismos beneficios y protección social que los trabajadores formales, es preciso que las políticas de empleo se centren en la reducción de la pobreza.
124. La experta empleadora de la Argentina sugirió expresar la pregunta 8 de la manera siguiente: «¿Se debería prever en el instrumento propuesto que los Miembros deberían promover un entorno propicio para la creación de empresas sostenibles y empleos decentes

en la economía formal y reforzar la coherencia de las políticas macroeconómicas, de empleo, de protección social y otras políticas sociales?»

125. La Directora del Departamento de Política de Empleo recordó a los expertos el acuerdo tripartito reflejado en la resolución sobre la promoción de las empresas sostenibles y las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles adoptadas en 2007, donde se describen y definen los términos «entorno propicio».
126. El experto trabajador de la Argentina recordó que los expertos trabajadores estaban en contra de eliminar las referencias a la informalidad en los establecimientos formales en las preguntas. Mencionó la necesidad de mejorar y reforzar las empresas, de manera que puedan crear empleos decentes, pero destacó que ello no basta y que es preciso también garantizar la protección de los trabajadores de la economía informal. La economía informal tiene una serie de características distintas que requieren soluciones diferentes, dado que no es factible generar empleos suficientes en las empresas existentes. Si bien el primer paso importante se ha conseguido con las Conclusiones de 2002, el instrumento propuesto debería aportar soluciones para ponerlas en práctica.
127. Al concluir la discusión sobre la pregunta 8, el Presidente declaró que se ha alcanzado un consenso para ampliar la pregunta de manera que incluya otras políticas. Asimismo, señaló que el concepto de empleos decentes incluye a las empresas sostenibles.

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

128. El portavoz de los trabajadores destacó que no deberían destruirse los medios de subsistencia, especialmente de los trabajadores de la economía informal, que son los más vulnerables. En este contexto, las normas de la OIT y las legislaciones nacionales deben desempeñar un papel decisivo. Se refirió a las primeras dos oraciones del párrafo 26 del Informe V (1) para hacer comprender que toda transición a la economía formal debe complementarse con medidas de protección apropiadas, a fin de garantizar que los derechos fundamentales de los trabajadores de la economía informal no se desvaloricen o infrinjan. No debería aplicarse ninguna política que socave los derechos de los trabajadores o el trabajo decente. Recordó los ejemplos poco acertados para reglamentar a los trabajadores de la economía informal, refiriéndose a un caso de reglamentación de trabajadores domésticos en Hungría. La legislación exige que los trabajadores domésticos se registren oficialmente, pero no les otorga derechos de seguridad social.
129. El portavoz de los empleadores subrayó que se trata de una de las preguntas más significativas para los expertos empleadores y que la respaldan. Acogió con entusiasmo la referencia a la capacidad empresarial y confió en que el espíritu constructivo se repita en otras partes del cuestionario.
130. El experto gubernamental de la India, en nombre de los expertos gubernamentales, señaló que estos manifestaron su acuerdo sobre este punto. Se deben proteger las oportunidades de subsistencia y capacidad empresarial y velar al mismo tiempo por la transición de la economía informal a la economía formal. La India ha creado políticas y programas para promover el desarrollo de medios de subsistencia y capacidad empresarial en los contextos rurales y urbanos, y las experiencias de los logros de la India pueden ayudar a otros países a formular sus políticas y programas.

-
- 131.** Una observadora del Gobierno del Perú recordó las discusiones anteriores para determinar si las empresas multinacionales pueden constituir un obstáculo o pueden cumplir una función en la transición de la economía informal a la economía formal.

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

- 132.** El portavoz de los empleadores estuvo de acuerdo en que, dada la diversidad de circunstancias de la economía informal, se necesitan enfoques específicos para facilitar la transición a la economía formal. Existe la necesidad de aclarar si los términos «unidades económicas» también abarcan a las empresas.
- 133.** El portavoz de los trabajadores también destacó la diversidad en la economía informal. El instrumento debe ser pertinente para todos los trabajadores, pero no a expensas de sus derechos. Las normas mínimas de los convenios y recomendaciones de la OIT deben aplicarse a todos los trabajadores. Si bien tiene que respetarse la diversidad, los enfoques específicos deben tener en cuenta los derechos en virtud de las normas internacionales del trabajo y no menoscabarlos.
- 134.** El experto gubernamental de la India, en nombre de los expertos gubernamentales, observó que existe un consenso entre los expertos gubernamentales sobre la heterogeneidad y la diversidad de la economía informal. Valoró las posturas adoptadas, tanto por los expertos empleadores como por los expertos trabajadores, señalando que la diversidad de trabajadores de la economía informal exige un enfoque específico. Las políticas y los programas deben ser específicos y adaptados para cada país, respetando al mismo tiempo los principios y derechos fundamentales en el trabajo para todos los trabajadores.
- 135.** El experto gubernamental de Ghana también señaló que debería respetarse la diversidad, pero que deberían reconocerse los derechos universales.

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

- 136.** El portavoz de los trabajadores estuvo de acuerdo en que hay múltiples vías para la transición como parte de un enfoque integrado. Asimismo, subrayó la importancia de un entendimiento y un enfoque comunes, y propuso crear planes nacionales de acción basados en un enfoque integrado, adoptando al mismo tiempo medidas específicas para grupos específicos.
- 137.** El portavoz de los empleadores subrayó que el instrumento propuesto debe ofrecer múltiples vías para la transición, a fin de tener en cuenta las diferencias culturales y económicas entre los países.
- 138.** El experto empleador de los Estados Unidos observó que los ejemplos de los países que lo han realizado muestran que los marcos y estructuras jurídicos pueden utilizarse para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, como las reglamentaciones relativas a la propiedad o a la concesión de licencias de empresas.
- 139.** Asimismo, el experto gubernamental de la India señaló que los enfoques deberían adaptarse a diversas circunstancias y ser específicos para cada sector, país y trabajador.

V. Marcos jurídicos y de políticas

Marco legislativo

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

140. EL portavoz de los empleadores estuvo de acuerdo con esta pregunta, señalando que la legislación nacional debe incluir la legislación en materia de empleo y empresas y que ésta debe ser flexible. Subrayó que el control de la aplicación de esa legislación debería ser justo y transparente y no impulsar nuevamente a las personas a la informalidad.
141. El portavoz de los trabajadores señaló la importancia que revisten los marcos jurídicos y normativos. La legislación nacional debe cumplir las normas de la OIT. La cuestión relativa a la aplicación de la legislación es determinante y la inspección laboral y fiscal debe ser un elemento integral del marco jurídico. Los derechos son aplicables a todos los trabajadores, independientemente de su relación de trabajo. Es esencial suscitar la toma de conciencia de los trabajadores acerca de sus derechos. El instrumento propuesto debe invitar a los gobiernos y a los interlocutores sociales a examinar periódicamente su legislación para aclarar la existencia de relaciones de empleo y garantizar la cobertura de la protección social. Los gobiernos deberían procurar ampliar la protección a los grupos de trabajadores adicionales, de manera que todos los trabajadores puedan disfrutar de sus derechos fundamentales.
142. La experta trabajadora de la India destacó que, cuando se hace referencia a los marcos jurídicos, es necesario revisar el marco jurídico nacional de manera más amplia para tener en cuenta todas las circunstancias. La legislación laboral y la legislación en materia de protección social pueden proteger a los trabajadores, pero otras legislaciones pueden perjudicar sus intereses. En la India, por ejemplo, están contemplados en las leyes municipales, pero estas leyes no estipulan que haya un espacio para esos vendedores, lo que dificulta que obtengan licencias. Por consiguiente, terminan siendo enjuiciados en lugar de protegidos. En consecuencia, el Gobierno indio ha adoptado una ley de protección de los vendedores ambulantes, que exige que las zonas urbanas ofrezcan un espacio mínimo a los vendedores y prevé su participación en los comités municipales. Del mismo modo, los medios de subsistencia de los recicladores de residuos no están protegidos en virtud de las leyes municipales.
143. La experta trabajadora de Australia indicó que la definición y el alcance de la relación de trabajo es una cuestión clave y que es a través de este concepto que las leyes laborales de muchos países confieren derechos y protección a los trabajadores. Se refirió a la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), que da una orientación valiosa a los países en la determinación de la existencia y del alcance de la relación de trabajo. La legislación y la reglamentación nacionales deberían aclararse y ampliarse cuando fuese necesario para garantizar que los trabajadores no queden excluidos de esa legislación y reglamentación. Hay ejemplos de Australia y de otros países en cuanto a las maneras en que pueden aclararse o ampliarse efectivamente para otorgar una protección a los trabajadores vulnerables. Además, deberían revisarse la legislación y la reglamentación nacionales para garantizar que no queden inadecuadamente excluidos de la protección grupos específicos de trabajadores o de unidades económicas. Esto incluye categorías de trabajadores tales como los trabajadores que están empleados en empresas de una talla determinada o que ejercen actividades en un sector específico, y grupos de trabajadores tales como los trabajadores de hogar, los trabajadores domésticos o los trabajadores del sector agrícola.

-
- 144.** La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, respondió afirmativamente a la pregunta 12 y subrayó varias cuestiones. Es necesario garantizar no sólo la cobertura apropiada, sino también el acceso apropiado, cerciorándose de que esa protección se brinde eficazmente a todas las categorías de trabajadores y unidades económicas. Además, se debe evaluar la capacidad financiera para sufragar los gastos que supone cualquier ampliación de la cobertura. Destacó que esa estrategia debe aplicarse de forma gradual en función de las situaciones nacionales. Aunque tal vez algunos países hayan adoptado marcos jurídicos para amplias categorías de trabajadores y unidades económicas, otros no lo han hecho. Deben tenerse en cuenta las circunstancias políticas y algunos países pueden necesitar más tiempo para instaurar esas legislaciones, especialmente si hacen frente a restricciones presupuestarias. Es preciso garantizar a todas las categorías de trabajadores el acceso a los derechos básicos, con particular atención a los trabajadores migrantes. La legislación debe prever incentivos para el registro de empresas, así como distintos niveles de tributación, con medidas específicas para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. La ampliación de la legislación nacional a todas las categorías de trabajadores y unidades económicas debe ser progresiva, gradual y sostenible.
- 145.** El experto gubernamental de Marruecos se refirió a la legislación laboral de su país, que dispone que las condiciones de trabajo y empleo de determinadas categorías de trabajadores, entre ellos los trabajadores a domicilio y los de sectores de actividades tradicionales, se traten en una ley especial. Entre las recientes medidas adoptadas para facilitar la transición a la economía formal, subrayó la reducción del capital requerido para poner en marcha una empresa y la facilitación del recurso a contratos de duración determinada para las empresas y compañías recientemente creadas que realicen una nueva actividad.
- 146.** El portavoz de los empleadores señaló a la atención de los expertos el hecho de que la pregunta 12 se refiere a todo tipo de legislaciones, como la legislación en materia de empresas y empleo, y no sólo a la legislación laboral. En este momento, no se deben someter a debate los pisos de protección social, puesto que esta cuestión se discutirá en la pregunta 19.
- 147.** La experta empleadora de Madagascar destacó que la pregunta no sólo se refiere a la legislación, sino también a las medidas. En muchos casos, la legislación existe, pero no se aplica. Por lo tanto, la pregunta debe referirse también a «promover» la cobertura «apropiada», dado que ésta depende de las circunstancias que prevalecen en distintos países.
- 148.** El experto empleador de Nigeria indicó que la responsabilidad de los gobiernos de equilibrar los intereses de los distintos agentes económicos es primordial y debe tenerse en cuenta el interés público.
- 149.** El experto empleador de los Estados Unidos señaló que esta pregunta se refiere a todas las legislaciones nacionales y no sólo a la legislación laboral o a si las normas internacionales se han ratificado o no.
- 150.** El portavoz de los trabajadores hizo hincapié en la responsabilidad de los gobiernos de ofrecer marcos propicios que garanticen los derechos de representación.
- 151.** El experto gubernamental del Brasil subrayó el caso de los trabajadores migrantes, ya mencionado por la experta gubernamental de la Argentina, dado que es sumamente importante que los países garanticen los mismos derechos a los trabajadores migrantes.

-
152. El experto gubernamental de la India mencionó diversas iniciativas tomadas por su gobierno hacia la gradual extensión de las legislaciones laborales vigentes al máximo número de trabajadores y de unidades económicas. El país también estableció programas de protección social reglamentarios basados en los derechos (incluidos el derecho a la educación y el derecho a la alimentación). Se realizan esfuerzos para simplificar y racionalizar los mecanismos de cumplimiento, con miras a hacerlos menos onerosos para las empresas.
153. El experto gubernamental de China estuvo de acuerdo con las observaciones formuladas por el portavoz de los expertos empleadores en relación con que deberían tenerse en cuenta todos los tipos de leyes y sobre el hecho de que el piso de protección social tiene que debatirse con arreglo a la pregunta 19. Indicó que en su país la legislación del trabajo había garantizado la cobertura universal de los trabajadores. Sin embargo, es decisivo buscar la forma de que las leyes vigentes y la nueva legislación comprendan a los trabajadores de la economía informal. A modo de ejemplo, se refirió al artículo 93 de la Ley sobre los Contratos de Trabajo de China, en virtud del cual están comprendidos los trabajadores en las unidades de empleo no declarado, gozando, así, de la protección que confiere la ley y la inspección del trabajo.

Marco de políticas

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

154. El portavoz de los trabajadores subrayó la importancia de un marco integrado de políticas y se refirió a las siete esferas de las políticas mencionadas al final del capítulo 1 del Informe V (1). En primer lugar, se necesita un entorno normativo para la aplicación de los derechos fundamentales, como, por ejemplo, la protección social. Un marco integrado de políticas tiene que incluir la representación tripartita y el diálogo social. El crecimiento económico no es suficiente para reducir la informalidad, como se menciona en el párrafo 30 del Informe V (1), que establece que: «Ha surgido un nuevo consenso en torno a la idea de que si el crecimiento económico no va acompañado de creación de empleo formal, un cambio de tendencia hacia mejores oportunidades de empleo en la economía formal y la mejora de las condiciones de empleo en las actividades informales, seguirá generando desigualdad, pobreza y vulnerabilidad.» Se necesita un enfoque integrado que no sólo tenga en cuenta el crecimiento económico, sino también el desarrollo económico, la creación de empleo y un nivel salarial adecuado, y que se centre en el trabajo decente, y los gobiernos tienen que consultar con los interlocutores sociales a este respecto.
155. El portavoz de los empleadores estuvo de acuerdo con el portavoz de los expertos trabajadores en lo que respecta a la necesidad de un enfoque que tenga por objetivo la creación de empleo y empresas sostenibles, a fin de erradicar la pobreza.
156. El experto empleador de los Estados Unidos hizo hincapié en que el desarrollo es una cuestión más amplia que la legislación del trabajo. Se refirió a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible e indicó que es necesario establecer prioridades. En primer lugar, es necesario fomentar la paz y la seguridad, y después se necesita una buena gobernanza. El desarrollo incluye una gran cantidad de cuestiones y no puede limitarse a las cuestiones laborales.
157. La experta empleadora de la Argentina apoyó la declaración realizada por el experto empleador de los Estados Unidos e indicó que un marco integrado de políticas ha de incluir políticas más amplias y apoyar la creación de empresas sostenibles.

158. La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, subrayó la importancia de complementar la legislación con un marco de políticas integrado que incluya políticas económicas y de desarrollo, al igual que con intervenciones, a efectos de apoyar la creación de empresas sostenibles. Los incentivos económicos de los empleados independientes son diferentes de aquellos de los trabajadores de la economía informal y, por tanto, es necesario desarrollar distintas intervenciones para las pequeñas y medianas empresas. Algunos países ya aplicaron políticas integradas como, por ejemplo el Brasil, donde los incentivos para la formalización se otorgan a las pequeñas empresas que pueden perder ventajas fiscales, si en la inspección del trabajo se detecta reiteradamente que se emplea a trabajadores de manera informal, o Tailandia, donde tiene lugar una iniciativa para promover el registro de los vendedores ambulantes. En la Argentina, se elaboró un reciente plan tripartito para promover la transición a la formalidad, teniendo en cuenta estas consideraciones, y se puso en práctica una experiencia innovadora, a través de varios mecanismos fiscales, con acuerdos tripartitos (convenios de corresponsabilidad gremial) dirigidos a la formalización de los trabajadores del sector agrícola, que tienen una alta tasa de empleo informal.

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

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

159. Como comentario general, los expertos gubernamentales, empleadores y trabajadores señalaron que la pregunta 14 trata de varios asuntos y manifestaron estar de acuerdo en que toda acción nacional sobre la creación de marcos integrados de políticas, tiene que ser tripartita.

160. El portavoz de los empleadores estuvo de acuerdo con esta pregunta, pero indicó que la lista elaborada para la misma, no debería considerarse como exhaustiva, y que podría hacerse una referencia específica a las leyes sobre seguridad y protección de datos.

161. La experta empleadora de la Argentina sugirió que esas leyes y reglamentaciones también pueden relacionarse con el registro, el suministro de electricidad, el cruce de fronteras y el acceso al crédito.

162. El portavoz de los trabajadores indicó que está a favor de reducir los costos del registro, pero que no puede estar de acuerdo sobre si el debate gira en torno a reducir los costes del cumplimiento de leyes y reglamentos. Declaró que no entiende por qué se planteó la cuestión de la tributación, dado que la experiencia de Bulgaria es una clara demostración de que reducir los impuestos no conduce a la formalización de la economía informal. El nivel de tributación requiere un consenso político y social. Reducir los costos de la tributación no es la manera adecuada de formalizar. La tributación es una fuente clave de ingresos nacionales y el asunto que está en juego, es complejo.

163. La experta gubernamental de la Argentina estuvo de acuerdo en lo que respecta a reducir los costes de la transición a la economía formal, incluido el coste del registro y de la tributación. Se han intentado estrategias similares, pero en el marco de políticas que no favorecieran el crecimiento económico, ni la generación de empleo y, en consecuencia, que no tuvieran efecto alguno, por ejemplo, en la Argentina. En relación con los impuestos, afirmó que han de tenerse en cuenta las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad presupuestaria, ya que el acceso futuro a la seguridad social es una cuestión fundamental. Tiene que examinarse el caso de las microempresas, en las que los impuestos pueden ser muy caros.

-
- 164.** El experto gubernamental del Brasil respaldó la inclusión de reducir los costos de transición a la formalidad. Dio un ejemplo de cómo, en algunos casos, su Gobierno redujo el costo de emplear a un trabajador de manera formal, utilizando los ingresos brutos de la empresa como base para determinar las cotizaciones sociales, en lugar de utilizar la nómina de los trabajadores.
- 165.** El experto empleador de Montenegro expresó su decepción acerca de la reticencia de los expertos trabajadores respecto del asunto de reducir el costo de transición a la formalidad, incluidos los relacionados con el registro, la tributación y el cumplimiento de las leyes y las reglamentaciones. Algunas veces, las empresas hacen frente a muchas dificultades para cumplir con las leyes.
- 166.** El experto trabajador de Italia resaltó la importancia de una tributación justa y señaló que la misma política fiscal tiene que aplicarse, tanto a las empresas informales como a las empresas formales. Solicitó cautela a la hora de la discusión de las políticas dirigidas a bajar los impuestos para facilitar la transición a la formalidad. La tributación tiene que ser pertinente para todas las empresas y todos los empleadores.
- b) *¿Aumentar los beneficios de la transición a la economía formal, inclusive por lo que respecta al acceso a servicios para las empresas, financiación, infraestructura, mercados, tecnología, programas de capacitación y derechos de propiedad?*
- 167.** Los portavoces de los empleadores y de los trabajadores estuvieron de acuerdo con esta pregunta. El portavoz de los trabajadores añadió que aumentar las prestaciones es una buena solución, pero compleja.
- 168.** La experta trabajadora de la India destacó que, en el caso de los trabajadores informales, la creación de cooperativas o de otras formas de asociaciones, reviste importancia para el acceso a los servicios de las empresas, finanzas, infraestructura, mercados, tecnología, programas de capacitación y derechos de propiedad. Como tal, el instrumento podría mencionar la creación de cooperativas, en un párrafo aparte.
- 169.** La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, subrayó la necesidad de aumentar las prestaciones de la transición a la formalidad.
- c) *¿Abordar el problema del empleo informal en los establecimientos de la economía formal?*
- 170.** El portavoz de los empleadores destacó que habían sido muy divergentes las opiniones expresadas por los expertos empleadores sobre esta pregunta, sobre todo porque se refiere a los términos «empleo informal» y no a los términos «economía informal».
- 171.** El experto empleador de los Estados Unidos expresó su desacuerdo con esta pregunta y consideró que el asunto no debería ser incluido en el instrumento, dado que es una cuestión de aplicación de la ley y de incumplimiento de la legislación laboral. En consecuencia, es responsabilidad del Estado aplicar la ley para garantizar su cumplimiento.
- 172.** El portavoz de los trabajadores puso de relieve que el empleo informal en los establecimientos formales es un asunto vigente que tiene que ser abordado, en particular en las cadenas globales de suministro. Recordó la definición estadística de empleo informal y afirmó estar de acuerdo con la redacción.

-
- 173.** El experto trabajador de la República Dominicana declaró que en su país se da esa situación respecto de las grandes corporaciones. Mencionó el caso de la subcontratación, en el que los trabajadores no tienen ninguna protección; constituye un tema importante que viene a engrosar los números de la economía informal.
- 174.** El experto trabajador de la India añadió que muchos trabajadores del vestido que se encuentran en la economía informal, pueden localizarse en grandes empresas multinacionales. Esos trabajadores son remunerados por debajo del salario mínimo y se los identificó en algunos casos relacionados con el trabajo infantil. En la India, tienen lugar discusiones constructivas sobre estos asuntos con las empresas multinacionales concernidas.
- 175.** La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, indicó que los expertos gubernamentales están de acuerdo con esta pregunta, dado que se necesitan políticas específicas para afrontar los desafíos de contratar trabajadores, por ejemplo, en la industria textil, donde los trabajadores son colocados en una empresa formal, pero sin ninguna seguridad social, ni respeto de los derechos más básicos. Destacó la necesidad de reconocer la existencia de trabajos informales en empresas formales. Esto es una realidad relativamente reciente, debida a la globalización y a una mayor flexibilidad del mercado laboral. Sin embargo, diferentes países tienen diferentes contextos y existe la necesidad de analizar las diferentes realidades.
- 176.** El experto gubernamental de Tailandia dio un ejemplo de su país, donde un gran número de sus habitantes son trabajadores por cuenta propia que no están comprendidos en leyes y reglamentaciones.
- 177.** El experto gubernamental de China se refirió a las recientes enmiendas a la Ley sobre Contratos de Trabajo de China, que otorgó una protección más efectiva a los trabajadores de temporada, que, como sugirieron algunos escolares chinos, son propensos a caer en la categoría de trabajadores informales en establecimientos formales.
- 178.** El experto gubernamental del Senegal señaló el importante papel que desempeña el sector privado en su país en brindar oportunidades de empleo a los jóvenes demandantes de empleo.
- 179.** El experto gubernamental de Marruecos subrayó la importancia de promover medidas que estimulen la transición de la economía informal. Sin embargo, los incentivos que se ofrecieron a las empresas tienen que ser limitados en el tiempo, a efectos de evitar abusos de tales medidas.
- 180.** El experto empleador de Nigeria alentó a los expertos a que centraran la discusión en promover la transición de la economía informal a la economía formal y no en destacar el asunto de los trabajadores informales en establecimientos formales. También recordó la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198).
- 181.** El experto trabajador de Australia señaló que es importante abordar la informalidad y el incumplimiento de la legislación del trabajo, siempre que existan, incluso en las empresas formales. Destacó que es decisivo abordar el empleo informal en establecimientos formales para la labor de formalizar el trabajo informal y de promover el trabajo decente; no tiene mucho sentido alentar y facilitar la transición de los trabajadores de la economía informal a la economía formal si, una vez contratados en establecimientos formales, esos trabajadores siguen trabajando en empleos informales y de baja calidad.

-
- 182.** El experto gubernamental del Brasil estuvo de acuerdo en que constituye un problema para los gobiernos el empleo informal en las empresas formales. El asunto también atañe a la relación de empleo y a la competencia desleal. La contratación de trabajadores informales es un problema, tanto para los trabajadores como para los empleadores.

VI. Derechos en el trabajo

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

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

- 183.** El portavoz de los trabajadores expresó su desacuerdo con la redacción de esta pregunta, puesto que los principios y derechos fundamentales se aplican a todos los seres humanos. Recordó que son sólo ocho los convenios relacionados con los principios y derechos fundamentales en el trabajo y deberían garantizarse a todos los trabajadores los derechos expresados en esos convenios.
- 184.** Como comentario general, el portavoz de los empleadores señaló que la finalidad de la reunión es la discusión de la transición a la formalidad. Si todas las prestaciones se extendieran a los trabajadores informales, no sería necesaria una discusión. Sin embargo, recordó que los expertos empleadores apoyan principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como los convenios pertinentes de la OIT.
- 185.** El experto empleador de Montenegro añadió que la pregunta 15 puede considerarse como un incentivo para que los trabajadores formales entren en la economía informal.
- 186.** La experta empleadora de la Argentina estuvo de acuerdo en que todos los trabajadores deberían gozar de los principios y derechos fundamentales. Sin embargo, es también muy importante pensar acerca de qué tipo de políticas pueden instaurarse para promover la transición de la economía informal a la economía formal.
- 187.** El experto empleador de Nigeria subrayó que la accesibilidad de estos derechos fundamentales es un asunto clave.
- 188.** El experto empleador de los Estados Unidos puso de relieve que los derechos fundamentales son aplicables a todos en todas partes. En lugar de extender estos derechos a los trabajadores de la economía informal sin un conjunto legislativo, es mejor llevarlos de la economía informal a la economía formal.
- 189.** La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, indicó que la pregunta había provocado un extenso debate en el grupo de expertos del Gobierno. En lo que atañe a la pregunta 15, a), todos reconocieron la importancia de garantizar a todos los trabajadores los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Sin embargo, la referencia a la extensión de estos derechos planteó algunas cuestiones, siendo una de las más importantes la necesidad de sostener que esa extensión fuese el objetivo de la transición a la economía formal y, de este modo, evitar dobles estándares laborales.

-
- 190.** El experto gubernamental de la India indicó que están suficientemente comprendidos todos los componentes importantes relacionados con los derechos en el trabajo. Se explayó sobre la situación de su país, comunicando información sobre la legislación y las políticas nacionales que abordan los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la extensión de la seguridad social en base a un enfoque fundado en los derechos.
- 191.** Una observadora gubernamental del Perú, indicó que en su país, los trabajadores informales pueden crear sindicatos. El Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, es el principal foro de diálogo social. El país tiene una estrategia nacional para la erradicación del trabajo infantil, un programa de prestaciones para los hijos que otorga subsidios, a través del Programa Juntos, un programa de alimentación escolar y programas centrados en los trabajadores migrantes y en los vulnerables.
- 192.** Un observador gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela indicó que en su país, todos los trabajadores gozan de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y, en consecuencia, no se plantea la necesidad de su extensión.
- 193.** La Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo aclaró que podrían suscitarse problemas en la formulación de la pregunta. Sin embargo, la realidad es que los trabajadores informales no pueden gozar de estos derechos.
- b)** *¿Extender progresivamente a todos los trabajadores de la economía informal la seguridad social, la seguridad y salud en el trabajo, los horarios de trabajo decentes y un salario mínimo, en los casos en que exista esa protección?*
- 194.** El portavoz de los trabajadores estuvo de acuerdo en que todos los trabajadores deberían tener acceso a la protección social y sugirió que se añadieran las prestaciones de maternidad. La seguridad y salud en el trabajo deberían tratarse inmediatamente, en lugar de progresivamente, dado que el asunto es de vida o muerte. Resaltó la necesidad de garantizar la licencia de maternidad remunerada y las prestaciones de maternidad para todas las trabajadoras y la necesidad de garantizar, lo antes posible, la reglamentación sobre seguridad y salud en el trabajo a todos los trabajadores de la economía informal.
- 195.** El portavoz de los empleadores se refirió a sus comentarios formulados en relación con la pregunta 15, a), según los cuales la finalidad de la reunión fue discutir las transiciones de la economía informal a la economía formal. Sería difícil extender las prestaciones a las que se refiere la pregunta 15, b) a los trabajadores que no estuvieran declarados o sujetos a una regulación.
- 196.** La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, indicó que todos los expertos gubernamentales están de acuerdo en que es necesario y urgente garantizar la seguridad y salud en el lugar del trabajo inmediatamente. Manifestó su acuerdo con la necesidad de ir extendiendo progresivamente algunas de las prestaciones de la seguridad social, teniendo en cuenta las especificidades de cada país; la cobertura debería extenderse progresivamente, salvaguardando la sostenibilidad financiera a largo plazo de los sistemas.
- 197.** El experto gubernamental de la India recordó que su Gobierno había apoyado la Recomendación núm. 202 y destacó la necesidad de una extensión gradual de la seguridad social que se basara en las especificidades de los países. También indicó que están en curso discusiones al más alto nivel del Gobierno para establecer un salario mínimo nacional legal.
- 198.** Un observador gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela manifestó estar de acuerdo con esta pregunta.

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

199. El portavoz de los trabajadores no estuvo de acuerdo con la redacción de esta pregunta. El asunto importante es garantizar que las mujeres y las categorías de trabajadores vulnerables pueden efectivamente gozar de sus derechos y de una protección. Tienen que establecerse los mecanismos de aplicación dirigidos a estos trabajadores.
200. El portavoz de los empleadores manifestó su acuerdo con esta pregunta.
201. Un observador gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela manifestó estar de acuerdo con esta pregunta.

VII. Empleo

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

202. El portavoz de los empleadores estuvo de acuerdo en que es un elemento esencial la formulación y la aplicación de las políticas de empleo dirigidas a aumentar la creación de empleo productivo en la economía informal. Sin embargo, tienen también mucha importancia una buena gobernanza y un medio ambiente sostenible y favorable para las empresas y las consultas tripartitas.
203. El portavoz de los trabajadores recordó la importancia de las políticas macroeconómicas centradas en el trabajo y la necesidad de unas políticas industriales, fiscales y sectoriales interrelacionadas, con miras a alcanzar los objetivos del trabajo decente y del empleo formal, a efectos de garantizar los derechos de los trabajadores. Mientras que las políticas a favor del empleo deberían dar lugar al empleo productivo, las políticas industriales y sectoriales son también fundamentales y es necesario que los gobiernos consideren los regímenes laborales públicos que tienen el potencial de creación de trabajos decentes. Todos estos contribuirían a garantizar el crecimiento sostenible que, a su vez, garantizaría que los trabajadores no cayeran en la informalidad.
204. La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, respondió afirmativamente a la pregunta, en nombre de los expertos gubernamentales. Es decisivo garantizar el diálogo social sobre este asunto, así como una coordinación y una coherencia entre las políticas, a efectos de elevar el nivel del empleo, incluso garantizando el acceso, a través de servicios de empleo, a programas de promoción del empleo, así como el acceso a programas de desarrollo de las capacidades para las personas que se encuentran en la economía informal.
205. El experto gubernamental de la India señaló que es determinante que los trabajadores de la economía informal y las personas que buscan empleo se encuentren adecuadamente capacitados para su empleabilidad. A este respecto, la India integró el empleo y el desarrollo de las capacidades en sus políticas y en su Plan Nacional Quinquenal y dio

inicio a programas innovadores respaldados por la legislación, con miras a generar más empleo productivo y remunerado. Puso de relieve algunos de los logros de su país en este contexto.

VIII. Condiciones de trabajo y protección social

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

- 206.** El portavoz de los trabajadores destacó que la sección sobre las condiciones de trabajo y la protección social reviste una gran importancia y estuvo de acuerdo con la pregunta. Puso de relieve que el instrumento propuesto debería abordar las condiciones de trabajo inseguras e insalubres. Debería abordar asuntos tales como las condiciones de salud y seguridad, las horas de trabajo decentes y el medio ambiente seguro y saludable, reconociendo la diversidad del lugar de trabajo en la economía informal, que es decisiva, dado que se vincula con las vidas en la economía informal. Preservar las vidas de los trabajadores informales es determinante también respecto de alcanzar sus derechos humanos. El instrumento propuesto tiene que reconocer la necesidad de medidas preventivas y solicitó acciones inmediatas para proteger los derechos de los trabajadores y para examinar la función de la inspección del trabajo. En aras de tal esfuerzo, es necesaria la implicación de los interlocutores sociales.
- 207.** La experta trabajadora de la India puso el acento en que los lugares de trabajo en la economía informal son muy variados y están supervisados por diferentes autoridades. Dio ejemplos de trabajadores a domicilio y de recogedores de residuos que trabajan como trabajadores por cuenta propia bajo la competencia de las autoridades de la ciudad. Existe la necesidad de normas para garantizar la seguridad de los trabajadores. Esas normas no deberían ser responsabilidad única de los trabajadores, sino también de las autoridades pertinentes, y las medidas adoptadas deberían aumentar las oportunidades de empleo y no reducirlas.
- 208.** El portavoz de los empleadores estuvo de acuerdo con las preguntas 17 y 18, y reconoció que unas condiciones de trabajo seguras y saludables son fundamentales para las empresas y los trabajadores. Sin embargo, el asunto clave es la estrategia dirigida a aportar esas condiciones, dado que se tendrían dificultades a la hora de su aplicación en el contexto de la informalidad. Así, el camino a seguir es a través de la formalización, que requiere enfoques polifacéticos más allá de los elementos específicos de la protección laboral y social. La formalización es el proceso que daría una identidad legal a las empresas informales, llevándolas a situarse dentro del marco jurídico. Es decisivo garantizar un entorno propicio para las empresas sostenibles, a efectos de brindar condiciones laborales seguras y saludables a los trabajadores.
- 209.** El experto empleador de los Estados Unidos, refiriéndose a la noción de formalización, declaró que la legalización de las empresas es un asunto central, puesto que confiere una identidad jurídica a la empresa. Esta situación brinda a la empresa la capacidad de trabajar con otras organizaciones que permiten la creación de riqueza. Aun cuando las condiciones de trabajo sean perfectas en las empresas informales, todavía es necesaria su legalización y formalización. Es necesario que los interlocutores sociales garanticen que los actores económicos tengan una identidad jurídica y, sin ésta, es difícil suministrar una seguridad social y unas condiciones de trabajo saludables y seguras.

-
- 210.** La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, indicó que los expertos gubernamentales están en general de acuerdo respecto de esta pregunta. Es importante abordar inmediatamente las condiciones inseguras e insalubres y, en consecuencia, recomiendan la eliminación de la palabra «progresivamente». Si se detectaran condiciones laborales inseguras, deberían adoptarse inmediatamente medidas para rectificar la situación. Los expertos gubernamentales no consideraron que las preguntas 17 y 18 no abordan los mismos asuntos y, por consiguiente, tienen que abordarse por separado. La protección social a la que se refiere la pregunta 18, incluye otros aspectos que deberían discutirse separadamente y el asunto de la progresividad es ahí pertinente. Existe la necesidad de centrarse en incentivar la formalización y no en los términos legal o ilegal.
- 211.** El experto gubernamental de Marruecos consideró que el instrumento propuesto debería reconocer la necesidad de que los Estados Miembros adoptaran inmediata y urgentemente medidas preventivas para abordar las condiciones laborales inseguras e insalubres que existen en la economía informal. Es injusto aumentar la vulnerabilidad de los trabajadores que se encuentran en la economía informal y, en consecuencia, el término «progresivamente» es erróneo cuando está en juego la integridad física del trabajador.
- 212.** El experto gubernamental de la India indicó que la Constitución de la India establece la necesidad de brindar a los trabajadores condiciones laborales seguras y saludables. La India cuenta con una política nacional sobre seguridad, salud y medio ambiente en el lugar del trabajo, habiéndose establecido también varias legislaciones que abarcan a trabajadores y sectores específicos, con el fin de garantizar condiciones de trabajo seguras.
- 213.** La experta gubernamental de Ghana, también expresó su preocupación acerca de la utilización del término «progresivamente».
- 214.** El experto gubernamental de China convino en la necesidad de abordar inmediatamente las condiciones laborales inseguras e insalubres. Existe en China una legislación en este área, pero las empresas necesitan tiempo para instaurar las medidas.
- 215.** El experto gubernamental del Senegal puso de relieve la complejidad del asunto relativo a la seguridad y salud en el trabajo. Incluso en la economía formal, la aplicación de la legislación plantea problemas. Por consiguiente, es necesario que la aplicación dentro de la economía informal se acompañe de medidas especiales.
- 216.** El experto gubernamental de Tailandia comunicó alguna información sobre la situación de su país, en particular respecto de los trabajadores agrícolas y de los trabajadores a domicilio.

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

- 217.** El portavoz de los empleadores reiteró sus comentarios formulados en relación con la pregunta 17.
- 218.** El portavoz de los trabajadores señaló que esta pregunta tiene relación no sólo con las condiciones laborales, sino también con una protección social más amplia. Es necesario proporcionar cuidados a los hijos para permitir una transición de la economía informal a la economía formal. La provisión de cuidados a los hijos no sólo debería ser financiada por la familia y los empleadores, sino también por los Estados. Es necesario que el Estado financie servicios de cuidados de buena calidad y permita que todas las familias que

trabajan, incluidas las más pobres, gocen de los mismos. Si la política fiscal macroeconómica está bien concebida, debería haber espacio fiscal suficiente para financiar el cuidado de los hijos.

219. La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, declaró que, si bien los expertos gubernamentales están de acuerdo con esta pregunta, se plantearon algunos asuntos. El cuidado de los hijos no sólo debería vincularse con las mujeres, dado que éste es responsabilidad de toda la familia, y ello debería reflejarse en la pregunta. Algunas mujeres trabajan en la economía informal porque da una mayor flexibilidad para poder atender las responsabilidades de los cuidados familiares. Por último, no todos los gobiernos pueden asumir financieramente el cuidado de los hijos. Por consiguiente, si bien es importante tener esto como objetivo de las políticas, se necesita primero garantizar su financiación.
220. El experto gubernamental de China comentó que, puesto que es difícil para las empresas garantizar el cuidado de los hijos, su Gobierno ha venido realizando esfuerzos para facilitar el desarrollo de una educación en la primera infancia para todas las familias, así como para suministrar a todos los niños nueve años de enseñanza obligatoria gratuita. China tiene una política general que requiere que los gobiernos de los diversos niveles proporcionen a todas las personas servicios públicos básicos. Sin embargo, el desafío es asegurar que grupos específicos, como los trabajadores migrantes, tengan una igualdad de acceso a esos servicios.
221. El experto gubernamental de Marruecos señaló que el gran número de mujeres con hijos en la economía informal y la proliferación de guarderías informales, pusieron de manifiesto una necesidad real de un servicio que el Estado debería suministrar para garantizar que las mujeres entren en la economía formal.
222. El experto gubernamental de Tailandia estuvo de acuerdo con la pregunta y resaltó su vínculo con el trabajo infantil.
223. La experta gubernamental de Ghana, indicó que su país había introducido programas de enseñanza gratuita, básica y obligatoria, así como programas de alimentación escolar que brindan un apoyo a las mujeres que trabajan en la economía informal.
224. El portavoz de los trabajadores destacó la necesidad de prestar mucha atención a garantizar que los acuerdos informales relativos al cuidado de los hijos cumplan con los mínimos requisitos en cuanto a la salud y al cuidado de los hijos.

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

225. El portavoz de los trabajadores indicó que las preguntas 19 y 20 están interconectadas y relacionadas con la protección social y los asuntos relativos a la seguridad social. Pidió aclaraciones a la Oficina sobre el significado de «seguridad social», «protección social» y «seguro social», dado que las tradiciones y los sistemas establecidos varían según los países y las regiones, por lo cual es decisivo que todos los expertos tengan una comprensión común de esos términos. La Recomendación núm. 202 de la OIT, ya aporta una clara comprensión de los «pisos de protección social» y todos los Estados deberían tener como prioridad asegurar que se aportaran a todos los trabajadores de la economía informal, las garantías mínimas de la Recomendación núm. 202. Estas garantías se dirigen

a brindar un acceso a la asistencia sanitaria, a la seguridad del ingreso de las personas de edad avanzada, a las mujeres embarazadas, a los trabajadores enfermos y discapacitados, y a los desempleados. Citó las conclusiones de la CIT de 2011 relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social), según las cuales: «La formalización de la economía es uno de los requisitos previos fundamentales de un crecimiento a largo plazo, y contribuirá a aumentar la base de ingresos del Estado necesaria para financiar niveles más elevados de seguridad social para los cotizantes y los contribuyentes, así como prestaciones no contributivas para las personas sin capacidad para cotizar.» Añadió que las estrategias adoptadas por los Estados deberían incluir las dimensiones horizontal y vertical para extender la seguridad social, construyéndose, así, sistemas de seguridad social integrales.

- 226.** El portavoz de los empleadores destacó que los sistemas de seguridad social deben ser fiscal y financieramente sostenibles. Es determinante la adopción de un enfoque progresivo sobre la extensión de la cobertura de seguridad social para incluir también a los trabajadores de la economía informal. A tal fin, los gobiernos también deberían garantizar entornos favorables para la creación de empresas y de puestos de trabajo.
- 227.** La experta gubernamental de la Argentina resaltó la necesidad de un enfoque progresivo sobre la extensión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores de la economía informal. También debería darse una adecuada consideración a las especificidades que existen en el ámbito nacional. En la Argentina se garantiza el acceso gratuito y universal a la educación y la salud, y se extendió la cobertura de asignaciones familiares a los hijos de los trabajadores de la economía informal, así como a los hijos de desocupados o inactivos.
- 228.** El experto gubernamental de la India recordó que su Gobierno dio su apoyo a la Recomendación núm. 202. Los pisos de protección social deberían ser definidos a escala nacional, extenderse progresivamente y basarse en la disponibilidad de los recursos nacionales. Como indicó la experta gubernamental de la Argentina, en la India el régimen nacional del seguro de salud (el Rashtriya Swasthya Bima Yojana) se está extendiendo gradualmente a todos los trabajadores de la economía informal como parte de la legislación recientemente promulgada sobre la Ley de Seguridad Social para los Trabajadores del Sector no Organizado (2008). Para extender la máxima cobertura, su Gobierno adoptó un enfoque basado en los derechos.
- 229.** El experto gubernamental de China indicó que su país está redoblando sus esfuerzos para lograr la cobertura universal de la seguridad social. En este sentido, se dio inicio a tres programas piloto de seguridad social, sucesivamente en 2007, 2009 y 2011, dirigidos a otorgar un seguro social de vejez básico a los residentes rurales y urbanos que no están formalmente empleados y un seguro social médico básico para todos los residentes urbanos. Con estos regímenes, los trabajadores de la economía informal estarían adecuadamente cubiertos por la protección social básica.
- 230.** La experta gubernamental de Ghana indicó que su país también había adoptado medidas para extender la cobertura del sistema de seguridad social a la economía informal.

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

231. El portavoz de los empleadores indicó que debería ponerse el acento en la formalización y en la transición de la economía informal a la economía formal y que ello no debería dar lugar a la creación de una situación especial de informalidad.
232. En respuesta a la solicitud de aclaraciones planteada por el portavoz de los trabajadores, un experto de la Oficina explicó que el seguro social es un mecanismo de seguridad social contributivo basado en el empleo. El acceso a los sistemas del seguro social se relaciona habitualmente con la situación del empleo. Durante la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social), en 2011, los mandantes tripartitos de la OIT pusieron el acento en la necesidad de extender el seguro social a las categorías de trabajadores no cubiertas como aspecto principal de la formalización del empleo, como se indica en el párrafo 13 de las Conclusiones de 2011. Esa es la razón por la cual la Oficina situó esa declaración en la pregunta 20. Aunque el seguro social es la forma dominante en los regímenes de seguridad social vinculados con el empleo, existen otras formas. En el informe preparado por la Oficina para la CIT, en 2011, está presente una terminología de seguridad social detallada.
233. El portavoz de los trabajadores agradeció a la Oficina la aclaración, pero indicó que su Grupo no entiende por qué existe una combinación de categorías de trabajadores enumeradas en la pregunta. La lista menciona a los trabajadores por cuenta propia y luego también a los trabajadores domésticos y a los trabajadores de las PYME que tienen un empleador. Habida cuenta de que en la economía informal existen relaciones de empleo complejas, es necesaria una mayor claridad en lo que respecta a los diferentes tipos de trabajadores y sobre si las preguntas 19 y 20 se refieren a los regímenes contributivos o no contributivos. En cualquier caso, debería darse prioridad a la extensión de la cobertura a todos los trabajadores de la economía informal. Los expertos trabajadores estuvieron de acuerdo con las preguntas 19 y 20, al tiempo que solicitaron firmemente más claridad en cuanto a los regímenes, a las personas cubiertas por los regímenes y a las personas que pagarían cotizaciones.
234. La experta trabajadora de la India, al tiempo que apoyó firmemente la pregunta 19, indicó que la solución al seguro social y a la protección social tiene que adoptar formas no convencionales. Muchos trabajadores de la economía informal tienen varios empleadores; en otros casos, debido a una larga cadena de producción, es difícil identificar al empleador y recaudar las cotizaciones correspondientes. Una solución en la India estuvo dada por las «juntas tripartitas», en las que la recaudación de cotizaciones se impone directamente o a través de un impuesto.
235. El experto gubernamental del Brasil manifestó su acuerdo con esta pregunta y no estableció ninguna distinción entre los tres tipos de regímenes de protección social: regímenes de asistencia social, regímenes de seguro social y regímenes universales, que tienen cobertura, y la financiación. En el Brasil, el acceso a la asistencia médica es universal y el régimen del seguro social también cubre a los trabajadores independientes y a los trabajadores por cuenta propia que pagan cotizaciones para sí mismos.

-
236. La experta gubernamental de la Argentina manifestó estar de acuerdo con esta pregunta e indicó que su país tiene una rica experiencia en los asuntos relativos a la seguridad social. En su país, algunos de los regímenes cubren a categorías adicionales de trabajadores. Ejemplo de ello es el régimen de «monotributo», que es un sistema combinado simplificado para los trabajadores por cuenta propia; el régimen para los trabajadores de las PYME; y un régimen especial para los trabajadores de las zonas rurales. Con respecto al piso de protección social, su país lo está logrando a través de una combinación de los regímenes contributivo y no contributivo.
237. El experto gubernamental de Tailandia indicó que su país adopta un enfoque progresivo, a efectos de cubrir gradualmente a todos los trabajadores de las PYME. Además, los trabajadores independientes tienen la posibilidad de afiliarse voluntariamente al régimen de seguridad social.
238. El experto gubernamental de China expresó que su país está extendiendo la cobertura de la seguridad social a los grupos relacionados que carecen de empleo. Se presta asimismo especial atención a categorías especiales de trabajadores, como los trabajadores migrantes, haciendo que las cotizaciones y los derechos al seguro de vejez sean transferibles, y a los trabajadores independientes, previendo acuerdos de cotizaciones más flexibles.
239. El experto gubernamental de Marruecos puso de relieve que la enumeración de categorías de trabajadores podría generar confusión. En Marruecos, todas las empresas, cualquiera sea su tamaño, están sujetas a las disposiciones legales relativas al seguro social. Los Estados Miembros de la OIT deberían extender progresivamente el seguro social a todos los trabajadores y a todas las unidades económicas.
240. La experta empleadora de la Argentina señaló que sería necesario que las cotizaciones para las categorías adicionales que están cubiertas por la seguridad social, fuesen proporcionales y tuviesen en cuenta los medios de subsistencia de aquellos que cotizan. Además, las cotizaciones a los regímenes especiales deben garantizar la sostenibilidad financiera y no perjudicar a los regímenes formales.

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

241. El portavoz de los trabajadores subrayó la importancia de examinar periódicamente los sistemas de seguridad social existentes. Resulta fundamental, tanto garantizar que esos sistemas funcionen de manera eficiente y eficaz como evaluar los progresos en materia de cobertura. Habida cuenta de que aproximadamente el 80 por ciento de la población mundial no está cubierta de manera adecuada, la extensión de la cobertura es de suma importancia.
242. El portavoz de los empleadores estuvo de acuerdo con la importancia que tiene el examen de los sistemas de seguridad social existentes y señaló que un proceso de este tipo debe incentivar la formalización.
243. La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, también respaldó la necesidad de examinar periódicamente los sistemas de seguridad social y de ampliar la cobertura. Resulta fundamental tomar en consideración la sostenibilidad del sistema desde una perspectiva financiera y presupuestaria.

IX. Cumplimiento y control de la aplicación

Pregunta 22: ¿Se debería prever en el instrumento propuesto que:

- a) *cada Miembro debería establecer y desarrollar mecanismos apropiados para el cumplimiento de la legislación relativa a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal con miras a asegurar la transición a la economía formal?*
- b) *¿Los mecanismos deberían incluir un sistema de inspección adecuado y apropiado?*
- c) *¿Los mecanismos deberían incluir información, orientación, fortalecimiento de las capacidades de los actores pertinentes y asistencia para el cumplimiento?*

244. El portavoz de los empleadores subrayó que deben funcionar en la práctica los mecanismos encaminados al cumplimiento de leyes y reglamentos y los mecanismos de aplicación.

245. El portavoz de los trabajadores destacó la importancia que tienen, tanto el cumplimiento como la aplicación. Estas cuestiones están relacionadas con la inspección del trabajo y los mecanismos de control. En muchos países, la falta de aplicación de las leyes y reglamentos es debida a la endeblez de los sistemas de administración e inspección del trabajo. Por lo tanto, es necesario incrementar el número de inspectores y garantizar que reciben una formación adecuada que les permita entender mejor la economía informal, llevar a cabo inspecciones tripartitas y garantizar la independencia de las inspecciones del trabajo, combatiendo, por ejemplo, la corrupción que se detecte. El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) pueden proporcionar una orientación útil a este respecto. Un mecanismo adecuado de cumplimiento tiene que incluir incentivos. Resulta fundamental garantizar un enfoque coordinado en este ámbito y la participación regular de los interlocutores tripartitos en todo mecanismo en materia de cumplimiento de leyes y reglamentos. Es fundamental proporcionar a los actores pertinentes información, orientación y creación de capacidades, así como ayuda para el cumplimiento, y los gobiernos e interlocutores sociales tienen que desempeñar un papel clave a este respecto.

246. La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, subrayó la necesidad de mecanismos de supervisión, especialmente en la economía informal, así como la importancia del asesoramiento y los incentivos. Los mecanismos de aplicación han de tener en cuenta la heterogeneidad y disparidad geográfica de la economía informal. En algunos países, la economía informal se ha expandido como consecuencia de la crisis económica, y si los mecanismos de control del cumplimiento fueran muy punitivos se correría el riesgo de destruir empleo. Existen diferentes tipos de inspecciones, algunas se centran en proporcionar orientación y otras en las sanciones. En lo que respecta a las sanciones, indicó que es necesario adaptarlas y que hay que adoptar sanciones enérgicas cuando el delito tenga relación con el trabajo infantil o el trabajo forzoso. En el Perú, por ejemplo, si se realizara inmediatamente una regularización, podría evitarse aproximadamente el 90 por ciento de las sanciones. Además, se han adoptado prácticas innovadoras en materia de inspección del trabajo doméstico tales como el mecanismo de sensibilización de los hogares que ha establecido el Uruguay. En la India, se realizaron algunas experiencias, como la introducción de una autocertificación y de una inspección conjunta por parte de equipos que comprenden a los representantes de los trabajadores y de los empleadores. Por último, en cuanto a la necesidad de fortalecer la inspección del trabajo, ello no sólo tiene relación con el número y la capacidad de los inspectores del trabajo, sino también con la utilización de herramientas técnicas. En la Argentina y el Brasil, por ejemplo, se utilizan el análisis econométrico y las metodologías basadas en la puntuación para identificar sectores y áreas con una alta prevalencia de la informalidad.

-
247. El experto gubernamental de Marruecos se refirió a un plan nacional que tiene por objetivo apoyar a las empresas que presentan problemas para aplicar las nuevas disposiciones del Código del Trabajo. El plan ha sido criticado por los sindicatos, debido a que consideran que pone en entredicho la independencia de la inspección del trabajo que propugnan el Convenio núm. 81 y el Convenio núm. 129. Los empleadores de la economía formal también han criticado el plan porque consideran que los inspectores del trabajo apoyan a empresas de la economía informal, en lugar de realizar inspecciones e imponerles sanciones, lo cual alienta la competencia desleal. Por consiguiente, es necesario crear un marco consultivo nacional que reúna a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como a las asociaciones de la economía informal. Además, debería reforzarse la inspección del trabajo y los inspectores del trabajo deberían beneficiarse de una formación adecuada, teniendo en cuenta las especificidades de la economía informal.

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

248. El portavoz de los trabajadores señaló que, tal como se señala en el Informe V (1), existen prácticas contradictorias en los Estados Miembros. En el Informe, se destacan prácticas relacionadas con la movilización de comunidades como colaboradoras en las tareas de supervisión, elaboración de códigos de conducta voluntarios y establecimiento de alianzas tripartitas. En lugar de limitarse únicamente a las sanciones, se han utilizado enfoques educativos, persuasivos, transparentes y participativos que han cosechado éxitos notables en lo que respecta a llegar a la economía informal. Los expertos trabajadores no se oponen a las sanciones, pero creen que es necesario encontrar un equilibrio. Con frecuencia los trabajadores de la economía informal se ven afectados de manera desproporcionada por las infracciones y es importante lograr un equilibrio entre la aplicación de los reglamentos y el respeto del derecho de los trabajadores pobres a ganarse la vida. El asesoramiento y la educación a menudo son más eficaces que las sanciones. Esto no significa que las normas internacionales del trabajo sean negociables y las violaciones de los convenios fundamentales de la OIT tienen que sancionarse.
249. El portavoz de los empleadores estuvo de acuerdo en que las sanciones no son la única forma de aplicar la ley. Algunas veces, las infracciones son debidas a la falta de conocimientos y al asesoramiento deficiente. Un enfoque represivo no es el mejor enfoque y los organismos gubernamentales tienen que proporcionar, en primer lugar, asesoramiento, asistencia y manuales sobre las leyes y los reglamentos.
250. La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, se refirió a las implicaciones de la palabra «estricta» e indicó que no cabe duda de que la ley siempre tiene que aplicarse de forma justa y equitativa. Los expertos gubernamentales han cuestionado el enfoque represivo de la pregunta y están a favor de sanciones e incentivos graduales. Sin embargo, las leyes tienen que aplicarse estrictamente al trabajo infantil y al trabajo forzoso. En otras situaciones, puede comunicarse información y brindarse orientación, con el fin de promover la formalización.
251. El experto gubernamental de China señaló que en 2008, durante la crisis financiera, un grupo de expertos de la OIT evaluó el sistema de inspección del trabajo de China. Manifestó que, debido a la crisis financiera, se ha producido una crisis de empleo, y se estima que, si algunas empresas hubieran cerrado, aproximadamente 20 millones de trabajadores migrantes habrían perdido sus trabajos. Esto generó un debate entre los inspectores del trabajo y los expertos de la OIT acerca de encontrar el justo equilibrio entre mantener los puestos de trabajo y garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores. La ley debería aplicarse estrictamente, pero de manera gradual. A tal fin, se necesitan recursos adicionales para la inspección del trabajo. En China, se ha adoptado, en los

últimos años, un sistema de «doble red», dirigido a ampliar la cobertura de la inspección del trabajo a todas las unidades de empleo, especialmente las pequeñas empresas y las microempresas. Con arreglo a este sistema, los inspectores del trabajo podrían inspeccionar con regularidad las unidades de empleo, no sólo para aplicar la legislación del trabajo, sino también para impartir formación y educación, y aportar información y otras ayudas al cumplimiento.

252. El experto trabajador de la Argentina se refirió a su experiencia durante el régimen militar de su país, y señaló que en ese momento el empleo informal era un delito penal. Expresó que los condenados a penas de prisión eran los más vulnerables.
253. El experto gubernamental del Brasil explicó que debe prestarse una atención especial al empleo informal en las empresas formales, imponiendo diferentes niveles de sanciones que sean proporcionales a la gravedad de las infracciones y a la capacidad de pago del empleador. En el Brasil, por ejemplo, la sanción se multiplica por el número de trabajadores informales. Manifestó su acuerdo en el hecho de que las sanciones impuestas por la ley deberían ser adecuadas y aplicarse estrictamente. La legislación nacional debería imponer sanciones que no dependieran únicamente de la voluntad de los inspectores del trabajo. Es importante que los empleadores tengan la certeza de que se enfrentarían con sanciones en caso de empleo informal, a efectos de alentarlos a registrar a todos sus trabajadores. En el Brasil, la sanción sería para el empleador formal que se negara a declarar trabajadores, y no para a los trabajadores interesados.
254. El experto empleador de Montenegro no estuvo de acuerdo con la propuesta de que sólo se castigue a los empleadores, porque existe la posibilidad de que sean los trabajadores los que decidan libremente trabajar en la economía informal.

X. Papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

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

255. El portavoz de los empleadores hizo hincapié en que el derecho a la libertad sindical es un derecho fundamental. La propuesta que se realiza en virtud de esta pregunta representa un paso adelante hacia la formalización, pero debe hacerse una distinción entre organizaciones formales y organizaciones informales.
256. El portavoz de los trabajadores se refirió al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), en virtud de los cuales todos los trabajadores deben disfrutar de libertad sindical y del derecho a afiliarse a una organización o a crear su propia organización. En muchos países no se garantiza este derecho a afiliarse libremente a una asociación u organización, tal como se señala en el Informe V (1). La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones hizo hincapié en que determinadas categorías de trabajadores, incluidos los trabajadores domésticos, los trabajadores de la economía informal y de las zonas francas industriales, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores sin contratos de trabajo y los trabajadores agrícolas, a las que se niega regularmente el derecho de constituir sindicatos, están cubiertas por los principios de la libertad sindical. El derecho de afiliarse a organizaciones no debe determinarse en base a la relación de empleo. En muchos casos los obstáculos que plantea la ley impiden que algunas organizaciones de trabajadores sean plenamente reconocidas como sindicatos o impiden su participación en órganos tripartitos.

En determinados casos, puede ser pertinente organizar a los trabajadores informales en cooperativas, siempre que eso sea lo que quieren esos trabajadores. El portavoz de los trabajadores propuso que el instrumento recomiende que los Estados Miembros garanticen a todos los trabajadores de la economía informal el derecho a la libertad sindical, así como el derecho a participar en los órganos tripartitos.

257. La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, subrayó que los expertos gubernamentales están de acuerdo en que la libertad sindical es un derecho fundamental.
258. El experto gubernamental de la India estuvo de acuerdo con la propuesta realizada en virtud de esta pregunta y recordó que la Constitución de la India reconoce el derecho a constituir asociaciones libres e independientes. En la India, se ha incrementado el número de organizaciones y muchas de éstas cubren a los vendedores ambulantes, los trabajadores domésticos, los trabajadores migrantes, los trabajadores a domicilio, los trabajadores rurales y los trabajadores de la construcción, así como a otras categorías de trabajadores vulnerables. Los asuntos relativos a las condiciones laborales y a los derechos de los trabajadores de la economía informal figuran de manera destacada en los foros tripartitos de más alto nivel, como la Conferencia India del Trabajo y la Comisión Permanente del Trabajo.
259. El experto gubernamental de Tailandia indicó que en su país los trabajadores independientes, los trabajadores por cuenta propia y los empresarios, pueden constituir organizaciones y afiliarse a las mismas.
260. El experto empleador de la India subrayó que, para estar mejor protegidas las organizaciones de la economía informal, deben integrarse en las organizaciones del sector formal.
261. El experto empleador de Nigeria recordó el Convenio núm. 87 de la OIT, que señala que todas las partes deben poder afiliarse a una organización existente o crear una nueva organización.
262. El portavoz de los trabajadores subrayó que, incluso en los casos en los que los trabajadores de la economía informal tienen derecho a afiliarse a una organización existente, tiene que apoyarse el derecho a crear nuevas organizaciones.

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

263. El portavoz de los trabajadores señaló que está de acuerdo con la pregunta y señaló que las consultas deben basarse en los Miembros. A este respecto, el artículo 19 de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), trata de los mecanismos definidos a nivel nacional para seguir los progresos alcanzados en la puesta en práctica de los pisos de protección social. Declaró que los expertos trabajadores valoran la naturaleza tripartita de las consultas y subrayó la importancia de contar con los representantes de los trabajadores interesados.
264. El portavoz de los empleadores también apoyó las consultas y afirmó que, en su opinión, se trata de un paso positivo, a fin de integrar a los trabajadores informales en la economía formal. Sin embargo, resaltó que las consultas pueden no significar necesariamente consensos.

-
265. La experta empleadora de Madagascar indicó que está a favor de las consultas en materia de políticas y programas. Sin embargo, expresó su reserva en relación con la celebración de consultas formales, debido a las normas existentes en relación con el tripartismo y la representación.
266. El experto gubernamental del Brasil se refirió a la relación existente entre consultas y cuestiones financieras, especialmente en relación con los impuestos. Aunque las consultas son de naturaleza tripartita, podría ser necesaria la participación del Ministerio de Finanzas.
267. La experta gubernamental de la Argentina manifestó estar a favor de las consultas. En la Argentina, recientemente se han llevado a cabo consultas entre el Gobierno y los diversos actores pertinentes, a efectos de elaborar un amplio plan de acción.
268. El experto gubernamental de la India subrayó que su Gobierno había consultado a las organizaciones de trabajadores y de empleadores respecto de la formulación, la aplicación y la evaluación de políticas y programas.
269. La experta empleadora de la Argentina añadió que estas consultas incluyen la cuestión del registro. Las organizaciones de empleadores de la economía formal tienen mucha experiencia en cuestiones de informalidad y en lo que respecta a los obstáculos a los que tienen que hacer frente las empresas. Por consiguiente, las organizaciones de empleadores tienen que desempeñar un papel clave, proporcionando información y asesoramiento oportunos.
270. El portavoz de los trabajadores acogió con agrado el proceso de consultas que se llevó a cabo en la Argentina. Recordó la importancia que tienen estos planes de acción integrados para promover la formalización. Las consultas entre los interlocutores sociales y las organizaciones de la economía informal sobre dichos planes son fundamentales.
271. El experto empleador de Nigeria señaló que son los gobiernos los que tienen que decidir cuáles son las partes interesadas que hay que consultar y los instó a consultar con todos los ministerios pertinentes, al tiempo que garantizan el tripartismo.

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

272. El portavoz de los empleadores destacó las dificultades que tuvo a la hora de responder a esta pregunta, debido a su poco clara formulación. De hecho, esta pregunta puede dividirse en tres partes. La primera pregunta abordaría si el instrumento propuesto debería prever que las organizaciones de empleadores y de trabajadores desempeñen un papel fundamental en facilitar la transición de la economía informal a la economía formal. Respondió afirmativamente. La segunda pregunta abordaría si la afiliación y los servicios deberían ampliarse a las unidades económicas y a los trabajadores de la economía informal. Con respecto a esta pregunta, tiene sus reservas y respondió afirmativamente en algunos aspectos, a efectos de facilitar la transición. La tercera pregunta abordaría si se alienta y apoya la creación y el desarrollo de organizaciones representativas, a lo que respondió negativamente, dado que considera que tienen que afiliarse a las organizaciones existentes.

273. El portavoz de los trabajadores manifestó su acuerdo con esta pregunta y subrayó la importante función que tienen los gobiernos de brindar a empleadores y trabajadores un entorno favorable para la sindicación y para que las normas internacionales del trabajo se integren en los marcos nacionales, a efectos de alentar y garantizar una negociación colectiva eficaz. Es decisivo que los trabajadores informales se sindicalicen y constituyan organizaciones y decidan si se afilian a las organizaciones ya establecidas.

274. La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, respondió que está de acuerdo con esta pregunta y destacó la experiencia de su país respecto del importante papel que desempeñan las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Puso de relieve su compromiso en facilitar la transición y la manera en que las empresas podrían asistir a los gobiernos, a través de la responsabilidad social de las empresas. Las grandes empresas podrían apoyar la formalización a través de la subcontratación, puesto que, por ejemplo, podrían requerir de sus proveedores la presentación de un certificado, indicando que todos los trabajadores están formalizados.

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

275. El portavoz de los trabajadores estuvo de acuerdo con esta pregunta.

276. El portavoz de los empleadores indicó que no está de acuerdo con los términos «organizaciones representativas» y solicitó aclaraciones sobre si la pregunta se refiere sólo a las organizaciones reconocidas y registradas.

277. La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, manifestó su acuerdo con la pregunta y destacó el papel que podrían desempeñar los gobiernos respecto de la formación y de la sensibilización de las organizaciones de trabajadores, así como de los empleadores, en relación con la importancia de la transición a la economía formal.

278. El experto gubernamental del Brasil resaltó que las preguntas 24 a 27 están relacionadas con las cooperativas y la solidaridad, y puso de relieve la experiencia del Brasil en este sentido.

279. El experto gubernamental de la India respaldó la necesidad de fortalecer a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. El Gobierno, a través de sus institutos especializados de formación, llevaron a cabo programas de formación en desarrollo de las capacidades para los trabajadores de la economía informal rural y urbana y para las empresas de la economía informal, con carácter anual. Las organizaciones más representativas son aquellas que participan en el proceso legislativo, por lo que es importante garantizar el desarrollo de las capacidades de estas organizaciones, en los ámbitos nacional y provincial.

280. El experto empleador de Nigeria destacó que, en el terreno, el punto de partida en dotar de capacidades a las organizaciones informales, son los interlocutores tradicionales. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores son las más representativas, tanto en la economía formal como en la economía informal, y tienen que ser los interlocutores tradicionales.

-
- 281.** La experta empleadora de la Argentina cuestionó que esas organizaciones informales dieran cumplimiento en la práctica a la ley con respecto a, por ejemplo, las exigencias de seguridad social y de seguridad y salud en el trabajo. En tales casos, no está claro en base a qué pueden discutir con el Gobierno si no cumplen con las leyes. Señaló el riesgo de crear un sistema de negociación dual. El aspecto práctico es complejo y plantea la cuestión de la competencia desleal entre aquellos que cumplen con la ley y aquellos que no la cumplen.
- 282.** El experto gubernamental de Marruecos declaró que en su país existen algunas asociaciones de la economía informal (vendedores ambulantes, conductores de taxis, etc.) que se afiliaron a federaciones y fueron reconocidas por las autoridades públicas para celebrar consultas. Las asociaciones de trabajadores de la economía informal están apoyadas por los sindicatos representativos.
- 283.** El Presidente mencionó que en México existen organizaciones de trabajadores en la economía informal, como ocurre en el caso de los recolectores de residuos sólidos, que tienen una gran fuerza política, incluso con los representantes de los organismos políticos locales que desarrollaron una capacidad de interacción con todas las autoridades públicas.
- 284.** La experta gubernamental de la Argentina indicó que es determinante reconocer el papel que desempeñan las organizaciones de la economía informal en el proceso de consultas en facilitar la transición a la formalidad.
- 285.** El experto gubernamental del Senegal destacó la importancia de consultar con las organizaciones más representativas de la economía informal, especialmente debido a que constituye una oportunidad tener sus opiniones sobre la economía informal.
- 286.** El experto trabajador de la República Dominicana recordó que la economía informal que está creciendo en la actualidad, está constituida por trabajadores informales y por empresas informales. La transición de la economía informal a la economía formal tiene que ser facilitada por políticas y programas centrados, tanto en los empleadores como en los trabajadores. En la República Dominicana, el cierre de empresas azucareras hace quince años, tuvo como consecuencia que más del 95 por ciento de los 40 000 trabajadores que habían perdido sus trabajos se unieran a la economía informal. Los sindicatos desempeñan un papel importante en la promoción del diálogo social y en el respaldo a los trabajadores de la economía informal, así como en la intensificación de la transición a la formalidad.
- 287.** El experto trabajador de Ghana subrayó que, si los expertos no apoyan a las asociaciones de la economía informal, no habría coherencia en apoyar la transición a la formalidad, que es el tema principal de la reunión.

XI. Recopilación de datos y seguimiento

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

- a) recopilar, analizar y divulgar estadísticas coherentes y desglosadas por sexo sobre la magnitud y la composición de la economía informal y medir su contribución a la economía nacional?*
- b) ¿Examinar periódicamente los progresos alcanzados con miras a la formalización de la economía?*

- 288.** El portavoz de los empleadores manifestó su acuerdo con ambos puntos.

-
- 289.** El experto empleador de los Estados Unidos mencionó que se necesitan más datos. Los Estados Miembros tienen que identificar, situar y clasificar bienes extralegales, como tierras, viviendas, empresas y activos, cuantificar el valor real y potencial de los bienes, identificar las normas extralegales (informales) que rigen la propiedad extralegal, cuantificar los costos de la extralegalidad para el país y cuantificar los requisitos, incluidos el tiempo y los costos derivados de registrar la propiedad, obtener licencias, etc.
- 290.** El portavoz de los trabajadores puso de relieve que la recopilación de los datos sobre la economía informal requiere un fortalecimiento, debido a la importancia que reviste el tipo de sectores en los que se desempeñan los trabajadores de la economía informal. El seguimiento de los progresos realizados hacia la formalización tiene que ser tripartito e incluir a los trabajadores informales.
- 291.** La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, señaló la necesidad de intercambiar información entre los países. Los gobiernos tienen la responsabilidad de recopilar datos y compartirlos, al tiempo que muchos países necesitan un apoyo técnico para armonizar sus sistemas estadísticos. Tienen que incluirse en el proceso todas las instituciones, incluidas las universidades y las instituciones de investigación.
- 292.** El experto gubernamental de la India reconoció la necesidad de recopilación de datos y de seguimiento de los progresos hacia la formalización. Algunos países necesitarían una asistencia técnica para garantizar su recopilación de datos. La India tiene una larga historia de recopilación de datos sobre la economía informal, incluso a nivel sectorial, y ya adoptó las directrices aprobadas por la 17.ª CIET sobre el acopio de datos. Indicó que los datos fueron desglosados por sexo, nivel de educación y capacitación, situación en el empleo, características profesionales, etc., y se recopilaban en intervalos de cinco años.

XII. Aplicación y seguimiento

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

- 293.** El portavoz de los trabajadores indicó que las consultas tienen que incluir a las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, así como a las organizaciones más representativas basadas en los miembros de la economía informal.
- 294.** El portavoz de los empleadores no tiene ningún comentario específico sobre esta pregunta.
- 295.** La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, destacó que es necesario tener en cuenta los contextos nacionales. Es decisivo incluir, en el proceso de consulta, a los trabajadores de la economía informal.

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

- 296.** El portavoz de los empleadores no tiene ningún comentario específico sobre esta pregunta.

-
297. El portavoz de los trabajadores subrayó la importancia de alentar la revisión de las políticas dirigidas a la transición gradual a la formalidad y a las consultas nacionales. Se necesita un mecanismo para dar un seguimiento a los progresos realizados en el ámbito nacional.
298. La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, convino en la importancia del seguimiento de las políticas encaminadas a la transición gradual a la formalidad y en la necesidad de emplear métodos de evaluación diferentes. Ello permite que los Estados Miembros procedan a una mejor identificación de las áreas posibles de mejora y las políticas propuestas también se basarían en las evidencias.
299. El experto gubernamental de China añadió que su Gobierno había establecido un sistema de conferencias departamental conjunto para la protección de los trabajadores migrantes, que estuvo compuesto de funcionarios de varios ministerios, así como de representantes de las organizaciones sindicales y de las organizaciones de empleadores, garantizando que las políticas pertinentes tengan en cuenta las diversas opiniones de todos los grupos de interés.

XIII. Otras cuestiones

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

300. El portavoz de los trabajadores indicó que, además de los instrumentos ya situados en la lista de la pregunta 3, el instrumento propuesto tiene que contener una lista que haga referencia a las normas internacionales del trabajo sobre los trabajadores migrantes, como el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), así como la Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200).
301. El portavoz de los empleadores indicó que también debería hacerse referencia a la Resolución sobre la promoción de las empresas sostenibles, adoptada en 2007.
302. La experta empleadora de la Argentina puso de relieve que es decisivo que la Resolución sobre la promoción de las empresas sostenibles se añada en el texto principal de una posible norma, en lugar de en un anexo, a efectos de promover la transición de la economía informal a la economía formal.
303. La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, convino en el hecho de que, en principio, el instrumento propuesto debe contener una lista de las normas internacionales del trabajo que sean pertinentes para la economía informal, como un anexo. Sin embargo, señaló que los expertos gubernamentales habían expresado diferentes opiniones sobre los instrumentos a los que había que referirse en la lista.

Comentarios finales sobre el cuestionario

304. El experto empleador de los Estados Unidos lamentó que no se hiciera referencia en el cuestionario a los asuntos relativos a las reformas legales y financieras, al registro de las empresas, a la propiedad de la tierra y a la creación de un entorno favorable para empresas sostenibles. Aunque existen muchas barreras a la formalización, el cuestionario sólo se centra en las políticas sociales y laborales.

-
- 305.** El experto empleador de Nigeria formuló un comentario general sobre el diseño del cuestionario y resaltó que casi el 80 por ciento de los asuntos contenidos se relacionan con los derechos laborales, al tiempo que el asunto de la transición de la economía informal a la economía formal va más allá de los asuntos laborales y sociales. Instó a la Oficina a que tuviese en cuenta otros asuntos económicos principales que no habían sido aún identificados y que son fundamentales para promover la transición de la economía informal a la economía formal.
- 306.** El portavoz de los trabajadores destacó que los expertos trabajadores también tienen dificultades con algunas preguntas y con la manera en que fue elaborado el cuestionario. De hecho, algunas preguntas no están tan claras y otras faltan. Sin embargo, instó a los gobiernos a que enviaran sus respuestas al cuestionario a la Oficina. Manifestó su acuerdo en que el asunto relativo a la economía informal es mucho más amplio que una cuestión laboral y, por esta razón, va más allá del mandato de la OIT. Solicitó a la Oficina si es posible programar una discusión general para garantizar un enfoque coherente en este asunto por los diferentes organismos de las Naciones Unidas, así como por el FMI y el Banco Mundial. Con el fin de asegurar una transición sostenible de la economía informal a la economía formal, es necesario tener en cuenta otras políticas que ya fueron aplicadas en este terreno por otros organismos de las Naciones Unidas.
- 307.** La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, recordó, como comentario general, que hay que centrarse en la manera de garantizar las transiciones de la economía informal a la economía formal teniendo en cuenta que la economía formal y los empleos formales son fundamentales para alcanzar dicho objetivo.
- 308.** La Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo recordó que las respuestas de los gobiernos, incluso sobre las cuestiones que no se incluyeron explícitamente en el cuestionario, servirán de base para redactar el proyecto de conclusiones. Indicó que los mandantes tripartitos de la OIT podrían, en sus respuestas al cuestionario, indicar explícitamente los demás asuntos que deberían incluirse. Subrayó que se trata de una oportunidad única de brindar orientación sobre lo que debería reflejarse en un posible instrumento. Añadió que es responsabilidad de la Oficina tener en cuenta las respuestas, junto con las opiniones expresadas durante esta reunión, y reflejarlas en el proyecto de conclusiones.

E. Resumen de las discusiones de los grupos

- 309.** La experta gubernamental de la Argentina, hablando en nombre de los expertos gubernamentales, indicó que las opiniones expresadas por los expertos son sus opiniones personales y profesionales y no reflejan la posición de los gobiernos a los que representan. Resumió las opiniones de los expertos gubernamentales de la manera siguiente. En lo que respecta a la sección I, expresó que existe un acuerdo entre los expertos gubernamentales, en relación con las preguntas y que los países comunicarían información acerca de sus programas y políticas para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal. En relación con la sección II, el grupo de los expertos gubernamentales sugirió que el punto *b)* de la pregunta 4 se formule de manera positiva y que se sustituya «si los obstáculos a la transición a la economía formal pudieran eliminarse» por «ayudados por políticas que faciliten la transición de la economía informal a la economía formal». Asimismo, solicitó más información estadística y que las «oportunidades» contempladas se mencionaran explícitamente. Sugirió que, en el punto *d)* de la pregunta 4, el término «gobernanza» también incluyera políticas generales de desarrollo, así como la dimensión internacional general. En relación con la sección III, declaró que están de acuerdo con la referencia a las Conclusiones de 2002 y sugirió que se transmita más información sobre los diferentes grupos de la economía informal. En lo que respecta a la sección IV hay acuerdo

general. Las políticas han de tener en cuenta los diferentes niveles gubernamentales que intervienen, en base a las peculiaridades de cada país. Habría que hacer hincapié en la naturaleza gradual y progresiva de las políticas y tener en cuenta las particularidades de cada país. Existe un acuerdo general respecto de la sección V. Se necesita una legislación para garantizar una cobertura eficaz, y también se necesitan estrategias para prever la extensión gradual, teniendo en cuenta las circunstancias de los países y una sostenibilidad fiscal. La legislación debe ofrecer incentivos para la formalización y diferentes niveles de tributación para microempresas, cooperativas, etc. Habría que complementar la legislación con amplias políticas que faciliten el cumplimiento, pero el proceso debería ser gradual. En lo que respecta a la sección VI, no hay acuerdo sobre la pregunta 15, que no está clara. Aunque se reconoce que todos los trabajadores han de disfrutar de los derechos fundamentales, algunos consideran que la extensión de esos derechos a todos los trabajadores de la economía informal debe lograrse a través de la transición de la economía informal a la economía formal. Sin embargo, hay acuerdo sobre las otras preguntas de esta sección. Todos los expertos gubernamentales están de acuerdo en la necesidad de garantizar, con carácter de urgencia, la seguridad en el trabajo, y en la importancia de ampliar la cobertura de la seguridad social, teniendo en cuenta las particularidades de los países, la naturaleza progresiva y gradual de la ampliación y la sostenibilidad financiera. Existe preocupación en relación con cualquier posible doble normativa sobre las prestaciones de protección social para los trabajadores de la economía informal. Señaló que, en relación con la sección VII, hay acuerdo en lo que atañe a la necesidad de políticas del empleo. Respecto de la sección VIII, hay acuerdo y pocas sugerencias: en la pregunta 17, la palabra «progresivamente» debería ser sustituida por las palabras «lo antes posible»; en las preguntas 18 y 19, es necesario hacer hincapié en la naturaleza gradual con que se llevan a cabo esas políticas, teniendo en cuenta las particularidades de cada país. En relación con la sección IX, indicó que, aunque existe acuerdo general, también hay debate sobre la forma en la que se cumplen las leyes. Se declaró que es necesario un equilibrio en relación con la aplicación de las leyes a las diversas unidades. La centralización de la inspección del trabajo, la sensibilización, el asesoramiento y los incentivos, son importantes aspectos a tener en cuenta. La aplicación de sanciones debe ser gradual, excepto cuando el delito esté relacionado con el trabajo infantil o el trabajo forzoso. Resulta importante incrementar el número de inspectores del trabajo y la cantidad de recursos destinados a la inspección del trabajo. En lo que respecta a la sección X, señaló que se puso de relieve la importancia del diálogo social. En cuanto a la sección XI, indicó que están de acuerdo en que hay que recopilar datos, teniendo en cuenta la heterogeneidad de los países y la necesidad de incluir otra recopilación de datos y centros de investigación, con el fin de garantizar la calidad. En cuanto a la pregunta 28, a), el desglose de datos también debería incluir otras características, como la edad. A este respecto, se acoge con agrado el apoyo de la OIT. Hubo acuerdo en relación con la sección XII. Debería hacerse hincapié en la necesidad de hacer evaluaciones del impacto. Por último, en relación con la sección XIII, debería incluirse una referencia a algunas de las normas mencionadas en las demás secciones del cuestionario.

- 310.** El portavoz de los empleadores recordó el interés de los expertos empleadores en la cuestión de la transición de la economía informal a la economía formal. Destacó que abordar la informalidad significa extender el alcance de la formalidad y reducir los incentivos para permanecer en la economía informal, al tiempo que se mantiene su dinámica y espíritu empresarial. Señaló que, aunque pueden haberse planteado puntos de vista divergentes, también se han encontrado muchos puntos de acuerdo. Consideró que la formulación de preguntas resalta aún más la función del trabajo. Existe la necesidad de centrarse mucho más en una amplia variedad de temas, incluidos los derechos económicos, los derechos de propiedad, los derechos de la empresa y los derechos de los empleadores. Por consiguiente, las empresas sostenibles y un entorno empresarial propicio y favorable, son fundamentales para la formalización. Agradeció a los expertos trabajadores y a los expertos gubernamentales sus opiniones y destacó la importancia de tener en cuenta las opiniones de todos los grupos en el resumen del Presidente.

-
- 311.** El experto trabajador de Ghana, en nombre de los expertos trabajadores, expresó su pleno compromiso con el instrumento propuesto. Reconoció que en la reunión tripartita se ha realizado un gran trabajo que debería contribuir a elaborar unas conclusiones consensuadas que puedan contribuir al proceso de elaboración del instrumento propuesto. El resumen del Presidente debería reflejar los puntos sobre los que se ha logrado un consenso durante la reunión y no las posiciones de los grupos. Estas posiciones se reflejarán en el informe de la reunión. Concluyó haciendo hincapié en que el resumen del Presidente debería facilitar el consenso de cara al debate en la Conferencia Internacional de Trabajo de 2014.
- 312.** La experta empleadora de la Argentina solicitó que en el resumen del Presidente se incluyan, no sólo los puntos de consenso, sino también los puntos de vista de los grupos.
- 313.** A modo de conclusión, el Presidente destacó el consenso alcanzado en lo que respecta a la importancia de poner la informalidad en el centro de los debates y a la necesidad de garantizar los derechos a todos los trabajadores, teniendo en cuenta las realidades y la situación de cada país en el proceso de transición y organizando reuniones tripartitas a fin de que diferentes países informen sobre los desafíos a los que tienen que hacer frente, las soluciones que encuentran y las mejores prácticas.

F. Resumen del Presidente y observaciones finales

- 314.** El Presidente señaló que había tenido dos observaciones principales que formular, en relación con la muy interesante semana de discusiones que suscitó reflexiones y en la que los expertos reconocieron claramente: en primer término, la importancia del tema de la informalidad, y, en segundo término, la relevancia decisiva que tiene, a la hora de abordar el asunto de la formalización de la economía informal, la plena implicación de los mandantes tripartitos. Presentó su resumen de las discusiones, que se incluye en el anexo. Destacó que no se trata de un resumen exhaustivo, sino que éste debería considerarse como un marco basado en sus opiniones personales. Concluyó agradeciendo a los expertos por haberle dado el privilegio de ser el Presidente de esta reunión, así como a la Oficina por su asistencia. Espera que nuevos avances sobre este asunto garanticen un desarrollo sostenible y el trabajo decente para todos.
- 315.** El portavoz de los empleadores señaló que abordar con éxito la informalidad es un requisito previo para promover el crecimiento y el desarrollo sostenibles e inclusivos y que, por este motivo, su Grupo ha propuesto que este punto se incluya en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo. Los empresarios y las empresas de la economía informal encuentran muchas dificultades y necesitan herramientas adecuadas. Aunque los derechos de los trabajadores son muy importantes, la formalización de las empresas es el punto de partida. Para encontrar soluciones apropiadas, resulta necesario centrarse en las causas de la informalidad. Algunas cuestiones fundamentales no se contemplan en el Informe V (1) y no se han abordado, como por ejemplo: paz y estabilidad política; buena gobernanza, Estado de derecho y anticorrupción; creación de una cultura empresarial; políticas macroeconómicas sólidas y estables y buena gestión de la economía; comercio e integración económica sostenible; entorno jurídico y reglamentario propicio; propiedad de la tierra, garantía de los derechos de propiedad y titulación; competencia leal y acceso al mercado; acceso a los servicios financieros; infraestructura física; tecnologías de la información y de las comunicaciones; educación, formación y aprendizaje permanente; registro de empresas y concesión de licencias; política y administración fiscal; reforma judicial; creación de incentivos para la formalización; comunicar los beneficios de la formalidad a las empresas informales. Los empresarios y las empresas de la economía informal se esfuerzan para hacer sus negocios en una situación de incertidumbre e inseguridad jurídica y se enfrentan con muchas restricciones económicas. Necesitan herramientas para comprar y vender sus productos legalmente para su propiedad y hacer un

uso comercial de la propiedad, suscribir contratos legales, establecer una identidad empresarial, obtener capital, vender acciones y exportar legalmente. En este sentido, abordar la informalidad sólo desde la perspectiva de las políticas laborales y sociales, sería no entender la cuestión e ignorar las causas principales de la informalidad. Declaró que los empleadores están completamente de acuerdo en que los derechos laborales son importantes. Sin embargo, a efectos de garantizar la expresión de estos derechos, el punto de partida tiene que ser la formalización de las empresas. El enfoque centrado en el trabajo del Informe, es, en consecuencia, demasiado limitado y estrecho. En primer lugar, es imposible formalizar a los trabajadores de una empresa informal porque la única forma lógica de hacerlo es formalizando la empresa. En segundo lugar, incrementar los derechos de los trabajadores de la economía informal hace atractiva la informalidad. Y, por último, la mayoría de las personas que trabajan en la economía informal son propietarios de terrenos e inmuebles, empresarios y propietarios de negocios y empresas. Los que necesitan licencias comerciales son empresarios. La OIT tiene una clara función que desempeñar en lo que respecta a abordar la economía informal, por ejemplo promoviendo el empleo y las empresas sostenibles como parte de su misión principal. Además, no es posible promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo sin abordar la informalidad. Es necesario centrarse en una gama más amplia de cuestiones, incluidos los derechos económicos, los derechos de las empresas, los derechos de los empleadores y los derechos de propiedad.

- 316.** El experto trabajador de Ghana, en nombre de los expertos trabajadores, señaló que las Conclusiones de 2002 son un importante punto de partida para seguir con el debate. Sin embargo, desde 2002, diversos países han elaborado iniciativas pertinentes y se han adoptado nuevos acuerdos internacionales, entre los que se incluyen: la 17.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 2003, la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) y la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193). Los expertos trabajadores han dado su apoyo al enfoque integrado y a las siete esferas de orientación detalladas en el Informe V (1). El instrumento propuesto deberá reconocer, además, la diversidad de actores de la economía informal, entre los que se incluyen: las unidades económicas, los trabajadores independientes y los trabajadores asalariados. Tiene que abordar la informalidad, tanto en las empresas formales como en las empresas informales, y como mínimo alcanzar cuatro objetivos. En primer lugar, tiene que garantizar el reconocimiento del derecho de sindicación y el derecho de negociación colectiva para los trabajadores informales. En segundo lugar, el alcance de las leyes del trabajo tiene que ampliarse y/o las leyes tienen que modificarse, a efectos de incluir categorías de trabajadores tradicionalmente excluidas, con miras a cubrir toda la gama de relaciones existentes. En tercer lugar, habida cuenta de que las mujeres están sobrerrepresentadas en la economía informal, tienen que proporcionarse licencias de maternidad con goce de sueldo y ha de abordarse la cuestión del cuidado de los hijos. Por último, la cobertura de la protección tiene que extenderse a todos los trabajadores de la economía informal. El instrumento propuesto tiene que abordar la informalidad en las cadenas mundiales de suministro y brindar orientación, a fin de garantizar que los trabajadores subcontratados no se vean privados de sus derechos. Asimismo, tiene que proporcionar orientación, a efectos de fortalecer la inspección del trabajo, así como promover la economía basada en la solidaridad, en consonancia con la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193). El tripartismo es un mecanismo fundamental para facilitar la transición y es importante garantizar la participación activa y la inclusión de organizaciones representativas de los trabajadores basadas en la economía informal. Los planes nacionales tienen que formularse, implementarse y evaluarse regularmente de manera tripartita. Hay que reforzar los sistemas nacionales de recopilación de datos para disponer de una información de calidad sobre el mercado de trabajo que se pueda utilizar adecuadamente en los debates en materia de políticas y puedan evaluarse los progresos realizados.

-
- 317.** La experta gubernamental de la Argentina, en nombre de los expertos gubernamentales, señaló que los debates han sido muy útiles, en particular, en lo que respecta a intercambiar experiencias valiosas acerca de herramientas y estrategias nacionales. Pidió a la Oficina que siga proporcionando apoyo para facilitar esos útiles intercambios.
- 318.** El experto gubernamental de la India se refirió al punto 7 del resumen del Presidente y señaló que la buena gobernanza es fundamental, pero que a menudo se ve limitada por la falta de consenso tripartito, así como por otros factores estructurales, y que esto ha de tenerse en cuenta en el instrumento propuesto. Asimismo, hizo hincapié en la necesidad de llevar a cabo más análisis empíricos, en particular sobre cuestiones polémicas y posturas divergentes en lo que respecta a la definición de economía informal y a la identificación de los agentes principales.
- 319.** El experto gubernamental de China destacó la importancia de facilitar las transiciones de la economía informal de manera gradual y progresiva, con el fin de adaptarse a las diversidades de los Estados Miembros. En este sentido, señaló que se dio la debida consideración en las Conclusiones de 2002 y en el resumen del Presidente. Trasladaría toda la información a China para compartirla y seguir debatiendo estas cuestiones.
- 320.** La Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo señaló que el Informe V (1), un segundo informe con el resumen de todas las respuestas y contribuciones al cuestionario y el informe de esta reunión, alimentarían el debate que tendrá lugar en la Conferencia Internacional del Trabajo que se celebrará en 2014. Se elaborará un proyecto de conclusiones que se incluirá en el segundo informe. El debate ha contribuido ampliamente a una mejora del entendimiento de las cuestiones clave, lo que quedaría reflejado en el proyecto de conclusiones.
- 321.** La Directora del Departamento de Política de Empleo señaló que, en 2002 y 2007, participó en las discusiones tripartitas sobre la cuestión, y felicitó a los participantes por los progresos realizados. El proceso de fijación de normas en este tema, no es fácil, pero la aprobación de la propuesta de marco de acción incluida en el Informe V (1), es un progreso importante.

Anexo

Resumen del Presidente

1. Los expertos participaron activa y constructivamente en esta reunión tripartita con el fin de contribuir de manera significativa a la preparación del punto de carácter normativo relativo a facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, conforme a la decisión adoptada por el Consejo de Administración de la OIT en su 317.^a reunión (marzo de 2013).
2. Se alcanzó un consenso con respecto a que la transición a la economía formal es central para el desarrollo incluyente y la consecución de la meta del trabajo decente para todos. Ello no sólo se debe a la magnitud de la economía informal, sino también a que la formalización permite que todos contribuyan de una mejor manera a la sociedad.
3. Una norma internacional del trabajo sobre el tema ofrecería una guía valiosa a los mandantes tripartitos sobre las medidas que deben adoptarse para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal.
4. Se reconocieron la diversidad de actores y la heterogeneidad de las situaciones en la economía informal. Por consiguiente, la transición a la economía formal puede seguir múltiples vías y requiere enfoques adaptados y graduales que tengan en cuenta las circunstancias nacionales.
5. La resolución relativa al trabajo decente y la economía informal adoptada por la CIT en 2002 constituye una base sólida para la elaboración de esa nueva norma. Las novedades que ha habido desde entonces, incluidos los enfoques innovadores y su aplicación en varias esferas normativas, también deberían tenerse en cuenta.
6. Para la transición a la economía formal es necesaria una amplia gama de políticas que trasciendan las políticas laborales y sociales, y deberían aplicarse de forma coherente e integrada.
7. La buena gobernanza es esencial para la transición a la economía formal.
8. El diálogo social y el tripartismo constituyen un medio fundamental para garantizar la formalización de manera inclusiva, sostenible y equitativa.
9. Las políticas macroeconómicas centradas en el empleo y un entorno propicio para las empresas en consonancia con la resolución sobre la promoción de empresas sostenibles adoptada por la CIT en 2007 son esenciales para fomentar el empleo pleno, decente y productivo y facilitar la transición a la economía formal.
10. Las políticas nacionales de empleo, formuladas y aplicadas en consulta tripartita, ofrecen un marco esencial para promover la creación de empleos, el desarrollo empresarial, la empleabilidad y el desarrollo de competencias.
11. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo se aplican a todos los trabajadores, entre ellos los que pertenecen a la economía informal. Una posible recomendación debería orientar a los Estados Miembros sobre el modo de garantizar que dichos principios y derechos y los convenios fundamentales conexos sean eficaces para todos los trabajadores.
12. Todos los trabajadores tienen derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable. Es preciso adoptar medidas inmediatas para ocuparse de las condiciones de trabajo inseguras e insalubres en la economía informal.
13. Para la transición a la economía formal, es necesaria la ampliación progresiva de la protección social de conformidad con la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Asimismo, es preciso que los sistemas de seguridad social sean sostenibles desde un punto de vista financiero, justos y equitativos, y se adapten a las circunstancias nacionales.
14. El cumplimiento y el control de la aplicación son indispensables para garantizar la transición a la economía formal. Es necesario un enfoque equilibrado que combine incentivos, información, asesoramiento, creación de capacidad y sanciones.
15. Las estrategias y medidas para formalizar la economía informal deben ponerse en aplicación en consulta con las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores.

-
16. Para la formulación y el seguimiento de las políticas apropiadas que faciliten la transición a la economía formal, es necesario reforzar los sistemas de datos e información.
 17. Asimismo, los expertos identificaron esferas que debían aclararse, así como elementos adicionales que podían incluirse en el nuevo instrumento.
 18. En calidad de Presidente de esta reunión, quisiera alentar a los participantes a proseguir los debates e intercambios dentro de los grupos y entre éstos, con el fin de garantizar que la preparación de un posible instrumento pueda beneficiarse de más elementos bien fundamentados que reflejen la realidad de los países. Quisiera instar a la OIT a respaldar estos procesos en la mayor medida posible.

List of participants
Liste des participants
Lista de participantes

Chairperson of the Tripartite Meeting of Experts on Facilitating Transitions
from the Informal Economy to the Formal Economy

Président de la Réunion tripartite d'experts: Faciliter la transition
de l'économie informelle à l'économie formelle

Presidente de la Reunión tripartita de expertos sobre la facilitación
de la transición de la economía informal a la economía formal

Dr. Mario Luis Fuentes Alcalá

Investigador Titular
Programa de Postgrado de la Facultad de Economía
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Pensilvania, n° 86
Colonia Parque San Andrés
Delegación Coyoacán – DISTRITO FEDERAL
Código Postal 04040
México

Experts nominated by Governments
Experts désignés par les gouvernements
Expertos nominados por los gobiernos

ARGENTINA ARGENTINE

Sra. Soledad Villafañe

Directora de Estudios Macroeconómicos
Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Avenida Leandro n° Alem 650, 2.º piso
AR-C 1001 BUENOS AIRES
Argentina

BRAZIL BRÉSIL BRASIL

Mr Celso Amorim Araújo

Labour Inspector
Ministry of Labour and Employment
Esplanada dos Ministérios, Bloco F – Anexo B, Sala 150
CEP: 70059-900
BRASILIA DF
Brazil

CHINA CHINE

Mr Yulin Lu

Deputy Director-General
Department of International Cooperation
Ministry of Human Resources and Social Security
3 Hepingli Dongjie
BEIJING 100013
China

GHANA

Ms Elizabeth Acquah
Regional Labour Officer – Labour Department
Ministry of Employment and Labour Relations
PO Box M81
ACCRA
Ghana

INDIA INDE

Dr Anoop Kumar Satpathy
Fellow
V.V. Giri National Labour Institute
Ministry of Labour and Employment
Sector-24, Noida, UTTAR PRADESH
Pin-201301
India

MEXICO MEXIQUE MÉXICO

Dr. Mario Luis Fuentes Alcalá
Investigador Titular
Programa de Postgrado de la Facultad de Economía
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Pensilvania, n° 86
Colonia Parque San Andrés
Delegación Coyoacán – DISTRITO FEDERAL
Código Postal 04040
México

MOROCCO MAROC MARRUECOS

M. Hassan Laajaj
Inspecteur du travail – Délégué de l'emploi à Bernoussi Zenata
Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle
Rue Al Joumaiz Hay Ryad
RABAT
Morocco

RUSSIAN FEDERATION FÉDÉRATION DE RUSSIE FEDERACIÓN DE RUSIA

Mr Stanislav Stepakov
Consultant of the Section of International Cooperation
Ministry of Labour and Social Security
Legal Regulation and International Cooperation Department
Ilyinka Street, 21
103132, MOSCOW
Russian Federation

SENEGAL SÉNÉGAL

M. Mamadou Racine Senghor
Directeur de la protection sociale
Ministère de la Fonction publique, du Travail
et des Relations avec les institutions
Building administratif 1^{er} étage
BP 4007 DAKAR
Sénégal

THAILAND THAÏLANDE TAILANDIA

Mr Suradej Waleeittikul
Deputy Director-General
Social Security Office
Ministry of Labour
88/28 M4 Tivanon Road
Muang Nonthaburi 11000
BANGKOK
Thailand

TURKEY TURQUIE TURQUÍA

Mr Ahmet Hilmi Sezer
Social Security Expert
Social Security Institution
EU and Foreign Relations Department
Ziya Bey Cd. No: 6, B Blok, Kat: 1, 109 Nolu Oda
Balgat-ANKARA
Turkey

Experts nominated by the Employers' group
Experts désignés par le groupe des employeurs
Expertos designados por el Grupo de los Empleadores

Sra. María Victoria Giulietti
Jefa del Departamento de Política Social y Laboral
Unión Industrial Argentina
Av. de Mayo 1147/57
BUENOS AIRES
Argentina

M. John Nkono Mubualudimi
Directeur
Fédération des Entreprises du Congo (FEC)
10, avenue des Aviateurs
BP 7247
KINSHASA – Gombé
Democratic Republic of the Congo

Mr Bhagwati Prasad Pant
Executive Director
All India Organisation of Employers
Federation House
Tansen Marg
NEW DELHI 110001
India

M^{me} Joséphine Soanorondriaka Andriamamonjiarison
Présidente
Groupement des Entreprises de Madagascar
Lot VE 71bis Ambatovinaky
ANTANANARIVO 101
Madagascar

Dr Tow Hui Chiam
Malaysian Employers Federation
Council Member
3A 06 – 3A 07, Block A, Pusat Dagangasi, Phileo Damansara II
No. 15 Jalan 16/11 Off Jalan Damansara
46350 Petaling Jaya, SELANGOR D.E.
Malaysia

Mr Azad Jeetun
Director
Mauritius Employers' Federation
Barry Lane
PHOENIX
Mauritius

Mr Octavio Carvajal Bustamante
Presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de Concamin
CB&T Asesores Laborales, S.C.
Goethe No. 16, Piso 4
COLONIA ANZURES C.P. 11590
Mexico

Ms Ana Rasovic
Economic Affairs Adviser
Montenegrin Employers' Federation (MEF)
IX Crnogorske Brigade, 11
81000 PODGORICA
Montenegro

Mr Olusegun Oshinowo
Director-General/CEO
Nigeria Employers' Consultative Association
Plot A2, Hakeem Balogun Street
Central Business District
Alausa, Ikeja
LAGOS STATE
Nigeria

Mr Ferdinand Welzijn
President
Suriname Trade and Industries Association
Prins Hendrikstraat 18
PARAMARIBO
Suriname

Mr Adam Greene
Vice President
United States Council for International Business
1212 Avenue of the Americas, 21st Floor, Suite 2100
NEW YORK, NY 10036
United States

Experts nominated by the Workers' group
Experts désignés par le groupe des travailleurs
Expertos designados por el Grupo de los Trabajadores

Sr. Óscar Silva

Secretario General
Sindicato de Vendedores Ambulantes
Gallo 443 Código postal: 1172
BUENOS AIRES
Argentina

Ms Ingrid Landau

Legal and International Officer
Australian Council of Trade Unions (ACTU)
385, Queen Street
MELBOURNE 3000
Australia

Mr Plamen Dimitrov

President
Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria (CITUB)
1, Macedonia Square
1040 SOFIA
Bulgaria

Sra. Francisca Altagracia Jiménez de Tolentino

Sec. Salud y Seguridad Social
Confederación Autónoma Sindical (CASC)
República Dominicana

M^{me} Catherine Schlacther

Secrétaire confédérale
Confédération française démocratique du travail (CFDT)
4, boulevard de la Villette
75015 PARIS
France

Mr Kofi Asamoah

Secretary-General
Ghana Trades' Union Congress (GTUC)
Hall of Trade Unions
PO Box 701, ACCRA
Ghana

Ms Renana Jhabvala

National Coordinator
Self Employment Women's Association (SEWA)
Bhadra
AHMEDABAD 380001
India

Ms Sulistri Afrileston

KSBSI
Jl-Cipinang Muara Raya No. 33, Jatinegara
JAKARTA TIMOR
Indonesia

Mr Leopoldo Tartaglia
Director
Department on Global Policy
Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)
Corso d'Italia 25
I-00198 ROMA
Italy

Ms Gladys Branche
Women's Coordinator
Sierra Leone Labour Congress (SLLC)
35, Wallace Johnson Street
FREETOWN
Sierra Leone

Ms Sithokozile Siwela
First Vice-President
Zimbabwe Congress of Trade Unions
Chester House – Speke Avenue No. 88
HARARE
Zimbabwe

Observers
Observateurs
Observadores

Governments
Gouvernements
Gobiernos

ALGERIA ALGÉRIE ARGELIA

M. Mourad Boukadoum
Conseiller
Mission permanente de la République algérienne démocratique
et populaire auprès de l'Office des Nations Unies à Genève
et des autres organisations internationales en Suisse
Route de Lausanne, 308
Case postale 60
CH-1293 BELLEVUE
Suisse

AUSTRALIA AUSTRALIE

Mr David Garner
Minister-Counsellor (Labour)
Australian Permanent Mission to the United Nations
Office and other international organizations in Geneva
Chemin des Fins, 2
Case postale 102
CH-1211 GENEVA 19
Switzerland

COLOMBIA COLOMBIE

Sra. Ana Prieto
Ministro
Misión Permanente de Colombia ante la Oficina de las Naciones Unidas
y demás organizaciones internacionales en Ginebra
Chemin du Champ-d'Anier, 17-19
CH-1209 GENEVA
Switzerland

COSTA RICA

Sr. Manuel B. Dengo
Jefe de Delegación
Embajador, Representante Permanente
Misión Permanente de la República de Costa Rica ante la
Oficina de las Naciones Unidas y demás organizaciones
internacionales en Ginebra
Avenue de France, 23
CH-1202 GENEVA
Switzerland

Sr. Norman Lizano
Ministro Consejero
Misión Permanente de la República de Costa Rica ante la
Oficina de las Naciones Unidas y demás organizaciones
internacionales en Ginebra
Avenue de France, 23
CH-1202 GENEVA
Switzerland

Sra. Roxana Tinoco
Consejera
Misión Permanente de la República de Costa Rica ante la
Oficina de las Naciones Unidas y demás organizaciones
internacionales en Ginebra
Avenue de France, 23
CH-1202 GENEVA
Switzerland

Sra. Wendy Campos
Pasante
Misión Permanente de la República de Costa Rica ante la
Oficina de las Naciones Unidas y demás organizaciones
internacionales en Ginebra
Avenue de France, 23
CH-1202 GENEVA
Switzerland

CUBA

Sra. Janet Román Arredondo
Attachée
Misión Permanente de la República de Cuba
ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
y demás organizaciones internacionales en Suiza
Chemin de Valérie, 100
CH-1292 CHAMBESY
Switzerland

GERMANY ALLEMAGNE ALEMANIA

Mr Wolfgang Scholz
Counsellor
Permanent Mission of the Federal Republic of Germany
to the United Nations Office and other
international organizations in Geneva
Chemin du Petit-Saconnex, 28c
Case postale 101
CH-1211 GENEVA 19
Switzerland

Ms Franca Könik
Intern
Permanent Mission of the Federal Republic of Germany
to the United Nations Office and other
international organizations in Geneva
Chemin du Petit-Saconnex, 28c
Case postale 101
CH-1211 GENEVA 19
Switzerland

GHANA

Ms Vivian Asempapa
Minister Counsellor
Permanent Mission of the Republic of Ghana to the
United Nations Office at Geneva and other international
organizations in Switzerland
Rue de Moillebeau, 56
CH-1209 GENEVA
Switzerland

GREECE GRÈCE GRECIA

Ms Triantafyllia Totou
Official
Directorate of Terms of Work
Ministry of Labour, Social Security and Welfare
40 Pireos Street,
ATHENS
Greece

**ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE D'IRAN
REPÚBLICA ISLÁMICA DEL IRÁN**

Mr Ramin Behzad
Labour Attaché
Permanent Mission of the Islamic Republic of Iran to the United
Nations Office and other international organizations in Geneva
Chemin du Petit-Saconnex, 28
CH-1209 GENEVA
Switzerland

IRAQ

Mr Qusay M. Mahal
Attaché
Permanent Mission of the Republic of Iraq to the United Nations Office
and other international organizations in Geneva
Impasse Colombelle, 8
CH-1218 GRAND-SACONNEX
Switzerland

JAPAN JAPON JAPÓN

Mr Masakuni Hirashima
Counsellor
Permanent Mission of Japan to the United Nations Office
and other international organizations in Geneva
3, Chemin des Fins
CH-1218 GRAND-SACONNEX
Switzerland

**REPUBLIC OF KOREA RÉPUBLIQUE DE CORÉE
REPÚBLICA DE COREA**

Mr Sangun Choi
Labour Attaché
Permanent Mission of the Republic of Korea to
the United Nations Office and other
international organizations in Geneva
Avenue de l'Ariana, 1
Case postale 42
CH-1211 GENEVA 20
Switzerland

LITHUANIA LITUANIE LITUANIA

Ms Karolina Anda Juodpusytė
Social Security and Labour Attache – ILO
Permanent Mission of the Republic of Lithuania to the United Nations
Office and other international organizations in Geneva
Ch. Louis Dunant, 15
CH-1202 GENEVA
Switzerland

MALAYSIA MALAISIE MALASIA

Mr Roslan Bin Bahari
Labour Attaché
Permanent Mission of Malaysia to the United Nations
Office and other international organizations in Geneva
International Centre Cointrin (ICC)
Route de Pré-Bois, 20, Bloc H (1^{er} étage)
Case postale 1834
CH-1215 GENEVA 15
Switzerland

MEXICO MEXIQUE MÉXICO

Sr. Luis Rodrigo Morales Vélez
Ministro de Asuntos Laborales en Europa
Misión Permanente de México ante la Oficina de las Naciones Unidas
y otras organizaciones internacionales con sede en Ginebra
Chemin Louis-Dunant 15 (5^e étage)
Case postale 433
CH-1211 GENEVA 19
Switzerland

PANAMA PANAMÁ

Sr. Alejandro I. Mendoza Gantes
Consejero
Misión Permanente de Panamá ante la Oficina de las Naciones
Unidas y demás organizaciones internacionales en Ginebra
Rue de Lausanne, 20
CH-1202 GENEVA
Switzerland

PERU PÉROU PERÚ

Sra. Delia Muñoz Muñoz
Directora de la Maestría en Solución de Conflictos
Universidad de San Martín de Porres
Cerros de Camacho, 660 Dpto. 501
Santiago de Surco
LIMA 33
Perú

Sra. Sara Alvarado Salamanca
Segunda Secretaria
Misión Permanente del Perú ante la Oficina de las Naciones
Unidas y demás organizaciones internacionales en Ginebra
Avenue Louis Casaï, 71
Case postale 48
CH-1216 COINTRIN
Switzerland

**RUSSIAN FEDERATION FÉDÉRATION DE RUSSIE
FEDERACIÓN DE RUSIA**

Ms Olga Telegina
Head of Division of the Department of Employment
Ministry of Labour and Social Protection
Ilyinka Street, 21
103132, MOSCOW
Russian Federation

Mr Stepan Kuzmenkov
Counsellor
Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations
Office and other international organizations in Geneva
Avenue de la Paix, 15
CH-1211 GENEVA 20
Switzerland

SPAIN ESPAGNE ESPAÑA

Sr. Pedro Carbajal García
Jefe Sección
Consejería de Empleo y Seguridad Social
Misión Permanente de España ante la Oficina de las Naciones Unidas
y demás organizaciones internacionales en Ginebra
Avenue Blanc, 53
Case postale 201
CH-1211 GENEVA 20
Switzerland

THAILAND THAÏLANDE TAILANDIA

Ms Patana Bhandhufalck
Minister Counsellor (Labour)
Permanent Mission of Thailand to the United Nations
Office and other international organizations in Geneva
Rue Gustave-Moynier, 5
CH-1202 GENEVA
Switzerland

TURKEY TURQUIE TURQUÍA

Mr Ömer Faruk Batur
Social Security Controller
Social Security Institution of Turkey
Ziyabey Cd. No. 6
Balgat-ANKARA
Turkey

UNITED STATES ETATS-UNIS ESTADOS UNIDOS

Mr Douglas Sun
First Secretary
Permanent Mission of the United States of America
to the United Nations Office and other international
organizations in Geneva
Route de Pregny, 11
CH-1292 CHAMBESY
Switzerland

**BOLIVARIAN REPUBLIC OF VENEZUELA
RÉPUBLIQUE BOLIVARIENNE DU VENEZUELA
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**

Sr. Carlos Enrique Flores
Consejero Laboral
República Bolivariana de Venezuela ante la Oficina de las Naciones Unidas
y demás organizaciones internacionales en Ginebra
Chemin François-Lehmann, 18a
Case postale 144
CH-1218 GRAND-SACONNEX
Switzerland

Workers' group
Groupe des travailleurs
Grupo de los Trabajadores

Ms Manali Shah
Secretary
Self Employed Women's Association (SEWA)
Reception Centre, Opp. Victoria Garden
Bhadra
AHMEDABAD 380001
India

Intergovernmental organizations
Organisations intergouvernementales
Organizaciones intergubernamentales

Mr Marco Ferri
First Counsellor – Social Affairs
Delegation of the European Union to the United Nations
and other international organizations in Geneva
Rue du Grand-Pré, 64
CH-1211 GENEVA
Switzerland

Ms Constance de Crombrugghe
Intern
Delegation of the European Union to the United Nations
and other international organizations in Geneva
Rue du Grand-Pré, 64
CH-1211 GENEVA
Switzerland

Ms Carita Rammus
Legal Officer
Unit Labour Law
DG Employment, Social Affairs and Inclusion
European Commission
Rue Joseph II, 54
BRUSSELS 1000
Belgium

Non-governmental international organizations
Organisations internationales non gouvernementales
Organizaciones internacionales no gubernamentales

International Organisation of Employers
Organisation internationale des employeurs
Organización Internacional de Empleadores

Mr Roberto Suarez
Deputy Secretary-General
International Organisation of Employers (IOE)
26, Chemin de Joinville
CH-1216 COINTRIN
Switzerland

Mr Frederick Muia
Senior Adviser
International Organisation of Employers (IOE)
26, Chemin de Joinville
CH-1216 COINTRIN
Switzerland

International Trade Union Confederation
Confédération syndicale internationale
Confederación Sindical Internacional

Ms Raquel Gonzalez
Director of the ITUC–Geneva Office
Secretary Workers' Group
International Trade Union Confederation (ITUC)
Avenue Blanc, 46
CH-1202 GENEVA
Switzerland

Ms Claire Courteille
Director Equality
ITUC–Brussels
Bd. du Roi Albert II, 5 Bte 1
B-1210 BRUXELLES
Belgium

Mr Parazarikkal Haridasan
Divisional Director
Workers' Rights
ITUC–Asia Pacific

Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing
Femmes dans l'emploi informel: globalisation et organisation
Mujeres en empleo informal: globalizando y organizando

Ms Jean Christine Bonner
Director of WIEGO's Organization and Representation Programme
John F. Kennedy School of Government
PO Box 3041
Parklands 2121
JOHANNESBURG
South Africa

Secretariat of the meeting of experts
Secrétariat de la réunion tripartite d'experts
Secretaría de la Reunión tripartita de expertos

Secretaries-General:
Secrétaires générales:
Secretarias Generales:

Ms Berar Awad
Ms Doumbia-Henry

Experts:
Experts:
Expertos:

Ms Amara
Ms Balima-Vittin
Mr Chacaltana
Mr Daza
Mr Diop
Mr Lapeyre
Mr Marcadent
Mr N'Diaye
Ms St Pierre

Representative of the Bureau of Employers' Activities:
Représentant du Bureau des activités pour les employeurs:
Representante de la Oficina de Actividades para los Empleadores:

Mr Sanzouango

Representatives of the Bureau of Workers' Activities:
Représentants du Bureau des activités pour les travailleurs:
Representantes de la Oficina de Actividades para los Trabajadores:

Ms Biondi
Mr Raghwan

Representative of the Office of Legal Services and Office of the Legal Adviser:
Représentant des services juridiques et Bureau du Conseiller juridique:
Representante de servicios jurídicos y Oficina del Consejero Jurídico:

Ms Koskenmaki