



Informe resumido

Conferencia Regional sobre la Formalización de la Economía Informal

Bečići, Budva (Montenegro)
15 y 16 de septiembre de 2015



Organización Internacional del Trabajo

Conferencia Regional sobre la Formalización de la Economía Informal

Bečići, Budva (Montenegro)
15 y 16 de septiembre de 2015



Organización Internacional del Trabajo

Índice

1. Introducción: presentación del panorama	1
2. Organización de la conferencia.....	3
2.1. Justificación	3
2.2. Objetivos	5
2.3. Participantes y formato	5
3. Formalización de la economía formal en la región de Europa y Asia Central: la nueva R204 de la OIT y la necesidad de un enfoque integrado	6
3.1. Fomentar un entorno propicio para empresas sostenibles	8
3.2. Fomentar el cumplimiento de la legislación laboral.....	10
3.3. Extender la protección social a la economía informal	11
3.4. Definir políticas macroeconómicas y de empleo para fomentar el empleo formal	13
3.5. El papel del tripartismo y el diálogo social en la formalización de la economía informal.....	15
4. Conclusiones: el camino a seguir	17
Anexos.....	
Anexo 1: Nota conceptual	
Anexo 2: Programa de la conferencia	
Anexo 3: Lista de participantes.....	

1. Introducción: presentación del panorama

El término “economía informal” fue introducido por primera vez por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) durante la década de 1970 para describir determinados tipos de trabajos que no se estaban reflejando o registrando en las estadísticas gubernamentales oficiales sobre el empleo. El concepto de lo que se acuñó inicialmente como “sector informal” ha evolucionado hasta convertirse en un concepto que lo abarca todo, denominado ahora “economía informal”. Este concepto agrupa “todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, en la legislación o en la práctica, están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto”. Esta informalidad puede deberse, por un lado, a la falta de una referencia formal (empleo informal) o, por otro lado, a la no conformidad con una referencia legal, incluida especialmente la ausencia de declaración a las autoridades públicas competentes (trabajo no declarado o economía verde)¹.

La informalidad es un componente fundamental de la inseguridad en el mundo del trabajo. Las estimaciones fundamentadas señalan que más de la mitad de la fuerza de trabajo mundial participa en la economía informal. Todos los continentes y todas las regiones se ven afectados por este fenómeno, tanto en el mundo en desarrollo como en el mundo industrializado². En la región de Europa y Asia Central se estima que el porcentaje medio de la economía general que podría definirse como informal ronda el 36% de los PIB oficiales nacionales, aunque con marcadas diferencias subregionales entre la UE (18,5%) y los países de Europa Sudoriental, Europa Oriental y la Comunidad de Estados Independientes (hasta el 40%)³. En Europa Central y Sudoriental (no perteneciente a la UE) y la

Comunidad de Estados Independientes, se ha calculado que el empleo informal asciende a entre un 15% y un 30% del empleo total⁴. En la mayoría de los países balcánicos, la fuerza de trabajo informal se divide aproximadamente por igual entre asalariados con un contrato legal y trabajadores por cuenta propia, mientras que en Europa Oriental Central y Sudoriental, el empleo informal por cuenta propia es la forma dominante de trabajo no regulado⁵.

Aunque puede alegarse que la informalidad ofrece flexibilidad a los empleadores y oportunidades a las personas que pueden quedar excluidas de la economía formal, sus consecuencias son abrumadoramente negativas, tanto para quienes actúan en ella como para la sociedad en su conjunto. La economía informal puede atrapar a las personas y las empresas en una espiral de baja productividad, pobreza y competencia desleal. Limita la capacidad de las personas para aumentar el capital, obtener crédito, adquirir tecnología y participar plenamente en el mercado de trabajo. Además, priva a los trabajadores de su dignidad y sus derechos fundamentales en el trabajo, despoja a las personas de condiciones y oportunidades de trabajo decente y fomenta la competencia desleal de las empresas informales contra las registradas y formales. Impide considerablemente que los gobiernos recauden impuestos y cotizaciones sociales. El efecto agravante de la economía informal es que, en general, impide el desarrollo social y el crecimiento económico.

Quizá, la mayor dificultad de la transición a la formalidad resida en la heterogeneidad de la economía informal, las numerosas categorías diferentes de trabajos y la multiplicidad de factores que impulsan el crecimiento de la informalidad y la informalización

¹ Véase OIT, “El trabajo decente y la economía informal”, Informe de la CIT, 2002; OIT, “Transición de la economía informal a la economía formal”, Informe de la CIT, 2015.

² Véase OIT, “La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, Apoyando la transición hacia la formalidad”, 2014.

³ Schneider, F., *The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?*, IZA DP No. 6423, 2012.

⁴ OIT, *Tendencias Mundiales del Empleo 2014: ¿Hacia una recuperación sin creación de empleos?*, 2014.

⁵ Packard, T.; Koettl, J.; Montenegro, C. E. En *From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor*, Banco Mundial, 2012.

de la formalidad. Además, la dificultad de afrontar este problema se deriva también de las causas específicas que generan o mantienen la informalidad. Por un lado, está la resistencia de la producción informal de bienes y servicios para mercados locales, que sigue siendo una característica importante de la vida cotidiana de un gran número de personas y conlleva altas tasas de trabajo no declarado en la Unión Europea y los Balcanes⁶.

Por otro lado, la complejidad de hacer frente a la informalidad se magnifica con los recientes procesos de informalización vinculados a tendencias en la economía mundial o a antiguas políticas de ajuste estructural. En los últimos años, el derrumbamiento del socialismo de estado en Europa Central y Oriental y en la antigua Unión Soviética instigó un largo período de crisis económica y declive. El desmantelamiento de instituciones y prácticas en estas econo-

mías planificadas a nivel central y su sustitución por mecanismos de economía de mercado dieron lugar a perturbaciones económicas y sociales generalizadas⁷. Más recientemente, la crisis financiera mundial ha llevado a varios gobiernos de Europa y Asia Central a examinar de manera crítica las vulnerabilidades de sus mercados de trabajo y reconocer de forma unánime que el problema común de las economías informales es una cuestión central que debe abordarse con políticas integradas, coordinadas y específicas. Esta condición indispensable para hacer frente a la informalidad con eficacia se refleja en la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) (en adelante R204 de la OIT) recientemente aprobada, que constituye el primer instrumento internacional que ayuda a los Estados Miembros a sacar a los trabajadores de la economía informal trasladarlos a la economía formal y a acabar con el trabajo no declarado⁸.

⁶ Véase OIT, “Transición de la economía informal a la economía formal”, Informe de la CIT, 2015.

⁷ Smith A., *Informal Work and the Diverse Economies of 'Post-Socialist' Europe*, en Marcelli E., Williams C., Joassart P. (eds.), *Informal Work in Developed Nations*, Routledge, 2009.

⁸ Véase http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/media-centre/news/WCMS_375640/lang-es/index.htm

2. Organización de la conferencia: justificación, objetivos y participantes

En vista del renovado interés en esta cuestión y la recomendación recientemente aprobada, la OIT organizó una conferencia regional titulada “Formalizar la economía informal en Europa y Asia Central”, que se celebró en Bečići, Budva (Montenegro) los días 15 y 16 de septiembre de 2015⁹. El Gobierno de Montenegro ha participado especialmente en el debate sobre la economía informal y se han asignado recursos a la elaboración de un informe nacional del PNUD sobre este tema, al que se ha pedido que contribuya a la OIT¹⁰. Así, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social de Montenegro se ofreció a acoger la reunión y solicitó apoyo a la OIT para su organización.

2.1 Justificación

La conferencia fue el resultado de una amplia consulta entre la OIT de Ginebra (en concreto la Oficina Regional de la OIT para Europa, la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y otros departamentos técnicos de la OIT, como EMPLOYMENT, INWORK, LABADMIN/OSH) y el Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente y Oficina para Europa Oriental y Asia Central en Moscú (DWT/CO-Moscú). El acto corresponde a una serie de consultas temáticas regionales que está or-

ganizando la OIT como seguimiento mundial de la aprobación de la R204 de la OIT en vista del foro mundial de intercambio de conocimientos sobre informalidad que va a celebrarse en el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín en noviembre de este año¹¹. Esta conferencia regional se basa también en el amplio trabajo que ha llevado a cabo la OIT sobre este tema desde la década de 1970 a nivel mundial, regional y nacional.

A nivel mundial, se reconoce de forma generalizada que la OIT ha sido la organización internacional que introdujo el concepto de “sector informal” en los debates internacionales sobre desarrollo a principios de la década de 1970¹². Con los años, la OIT ha consolidado directrices sobre la transición a la economía formal que piden un enfoque integrado. En marzo de 2013, los mandantes de la OIT acordaron incluir un punto de carácter normativo sobre la “*Facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal*” en el programa de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2014. El asunto se debatió en la reciente CIT en junio de 2015 y se ha aprobado una recomendación sobre el tema. En vista de la importancia atribuida a esta norma del trabajo emblemática, su aplicación se articulará en un plan de acción, que deberá aprobar el Consejo de Administración de la OIT en noviembre de este año. Además, la importancia de la economía informal y la necesidad de apoyo continuo para garantizar una transición sostenible a la formalidad se han reflejado en las Propuestas de Programa y Presupuesto para 2016-2017 presentadas por el Director General. De hecho, la “formalización

⁹ Véase el anexo 1 (nota conceptual) y el anexo 2 (programa de la conferencia) para más información.

¹⁰ Como mencionó el Coordinador Residente de las Naciones Unidas durante la conferencia, el PNUD en todo el mundo está dedicando su Informe sobre desarrollo humano mundial de 2015 al tema de “Repensar el trabajo por y para el desarrollo humano”. El concepto subyacente de este informe se basa en la premisa de que “si el empleo se considera la principal vía de reducción de la pobreza, no puede lograrse simplemente creando trabajos, sino creando trabajos *decentes*, que ofrezcan una remuneración adecuada, condiciones de trabajo saludables y un nivel suficiente de protección social. Los trabajos en el sector informal con frecuencia no cumplen estos requisitos básicos. El trabajo que es peligroso —el trabajo sin medidas de seguridad, derechos laborales o protección social— no conduce al desarrollo humano”. En este contexto, se está elaborando un informe nacional sobre desarrollo humano centrado en Montenegro.

¹¹ Del 24 al 28 de agosto de 2015 se celebró el Lima un primer foro regional de intercambio de conocimientos titulado “Transición a la economía formal en América Latina y el Caribe”. Está previsto celebrar un acto similar en Nepal centrado en la región asiática a principios de octubre, mientras que a finales de ese mes hay otro programado en Senegal relativo a África.

¹² Para más información, véase E. Bangasser, *The ILO and the informal sector: an institutional history*, EMPLOYMENT PAPER, OIT, 2000/9.

de la economía informal” es uno de los 10 resultados en materia de políticas (resultado 6) del Programa y Presupuesto de la OIT para 2016-2017. Es probable que este tema tenga un lugar destacado en el informe de la OIT sobre el futuro del trabajo en vista del centenario de la OIT que se celebrará en 2019. Por último, en el contexto de la agenda para el desarrollo después de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El concepto de trabajo decente forma parte del Objetivo 8 y la cuestión de la economía informal se incluye explícitamente como uno de sus indicadores.

A nivel regional, la formalización de la economía informal y el fomento del cumplimiento son prioridades máximas del programa de la OIT en Europa. Están firmemente arraigados en los programas de trabajo decente por países (PTDP), la principal herramienta de programación para la prestación de apoyo de la OIT a los países. Todos los PTDP en activo, diseñados para promover el trabajo decente en las estrategias nacionales de desarrollo, incluyen un compromiso conjunto de la OIT y los mandantes nacionales para atribuir la máxima prioridad a la formalización de la economía informal. En septiembre de 2014, la OIT se sumó a altos funcionarios europeos e interlocutores sociales en la conferencia internacional “Cómo hacer atractivo el trabajo formal”, organizada en Vilna por el Ministro de Seguridad Social y Trabajo de Lituania para debatir estrategias destinadas a facilitar la transición a la formalidad e intercambiar mejores prácticas, enfoques normativos y medidas que han aplicado las autoridades nacionales. En el marco de la esfera de importancia decisiva “Formalización de la economía informal” del Programa y Presupuesto de la OIT para el bienio 2014-2015, la DWT/CO-Budapest está ejecutando un proyecto en Bosnia y Herzegovina y en Moldova para reforzar la capacidad de los gobiernos y los interlocutores sociales para diseñar y aplicar políticas y medidas que promuevan la formalización de la economía.

La DWT/CO-Moscú, junto con el Departamento de Empleo, ha realizado recientemente cuatro estudios sobre la transición de la economía informal a la economía formal en Armenia, Kazajstán, Rusia y Ta-

yikistán¹³. Al mismo tiempo, se han llevado a cabo actividades sectoriales para mejorar el cumplimiento en la economía informal, en particular a través de iniciativas de cooperación técnica destinadas a fortalecer las inspecciones de trabajo, en distintos países, como Montenegro, la ex República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina y Grecia. Las principales conclusiones se debatieron en una conferencia subregional celebrada en San Petersburgo en noviembre de 2013. La OIT también está prestando asistencia técnica a varios Estados miembros de la UE y la Comunidad de Estados Independientes para promover activamente políticas e incentivos para la transición de la informalidad a la formalidad, en colaboración con todos los mandantes nacionales.

La conferencia también se basó en el trabajo y las actividades, especialmente sobre el trabajo no declarado, llevados a cabo a nivel europeo y nacional en la zona seleccionada¹⁴. En 2003, el Consejo de la UE emitió una Resolución en la que recomendaba a los Estados miembros adoptar medidas preventivas y disuasorias para reducir el trabajo no declarado¹⁵. Al mismo tiempo, la UE ha encabezado varios estudios sobre este problema y la formulación de respuestas normativas prácticas para hacerle frente. En este contexto, en 2015 está previsto poner en marcha una plataforma de la UE para abordar el trabajo no declarado, que reunirá a todos los órganos que intervienen en la lucha contra esta forma de trabajo, entre ellos los servicios de inspección de trabajo y seguridad social y los representantes de empleadores y trabajadores a nivel europeo. A nivel nacional, se han firmado varios acuerdos bilaterales entre países europeos para facilitar las inspecciones transfronterizas. En 2010 se firmó un importante acuerdo de cooperación trilateral entre los ministros de Trabajo de Bulgaria, Grecia y

¹³ Sargsyan, A.; Tatybekov, B.; Soboleva, I.; Kubishin, E.; Baskakova, M. “Содействие переходу к формальной экономике на примере некоторых государств - участников СНГ” Working Paper No.6, OIT, Moscú, 2014.

¹⁴ Comisión Europea, “Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado”, COM(2007) 628 final, Bruselas, 2007.

¹⁵ Resolución del Consejo sobre la transformación del trabajo no declarado en empleo regular, publicada en el Diario Oficial C 260 de 29.10.2003.

Rumanía para prevenir y combatir mejor el trabajo no declarado en Europa Sudoriental¹⁶.

2.2 Objetivos

Mediante la adopción de la *Declaración de Oslo: Restablecer la confianza en el empleo y el crecimiento*¹⁷, se pidió a la OIT que prestase asistencia a los mandantes con respecto a dificultades específicas y que facilitase “el intercambio de experiencias, inclusive mediante plataformas para canjear buenas prácticas y la organización de seminarios con vistas a un aprendizaje compartido, focalizado en problemas concretos”. Dentro de este marco, el acto se concibió como un intercambio regional de experiencias y buenas prácticas, así como una oportunidad para difundir los resultados de los actuales proyectos en curso en la región. En particular, los objetivos eran los siguientes:

- Promocionar el resultado del debate de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2015 sobre la transición de la economía informal a la economía formal con ejemplos prácticos y en particular la R204 de la OIT aprobada;
- Compartir conocimientos entre los mandantes tripartitos de la región sobre enfoques e instru-

mentos relacionados con la formalización de la economía informal, incluidas las enseñanzas extraídas a través de la ejecución de varios proyectos de la OIT en la región;

- Facilitar el diálogo tripartito entre interlocutores sociales y representantes del gobierno para la elaboración de programas nacionales sobre la formalización de la economía informal;
- Definir prioridades regionales y subregionales para posibles iniciativas futuras.

2.3 Participantes y formato

La conferencia sirvió como ocasión para reunir a delegaciones tripartitas de 15 países de la región: Albania, Armenia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, la Federación de Rusia, Kazajstán, la ex República Yugoslava de Macedonia, Moldova, Montenegro, Portugal, Rumanía, Serbia, Tayikistán, Turquía y Ucrania (véase en el anexo 4 la lista de participantes)¹⁸.

El formato del taller consistió en sesiones con mesas redondas que profundizaban en temas concretos con presentadores y moderadores que mantuvieron un debate abierto con todos los participantes.

¹⁶ http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_145368/lang-es/index.htm.

¹⁷ Aprobada en la Novena Reunión Regional Europea de la OIT, Oslo, abril de 2013; puede encontrarse más información, incluido el texto, en http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/regional-meetings/europe-and-central-asia/erm-9/WCMS_210356/lang-es/index.htm

¹⁸ Véase el anexo 3: lista de participantes.

3. Formalización de la economía informal en la región de Europa y Asia Central: la nueva R204 de la OIT y la necesidad de un enfoque integrado

Todos los oradores principales hicieron hincapié en la importancia y la conveniencia de luchar contra la economía informal en la región de Europa y Asia Central. Hubo un consenso acerca de que la formalización de la economía informal no es solo una obligación desde una perspectiva de derechos humanos, puesto que la informalidad priva a las personas de condiciones y oportunidades de trabajo decente y menoscaba la dignidad en el trabajo, sino que la lucha contra la informalidad también impulsa claramente la competitividad empresarial, el crecimiento económico y el desarrollo.

Mediante la exposición de experiencias y ejemplos específicos de los países, los participantes aprendieron que las intervenciones y los programas técnicos que abordan únicamente un aspecto de la economía informal de manera aislada normalmente solo generan resultados sostenibles limitados, debido a la heterogeneidad de la informalidad en términos de factores, causas y manifestaciones. Por ejemplo, en la región seleccionada puede identificarse una pléthora de factores de la informalidad, como:

- Gobernanza débil e inestable (suele faltar apoyo gubernamental; son necesarias reformas importantes y cooperación transnacional; falta estabilidad política);
- Falta de eficiencia y transparencia de la administración pública y baja calidad de los servicios prestados por los gobiernos;
- Entorno regulador imprevisible, rígido y complicado combinado con elevadas cargas administrativas, elevados impuestos sobre los salarios, aumento del número de cargas fiscales y modificaciones frecuentes de la legislación que dan lugar a marcos jurídicos volátiles;
- Lagunas en el ámbito de aplicación o la cobertura de la legislación laboral, que excluye determinadas esferas (como salarios mínimos, condiciones de trabajo, protección social y laboral) o determinados sectores (sector rural, microempresas y pequeñas empresas, sector de la construcción, trabajo doméstico, etc.);
- Escasa vigilancia de la aplicación y el cumplimiento, derivada de una mala gobernanza, falta de capacidad institucional y mecanismos de incentivo y sistemas judiciales ineficientes;
- Altas tasas de desempleo de larga duración;
- Bajos salarios formales;
- Creciente uso (y uso indebido) de formas atípicas de empleo;
- Mal ambiente de relaciones industriales, diálogo social ineficaz y falta de representación, combinados con deficiencias concretas y prácticas a la hora de llegar a los trabajadores y empresas “invisibles” de la economía informal;
- Baja moral tributaria;
- Sanciones insuficientemente persuasivas y procedimientos de aplicación complicados en caso de incumplimiento;
- Migración y actual crisis de refugiados de Europa.

Además, como señalaron algunos participantes, la informalidad en la región también tiene un origen histórico, puesto que se ha producido como consecuencia de recientes procesos de informalización vinculados a

tendencias en la economía mundial o antiguas políticas de ajuste estructural. En particular, tras el derrumbamiento del socialismo de estado en determinados países y el consiguiente declive del empleo formal debido a la reestructuración de las empresas y el recorte del sector público, la economía informal ha surgido a medida que las personas han recurrido a varias actividades informales, de baja cualificación y a veces precarias para sobrevivir.

La heterogeneidad es una característica de la economía informal, como señalaron los participantes, en el sentido de que existen muchas categorías diferentes de trabajos, que no pueden abordarse con una solución única. En el debate quedó claro que, mientras que en algunos países el trabajo no declarado y los sueldos en mano representan un gran problema (Balcanes), en otros, el empleo asalariado informal, entendido como no registrado, y el empleo informal por cuenta propia son las principales características de la informalidad contra las que debe lucharse (Europa Central del Este y Meridional y Comunidad de Estados Independientes).

Esta visión global de la informalidad en la región y sus principales factores y causas sirvieron como base concreta sobre la que reiterar firmemente que las políticas e intervenciones que apoyan la transición a la formalidad requieren múltiples intervenciones distintas destinadas a corregir estos distintos factores, causas profundas y manifestaciones polifacéticas de la informalidad en cada contexto nacional. Por lo tanto, es necesario un único marco, pero multidimensional y adaptado a cada país. Esta condición indispensable para contener y reducir con eficiencia los elevados niveles de informalidad se ha reflejado en la R204 de la OIT recientemente aprobada¹⁹, puesto que se reconoció durante todos los debates de la conferencia. Como señaló la representante de la OIT, “la nueva Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal ofrece una herramienta normativa poderosa y práctica para que los interlocutores tripartitos de la región europea pongan en marcha estrategias integradas que atajen los factores específicos de la informalidad en distintas realidades nacionales”.

Todos los participantes acogieron con satisfacción la aprobación del nuevo instrumento de la OIT como oportunidad para seguir afrontando las dificultades en la región, mejorando las iniciativas en curso y revisando los resultados logrados hasta la fecha. A este respecto, la representante de la OIT, en su discurso, recordó que la R204 de la OIT es la primera norma internacional del trabajo destinada específicamente a ayudar a los trabajadores y las unidades económicas informales a realizar la transición a la economía formal, proponiéndose al mismo tiempo impedir la informalización del empleo formal y promover el trabajo decente para todos. La nueva norma internacional del trabajo representa una guía práctica y una herramienta útil para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal. Los principios generales circunscritos en la recomendación reflejan las enseñanzas extraídas de experiencias de éxito en todo el mundo a la hora de lidiar con la transición a la economía formal.

Además, la nueva recomendación conecta, por primera vez, todas las principales normas internacionales del trabajo, que se enumeran explícitamente como anexos. De hecho, aunque la mayoría de las normas de la OIT se aplican a los trabajadores de la economía informal, la informalidad dificulta la aplicación de las normas del trabajo y la consecución del objetivo del trabajo decente.

En concreto, la recomendación hace hincapié en tres objetivos fundamentales: 1. la transición de los trabajadores y unidades económicas existentes de la economía informal a la economía formal; 2. la creación, conservación y sostenibilidad de las empresas y los trabajos decentes en la economía formal; 3. la prevención de una mayor informalización de los trabajos de la economía formal. En este marco, debe prestarse una atención especial a la libertad de asociación y la negociación colectiva, que deben considerarse no solo derechos fundamentales que han de garantizarse y promoverse, sino también mecanismos y herramientas cruciales para lograr la aplicación efectiva de la R204 de la OIT y, en consecuencia, de todas las normas del trabajo conexas.

Además, la representante de la OIT señaló que la aplicación de la R204 requiere un ciclo de intervención de cuatro fases: i) teniendo en cuenta la naturaleza

¹⁹ Véase http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/media-centre/news/WCMS_375640/lang-es/index.htm

heterogénea de la informalidad, es necesaria una fase de diagnóstico preliminar para entender los factores y causas específicos de la informalidad en cada contexto nacional y local; ii) deben revisarse los marcos jurídicos y normativos para detectar lagunas y examinarse la viabilidad, la asequibilidad y los problemas de cumplimiento de estos marcos; iii) debe configurarse la combinación adecuada de políticas para corregir las lagunas en cada contexto específico; iv) debe aplicarse una estrategia integrada y coherente a cargo de un órgano interinstitucional que cuente con el apoyo de las esferas más altas del gobierno y los interlocutores sociales.

Todos los participantes acordaron este *modus procedendi*. En concreto, hicieron hincapié en la necesidad de recopilar datos fiables y comparables como paso preliminar y condición necesaria para aplicar con éxito la R204 de la OIT. Factores como el tamaño de la economía informal, el perfil de la población tendente al empleo informal, los sectores específicos caracterizados por una elevada tasa de informalidad, los grupos particulares de trabajadores atrapados en el empleo informal y los patrones y características de crecimiento de los mercados de trabajo locales deben tenerse en cuenta para determinar los obstáculos a la transición y las herramientas adecuadas para superarlos. Puesto que estas variables pueden diferir entre los países, serán convenientes distintos puntos de entrada en sus programas nacionales de transición a la economía formal y requerirán estadísticas más precisas y fiables.

Otros debates se centraron en esferas normativas temáticas específicas incluidas en la R204 de la OIT, como la promoción de un entorno empresarial propicio, la vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral, la ampliación de la cobertura de la protección social, políticas macroeconómicas sólidas y el fortalecimiento del diálogo social. El resumen y los principales puntos destacados de cada debate temático se resumen en los siguientes párrafos. Como recalcó la representante de la OIT, en el nuevo marco de la R204 de la OIT, cada tema debe considerarse no como una estrategia y una actividad independiente, sino, por el contrario, un pilar distinto reforzador de un enfoque único que ha de desarrollarse y aplicarse de manera simultánea.

3.1 Fomentar un entorno propicio para empresas sostenibles

El primer grupo abordó la creación de un entorno empresarial propicio como elemento fundamental para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal. Como nota preliminar, cabe destacar que todos los participantes y los oradores reconocieron que un entorno empresarial propicio es un ingrediente importante para la formalización de la economía informal, como declara abiertamente la R204 de la OIT²⁰. Un marco económico, fiscal y legislativo propicio es, de hecho, fundamental para reducir el coste de la formalidad y fomentar la competencia leal.

Los participantes observaron que, en primer lugar, un entorno empresarial propicio requiere un compromiso firme y duradero de los gobiernos con el diseño, la aplicación y el cumplimiento de políticas y legislación pertinentes. Sin embargo, para que sus acciones tengan éxito, los gobiernos no pueden actuar solos, sino que deben buscar constantemente el apoyo de los interlocutores sociales. Como se puso de relieve a menudo durante la conferencia, los interlocutores sociales representa una lenta única a través de la cual los gobiernos pueden hacerse una idea precisa y auténtica de las necesidades concretas de las empresas. Si las políticas son acordadas por todas las partes interesadas pertinentes y se determinan mediante un proceso participativo, su posterior aplicación y cumplimiento deberían estar garantizados. Por ejemplo, en **Bulgaria**, las recientes reformas acertadas de la Ley Mercantil y la Ley del Registro Mercantil para facilitar el registro de empresas se han mejorado a través del diálogo social.

²⁰ Véase la R204 de la OIT, que invita a los Estados Miembros a promover las empresas sostenibles y, en particular, las condiciones para un entorno propicio, teniendo en cuenta la resolución y las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles aprobadas por la OIT en 2007, lo que comprende el apoyo a las microempresas, a las pequeñas y medianas empresas, al emprendimiento y a normativas bien diseñadas, transparentes y adecuadamente difundidas que faciliten la transición a la economía formal y una competencia leal (R204, IV, 25 c)).

Otra cuestión importante planteada durante el debate se refería al ámbito de aplicación de las políticas relativas al entorno empresarial propicio. Sobre la base de las opiniones y experiencias de los participantes, estas políticas deben ser lo más completas posible y contemplar el apoyo a las empresas desde su creación y durante toda su existencia, tanto en el sector privado como en el público. Un marco jurídico y normativo propicio apoya el emprendimiento, en primer lugar reduciendo los costes de creación y explotación de las empresas, incluyendo procedimientos simplificados de registro y licencia, estimulando normas y reglamentaciones apropiadas y garantizando una fiscalidad razonable y equitativa. Este marco también aumenta las ventajas del registro legal; puede facilitar el acceso a compradores comerciales y garantiza condiciones de crédito más favorables, protección jurídica, cumplimiento de los contratos y acceso a la tecnología, subvenciones, cambio de divisas y mercados locales e internacionales.

Estas políticas también pueden desempeñar un papel inverso disuadiendo a las empresas de sumergirse en la economía informal. Por ejemplo, en **Bulgaria** y **Turquía** se han adoptado planes de acción para simplificar los procedimientos administrativos, fomentar el intercambio electrónico de información entre instituciones y publicar información en línea sobre las normativas pertinentes para facilitar el cumplimiento. En **Bulgaria**, las modificaciones del Código del Trabajo han permitido instituir los contratos de un día en el sector agrícola, donde la mayoría de los trabajadores estacionales son informales. En **Azerbaiyán**, los contratos de trabajo pueden registrarse de forma electrónica desde 2014. En **Armenia** se han adoptado medidas tangibles para mejorar y facilitar los procedimientos de creación y registro de empresas. En concreto, se ha implantado la declaración de impuestos por Internet y se ha creado una ventanilla única para el registro de empresas con el objetivo de reducir el tiempo necesario para registrar y crear una empresa. Esto ha ayudado a lograr mejoras sustantivas, como se ha reconocido en un informe reciente del Banco Mundial²¹.

Mediante la exposición de ejemplos de los países, los participantes enumeraron los efectos positivos que han tenido las políticas relativas a un entorno empresarial propicio, como el aumento de la productividad a través del acceso a la financiación, las cualificaciones, la infraestructura, los mercados y las transferencias de tecnología. De hecho, era generalizada la opinión de que el acceso limitado de los operadores de la economía informal a la financiación y la tecnología implica que tienen menos oportunidades de expansión comercial y mejora de la productividad. En cambio, los participantes señalaron la repercusión positiva que pueden tener, por ejemplo, los préstamos a las microempresas y las pequeñas empresas en términos de impulso de los ingresos y creación de empleo en las pequeñas empresas. En **Rusia** y en la **ex República Yugoslava de Macedonia**, por ejemplo, se han concedido préstamos a empresas de reciente creación con el consiguiente efecto positivo en la tasa de desempleo²². En **Albania**, el programa 2013-2017 del Gobierno presta apoyo específico a las pequeñas y medianas empresas para reducir sustancialmente los obstáculos y los gastos administrativos, ayudando así a eliminar la informalidad y la corrupción.

Por último, un marco normativo sólido y propicio destinado a crear un entorno empresarial favorable debería incluir también una legislación concursal sólida y justa y garantizar un sistema judicial eficaz y equitativo. En este sentido, todos los participantes elogiaron las iniciativas encaminadas a aumentar el coste de mantenerse en la informalidad, reduciendo al mismo tiempo los costes de la transición a la formalidad y aumentando sus ventajas. En particular, había consenso acerca de que las normas y los derechos laborales básicos son mínimos no negociables y su incumplimiento estaría sujeto a una sanción no discrecional. Sin embargo, en el contexto de una política sólida para un entorno empresarial propicio, las multas deberían aumentar de manera proporcional al número de trabajadores afectados o el tamaño de la empresa. Este es el caso de la **ex República Yugoslava de Macedonia**, donde se ha modificado recientemente la Ley de Faltas y

²¹ Véase Banco Mundial, Informe “Ease of Doing Business”, 2015.

²² En la ex República Yugoslava de Macedonia, según la información del Gobierno, la tasa de desempleo ha disminuido del 39% en 2006 al 26,9% en 2015 gracias a esta medida específica.

se han aumentado las sanciones en función del tamaño de la empresa o cuando ha habido casos de reincidencia.

3.2 Fomentar el cumplimiento de la legislación laboral

El segundo grupo se centró en el cumplimiento y su control. Este es otro pilar del enfoque integrado previsto por la nueva R204 de la OIT para promover la transición de la economía informal a la economía formal²³.

Como nota preliminar, la representante de la OIT arrojó luz sobre el enfoque distinto que requiere la doble naturaleza de la informalidad. Por un lado, debe lucharse contra el trabajo no declarado y la economía gris con marcos jurídicos claros, sistemas mejorados de inspección del trabajo, un acceso fácil y rápido a asistencia letrada y sistemas judiciales coherentes y equitativos, que incluyan una resolución de controversias económica y la ejecución de contratos. Se alabaron las iniciativas orientadas a promover instituciones administrativas eficientes, incluidos servicios de inspección del trabajo y sistemas judiciales eficientes, que estén exentos de corrupción y sean transparentes y coherentes en la aplicación de las normas y reglamentos. En **Moldova**, por ejemplo, el Gobierno ha decidido aumentar no solo el número, sino también, y lo que es más importante, el sueldo de los inspectores de trabajo como medida concreta para luchar contra la corrupción.

Por otro lado, la informalidad precisa una estrategia equilibrada de iniciativas de prevención, campañas de sensibilización y medidas de control del cumplimiento para abordar la gran heterogeneidad de factores y

los distintos tipos de trabajo que caracterizan a la economía informal. Los marcos jurídicos para facilitar la transición a la economía formal deben generar resultados transparentes mediante la previsión y aplicación eficaz de una combinación de todas estas medidas. En este sentido, varios participantes destacaron que las estrategias que son educativas, persuasivas, transparentes y participativas logran especialmente hacer frente a la economía informal. Iniciativas como las campañas de formalización que pretenden sensibilizar sobre los derechos laborales y apoyar la transición a la economía formal o las iniciativas educativas que hablan sobre las ventajas de trabajar formalmente, como ha ocurrido en **Portugal**, fueron bien recibidas.

Otro ejemplo: en **Moldova** se han combinado sanciones más disuasorias sobre el trabajo no declarado con la implantación de campañas educativas destinadas a poner de relieve las consecuencias de la informalidad a corto y largo plazo. En este contexto, el debate de la conferencia coincidió enérgicamente en la importancia de la colaboración entre los servicios de inspección y los interlocutores sociales, a través de acuerdos de asociación en sectores con una alta incidencia de trabajo no declarado y campañas conjuntas de información y sensibilización sobre el trabajo no declarado. Por ejemplo, en **Moldova** existe una colaboración con los interlocutores sociales en las campañas contra el trabajo no declarado, especialmente en el sector agrícola, la industria de transformación y el sector de la construcción. Otros países han establecido órganos consultivos tripartitos que se ocupan de la inspección de trabajo y ofrecen un marco de cooperación entre organizaciones de trabajadores y empleadores y los servicios de inspección del trabajo. Así ocurre en **Portugal**, donde la Comisión Permanente de Concertación Social, que es el foro nacional de diálogo social, también se ocupa de las políticas y programas de inspección del trabajo, incluso sobre la formalización de la economía informal.

Los participantes elogiaron de forma unánime las iniciativas encaminadas a reforzar la coordinación entre las distintas autoridades gubernamentales —por ejemplo, entre otras, los organismos de seguridad social, los servicios de inspección de trabajo y sanidad, los organismos tributarios y la policía de migración y fronteras— y los interlocutores sociales, con vistas a desarrollar sistemas de seguimiento y sanciones efi-

²³ La R204 de la OIT invita a los Estados Miembros a “adoptar medidas apropiadas, incluso mediante una combinación de medidas de prevención, del control del cumplimiento de la legislación y de la aplicación de sanciones efectivas, a fin de prevenir la evasión del pago de impuestos y cotizaciones sociales y el no respeto de la legislación laboral; (...) establecer mecanismos apropiados, o revisar los mecanismos existentes, que permitan asegurar el cumplimiento de la legislación nacional; (...) dotarse de un sistema de inspección adecuado y apropiado” (R204, título VI, Incentivos, cumplimiento de las normativas y control de su aplicación).

caces y reforzar el intercambio de datos y la coordinación entre las instituciones en cuestión. Este es el caso, por ejemplo, de **Moldova**, donde se ha adoptado un plan de acción para luchar contra los sueldos en mano que se beneficia de la colaboración del sistema de inspección del trabajo con las autoridades encargadas de la lucha contra la trata, las instituciones de la seguridad social y la policía para llevar a cabo inspecciones conjuntas. En **Turquía**, los funcionarios de la inspección del trabajo tienen que determinar si los trabajadores están asegurados o no y enviar dicha información a la institución de seguridad social.

El uso de nuevas tecnologías puede desempeñar un papel integral en la mejora del acceso a la información y la sensibilización. Internet en particular puede acercar a los responsables políticos a la ciudadanía, sensibilizando, difundiendo información con mayor rapidez y facilitando una formulación de políticas más transparente y consultiva. Sumado a esto, el software adaptado puede mejorar la recopilación y el análisis de datos del mercado de trabajo y la inspección, fortaleciendo la base objetiva para la elaboración, programación y evaluación de políticas. En **Albania**, la creación del portal de inspección electrónica administrado por la Inspección Central ha mejorado la transparencia y la profesionalidad de los órganos de inspección y ha mejorado la coordinación entre sus funciones de programación e inspección. Además, se ha dotado a los inspectores de trabajo de equipos electrónicos para facilitar el intercambio y el control de datos pertinentes. En **Serbia**, la inspección del trabajo está conectada a la base de datos de la Seguridad Social, que filtra datos valiosos antes de que se lleve a cabo la inspección. En **Bulgaria** y **Portugal**, los servicios de inspección del trabajo han creado sitios web en el marco de sus actividades para luchar contra el trabajo no declarado, documentando y publicando las identidades de los infractores en línea. En **Montenegro** se han creado aplicaciones móviles y sitios web, así como canales de denuncia de irregularidades, para denunciar de forma anónima infracciones de la legislación laboral.

Las campañas mediáticas han sido esenciales para fomentar el cumplimiento y llegar a los inmigrantes y otros grupos vulnerables. En **Moldova** se han puesto en marcha campañas nacionales para fomentar los pa-

gos a través de transferencias bancarias y promover la seguridad y la salud en el trabajo en el sector agrícola, la industria de la transformación y el sector de la construcción. En **Montenegro**, una presentación en la televisión sirve para destacar los aspectos negativos de la economía informal.

Por último, hubo consenso acerca de que las organizaciones internacionales y supranacionales desempeñan un papel fundamental en la reforma de los marcos jurídicos y la traducción de las normativas a la práctica. Los representantes de **Albania** y **Serbia** observaron que los convenios de la OIT y las directivas de la UE están desempeñando un papel esencial como motores de modernización de su ordenamiento jurídico. Además, los proyectos e iniciativas de cooperación técnica de la OIT y la UE están demostrando ser medidas potentes para apoyar una transición sostenible a la economía formal. En **Montenegro** se ha logrado un efecto positivo en la formalización y el registro de los contratos de trabajo gracias al apoyo de la OIT en materia de desarrollo de la capacidad y formación del servicio de inspección del trabajo. En **Rumanía**, un proyecto financiado por la UE sobre la lucha contra el trabajo no declarado introdujo la adopción de planes anuales de inspección del trabajo a nivel local. Esta medida participativa de programación de las visitas de inspección y las prioridades sigue vigente incluso después de la finalización del proyecto.

3.3 Extender la protección social a la economía informal

En este tercer grupo se reconoció que la falta de acceso a la seguridad social suele ser, en determinados países, una consecuencia directa de la informalidad y que las estrategias para ampliar la seguridad social pueden desempeñar un importante papel para hacer más atractiva la transición a la formalidad. A largo plazo, mediante la mejora de las condiciones de vida de los más vulnerables y de la población en su conjunto, la ampliación de la cobertura de la seguridad social no solo ayuda a lograr la transición a la formalidad, sino que también genera ingresos y aumenta la productividad y la prosperidad, como reconoce la R204 de la OIT, así como otra norma

del trabajo emblemática recientemente aprobada, la Recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)²⁴.

Todos reconocieron durante los debates las dificultades de hacer extensiva la seguridad social a la economía informal. Los principales obstáculos definidos por los participantes fueron la falta de voluntad política firme, la baja moral tributaria, la escasa capacidad de control de la aplicación de la legislación y de recaudación de cotizaciones sociales (incluidas sanciones insuficientemente disuasorias y largos procedimientos judiciales) y una elevada carga tributaria en comparación con los bajos niveles de prestaciones de seguridad social. Además, la transición de una economía planificada a nivel central a una economía basada en el mercado, así como las medidas de consolidación fiscal derivadas de la actual recesión económica, han puesto en dificultades considerables a los sistemas nacionales de seguridad social.

En este sentido, la representante de la OIT señaló la importancia de reconocer no solo los factores, sino también las distintas consecuencias derivadas de la informalidad, para diseñar y aplicar respuestas y estrategias eficaces. Lo más grave es que la economía informal amenaza la adecuación y la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social. Sin embargo, mientras que los trabajadores no registrados en situación de empleo informal y sus familias están desprotegidos frente a riesgos sociales sustanciales, el trabajo no declarado mediante la subdeclaración de ingresos disminuye el nivel de cotizaciones recaudadas, lo que da lugar a una menor distribución de las futuras prestaciones. Por lo tanto, deben diferenciarse las intervenciones. Las estrategias de ampliación de la seguridad social deben coordinarse con las políticas fiscales, económicas y laborales para apoyar la transición a la formalidad. También debe integrarse la doble dimensión de prevención y protección, incluida la prevención de accidentes laborales y enfermedades profesionales, la mejora de las condiciones de trabajo, la seguridad de ingresos y el acceso a la atención sanitaria. Resumiendo, es esencial un enfoque integrado y holístico.

Pese a las grandes dificultades que caracterizan a esta región, la exposición de ejemplos de los países puso de manifiesto que se ha avanzado en la ampliación de los sistemas de seguridad social y la mejora del cumplimiento y la recaudación de cotizaciones a la seguridad social. Cabe destacar varias prácticas notables en la región. Por ejemplo, algunos países están revisando su ordenamiento jurídico a fin de crear un entorno propicio para extender la seguridad social a los sectores y trabajadores que quedan actualmente excluidos de su ámbito de aplicación. En este sentido, **Tayikistán** ha adoptado medidas para crear un marco jurídico integral en consonancia con las normas internacionales y los derechos laborales básicos. Otros países han incluido la ampliación de la protección social, o uno de sus componentes, en su política nacional integrada para abordar su economía informal. Cuando el contexto del país no permite aplicar todos los componentes de un piso nacional de protección social de una sola vez, un enfoque secuencial puede generar beneficios inmediatos en cuanto a reducción de la pobreza y transición a la formalidad. Como ejemplo, **Albania** ha incluido la seguridad social y, en particular, la necesidad de reformar las pensiones en el programa del Gobierno 2013-2017 para acabar con su economía informal.

El hallazgo de nuevas formas de extender la cobertura de los programas de protección social a los trabajadores de la economía informal y otros grupos vulnerables, como los migrantes, las minorías étnicas, los jóvenes, las mujeres y las personas que trabajan en formas atípicas de empleo, se considera la principal dificultad para los sistemas de seguridad social y su credibilidad y sostenibilidad. Para buscarlas, algunos países han establecido mecanismos y medidas innovadoras que atienden a las características y las necesidades de los trabajadores y los empleadores del sector informal, incluido el desarrollo de instrumentos para incentivar y facilitar el registro en regímenes de la seguridad social. En la República Srpska (**Bosnia y Herzegovina**), por ejemplo, el pago de cotizaciones voluntarias en el sector agrícola se ha facilitado combinando el pago de cotizaciones de la seguridad social de los agricultores con descuentos en la compra de sustancias químicas, como fertilizantes y pesticidas. En otros países se han utilizado subvenciones e incentivos salariales, en forma de reducciones o exenciones temporales de las cotizaciones sociales, para contratar

²⁴ Véase http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_222053/lang-es/index.htm.

a grupos vulnerables de trabajadores. Pueden encontrarse ejemplos en los trabajadores agrícolas estacionales y los jóvenes en la **ex República Yugoslava de Macedonia** y en los migrantes y los desplazados internos en **Ucrania**. Además, en la **ex República Yugoslava de Macedonia**, el proyecto “Emplear a Macedonia” puesto en marcha por el Gobierno en marzo de 2015 tiene por objeto fomentar el empleo y aliviar el elevado nivel de desempleo del país (27,3% en el primer trimestre de 2015). El proyecto se dirige a cinco categorías de desempleo registrado. Se está intentando estimular sus perspectivas de empleo concediendo a los empleadores exenciones con respecto a los impuestos y las cotizaciones sociales²⁵.

Las mejoras en la recaudación de cotizaciones a la seguridad social y en la estrategia contra el fraude han demostrado ser beneficiosas tanto para los proveedores como para los beneficiarios y han mejorado la credibilidad y la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social. Las nuevas tecnologías pueden desempeñar un papel crucial en este ámbito al amortiguar el coste administrativo del registro en los servicios de seguridad social y en el desarrollo de mecanismos innovadores integrales para “captar” a los trabajadores inmersos en relaciones de empleo irregulares a fin de evitar el fraude y mejorar las inspecciones. Por ejemplo, muchos países de la región, entre ellos **Bosnia y Herzegovina**, **Serbia**, la **ex República Yugoslava de Macedonia** y **Moldova**, se han centrado en implantar un sistema unificado de recaudación de impuestos y cotizaciones a la seguridad social; otros han introducido tasas de penalización basadas en incentivos, como la **ex República Yugoslava de Macedonia**. Otros, como **Turquía**, han prohibido todas las transferencias de efectivo y han posibilitado el intercambio de datos entre la seguridad social y las instituciones financieras.

En el debate se reconoció el papel esencial que puede desempeñar el diálogo social. En muchos países, la creación de un consenso duradero en materia de seguridad social, incluido el establecimiento de una gestión

participativa de los sistemas de seguridad social, ha demostrado ser esencial. En **Turquía**, por ejemplo, la Asamblea General de la Institución de Seguridad Social es un órgano tripartito influyente que supervisa el diseño y la aplicación de las políticas de seguridad social. Además, los ejemplos de los países demostraron que los interlocutores sociales pueden actuar como catalizador para sensibilizar sobre los efectos adversos del trabajo informal y no declarado, entre ellos la falta de protección social a corto y largo plazo. En **Rumanía** y en la **ex República Yugoslava de Macedonia**, por ejemplo, los interlocutores sociales imparten formación y educación y llevan a cabo campañas de sensibilización sobre las ventajas del piso de protección social y la necesidad de extender su cobertura a la economía informal y a las formas atípicas de empleo, los migrantes y otros grupos vulnerables de trabajadores.

3.4 Definir políticas macroeconómicas y de empleo para fomentar el empleo formal

El propósito de este grupo era abordar las posibles medidas normativas de empleo como vehículo para ayudar a formalizar la economía informal²⁶. Como destacó claramente la representante de la OIT en sus observaciones introductorias, el crecimiento sostenible e incluso es importante para ayudar a la transición a la formalidad y reducir la pobreza. Tal y como se señaló, se admite de manera generalizada que la causa fundamental de la economía informal es la incapacidad de crear un número suficiente de puestos de trabajo formales para absorber a los nuevos participantes en el mercado de trabajo y ofrecer oportunidades laborales a aquellos que están atrapados en la economía informal²⁷. En condiciones de bajo cre-

²⁵ Según fuentes gubernamentales, en junio de 2015 se había empleado a alrededor de 2.500 personas, y 1.750 empresas se habían acogido a las exenciones ofrecidas. Para más información, véase <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2282&furtherNews=yes>

²⁶ Véase la R204 de la OIT, en concreto la sección IV, “Para alcanzar el objetivo de la creación de empleos de calidad en la economía formal, los Miembros deberían formular y aplicar una política nacional de empleo que esté en consonancia con el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y hacer del empleo pleno, decente, productivo y libremente elegido una meta central de su estrategia o plan nacional de desarrollo y crecimiento. Los Miembros deberían promover la puesta en práctica de un marco global de políticas de empleo establecido sobre la base de consultas tripartitas...”.

²⁷ Véase OIT, “La transición de la economía informal a la economía formal”, Informe de la CIT, 2015.

cimiento económico, mal clima de inversión y prolongados efectos de la crisis económica, la economía informal se ha convertido en un escape ilusorio a la pobreza. Sin embargo, en la práctica realmente agrava la pobreza a largo plazo.

Para frenar la expansión de la informalidad, la OIT ha pedido con urgencia a los Estados Miembros que hagan del empleo un aspecto central de la política económica y social promoviendo marcos macroeconómicos favorables al empleo y apoyando a los sectores productivos de la economía que tienen una gran repercusión en el empleo y el trabajo decente. En el contexto de la crisis económica, como respuesta, **Portugal** ha establecido un paquete de medidas para apoyar políticas activas del mercado de trabajo y formación, aprendizaje permanente, colocaciones de empleo para facilitar la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo y medidas para apoyar el empleo, favoreciendo relaciones laborales estables y permanentes. En **Rusia**, otra respuesta ha sido el establecimiento por parte del Gobierno de subvenciones para las empresas de reciente creación, lo que ha tenido efectos positivos en las tasas de desempleo.

En el debate quedó claro que las pequeñas y medianas empresas (PYME) desempeñan un papel crucial en muchos países de la región en la creación y el mantenimiento de numerosos puestos de trabajo. Las políticas públicas de apoyo a estas empresas pueden contribuir a generar empleo formal. Además, muchos participantes destacaron que las políticas sectoriales son un aspecto clave en este sentido. El apoyo específico a sectores con potencial para generar elevados niveles de empleo de calidad (por ejemplo el turismo) o con un nivel muy alto de informalidad (por ejemplo la agricultura o el sector de la construcción) es una dimensión fundamental de la formalización. Por ejemplo, en **Rusia**, el Ministerio de Desarrollo Económico ha puesto en marcha un programa específico destinado a apoyar a las PYME; **Kazajstán** ha implantado políticas específicas para luchar contra la informalidad, especialmente en el sector rural, mediante la concesión de micropréstamos de hasta 12.000 dólares a 5 años combinados con una formación empresarial obligatoria.

Teniendo en cuenta los déficits considerables de cualificaciones en la economía formal, los participantes señalaron la necesidad de una educación y formación profesional y técnica de calidad y marcos de cualificación destinados a abordar el desajuste entre los resultados de las instituciones de educación y formación y los tipos de cualificaciones necesarios en el mercado laboral. Por poner un ejemplo, **Kazajstán** se ha centrado en el diseño y el refuerzo de programas de aprendizaje para jóvenes en el contexto de sus políticas activas del mercado de trabajo. En **Armenia**, por otro lado, el Banco Central ha elaborado y aplicado políticas para financiar la educación de empleadores y trabajadores. Y en **Rusia**, desde 2015 se han promovido asociaciones entre el sector público y privado para organizar centros de aprendizaje a distancia. Se trata de programas educativos orientados al desarrollo de conocimientos tecnológicos, financieros, jurídicos, económicos y cívicos y a la adaptación cultural de los ciudadanos extranjeros en Rusia e incluyen el uso de medios modernos de comunicación²⁸.

Los participantes en la conferencia reconocieron que el problema de la informalidad también es un problema de gobernanza. En concreto, el contexto institucional y la capacidad de las instituciones del mercado de trabajo son de vital importancia. Algunos países de la región se han embarcado en reformas encaminadas a fortalecer o establecer mecanismos y procedimientos para la gobernanza del mercado laboral y para el establecimiento de parámetros normativos, como consejos de negociación colectiva y salarios. Las autoridades **rusas**, por ejemplo, crearon comités para hacer un seguimiento de la situación de la contratación informal y analizar el pago de salarios. Estos comités identifican los ámbitos donde predomina el empleo informal, determinan el nivel salarial medio en las empresas de ese ámbito, llevan a cabo inspecciones, intercambian información con distintas inspecciones y ministerios e identifican a los empleadores que no cumplen el salario mínimo. En **Albania** se ha creado el Departamento de Promoción Empresarial en

28 Véase https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/g20_employment_plan_russian_federation.pdf

el Ministerio de Desarrollo Económico, Comercio y Emprendimiento (METE) como órgano competente responsable de diseñar políticas para el desarrollo de la inversión, las exportaciones y las PYME, fomentar el libre emprendimiento y alentar el desarrollo de la innovación empresarial para aumentar su competitividad en los mercados regionales y mundiales²⁹. Y en **Montenegro** se ha creado un órgano de coordinación a nivel nacional para abordar los problemas de la economía informal.

Por último, se hizo mucho hincapié en que es esencial una mayor participación de los interlocutores sociales en el diseño y el seguimiento de las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo para acabar con la economía informal. En concreto, esto puede lograrse mediante medidas de activación, como estimular el nivel de contratación para emplear a otros grupos, más aprendizajes y contratos en prácticas y mejores prácticas de trabajo. En Turquía, por ejemplo, la estrategia y los planes de acción en materia de empleo se han diseñado mediante el diálogo social, con un efecto positivo en las tasas y el crecimiento del empleo formal.

3.5 El papel del tripartismo y el diálogo social en la formalización de la economía informal

Este último grupo analizó de manera detallada el papel del diálogo social y el tripartismo en el apoyo de la transición a la formalidad. Como se ha mostrado anteriormente, el diálogo social y el tripartismo fueron un tema transversal y recurrente durante todos los debates de la conferencia. Se hizo hincapié reiteradamente en que las estrategias de transición a la formalidad de éxito deben integrarse en marcos macroeconómicos, sociales, jurídicos y políticos propicios dentro de las estrategias nacionales de desarrollo. También deben facilitarse mediante instituciones de diálogo social sólidas que permitan la participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores. Sin embargo, a las personas que actúan en la economía informal por lo general no se les permite organizarse con arreglo a la legislación local y nacional y suelen quedar excluidas

de las instituciones de diálogo social y los procesos de formulación de políticas o estar infrarrepresentadas en ellos. En consecuencia, esta sesión tenía como objetivo en primer lugar hacer un balance de las iniciativas tripartitas nacionales para luchar contra la informalidad en la región y, en segundo lugar, arrojar luz sobre soluciones innovadoras viables para ampliar el alcance y la cobertura del diálogo social a fin de llegar a los trabajadores más vulnerables y los sectores proclives a la informalidad.

El debate en la conferencia reveló que, aunque el diálogo social se reconoce ampliamente como característica esencial de la democracia participativa, los gobiernos a menudo muestran un escaso interés en interactuar con los interlocutores sociales. Pese a la reticencia, el resumen de las experiencias de varios países dio testimonio de que pueden lograrse mejores resultados cuando los interlocutores sociales participan plenamente en el diseño, la aplicación y el seguimiento de estrategias nacionales de transición a la formalidad. De hecho, las prácticas de éxito en la región han demostrado que los órganos tripartitos encargados de supervisar los avances en la aplicación de las políticas se han traducido en realidades más positivas. Por ejemplo, en **Rumanía**, la Inspección de Trabajo y los interlocutores sociales han colaborado en el diseño y la aplicación de medidas para luchar contra el trabajo no declarado en el marco de un memorando de entendimiento entre el Gobierno y la Unión Europea. Según el representante del Gobierno, este enfoque participativo en los años 2010-2015 hizo que se redujeran a la mitad las tasas de trabajo no declarado en el país. En **Turquía**, un proyecto financiado por la OIT y la UE sobre “El diálogo social como herramienta para acabar con la economía informal” (2005-2007) demostró ser una iniciativa de éxito para luchar contra la informalidad mediante el aumento del diálogo social y el tripartismo entre las partes interesadas pertinentes a nivel local³⁰.

²⁹ Véase <http://wbc-inc0.net/object/organisation/8178> y <http://www.ekonomia.gov.al/>

³⁰ De hecho, en este marco, los mandantes tripartitos trabajaron juntos para elaborar planes nacionales de acción a fin de establecer ejes estratégicos, crear grupos de trabajo en los consejos provinciales de empleo para garantizar que las decisiones tuviesen en cuenta las condiciones socioeconómicas locales; llevar a cabo análisis del mercado de trabajo a través de la lente de la informalidad y dar a conocer los riesgos del empleo informal.

El debate reconoció que el sistema de relaciones industriales en Europa Oriental y Asia Central sigue caracterizándose por el predominio de consultas tripartitas a nivel nacional/normativo frente a un diálogo social y una negociación colectiva bipartita, que tienen lugar a nivel de empresas y principalmente en el sector privado. En respuesta, muchos participantes hicieron hincapié en que el tripartismo puede desempeñar un papel significativo como herramienta para autorregular las relaciones colectivas y laborales a cualquier nivel y que los gobiernos deben ofrecer incentivos o estímulos para su perfeccionamiento.

Los interlocutores sociales también pueden ser esenciales para llevar a cabo campañas e iniciativas de educación y sensibilización. En **Turquía**, las organizaciones de trabajadores y empleadores ofrecen servicios de consultoría y formación a las PYME, junto con programas de cualificaciones educativas y profesionales. Una buena práctica en **Rumanía** es “*Un día a la semana*”, una iniciativa que consiste en controles sorpresa a los trabajadores por cuenta propia o las PYME en los sectores proclives al empleo informal, como el turismo, la agricultura y la construcción. Además, los interlocutores sociales, y en concreto los sindicatos, pueden desempeñar un papel fundamental en el fomento de la participación y la representación de las mujeres y otros grupos vulnerables como los jóvenes, los migrantes y las minorías étnicas, que son especialmente numerosos en la economía informal, y en la acomodación de sus necesidades específicas. En

Rumanía, por ejemplo, un proyecto financiado por la UE ayuda a las mujeres a crear sus propias empresas; además, existe un Fondo de Garantía para ofrecer prácticas y otras oportunidades profesionales para trabajadores poco cualificados.

Todos los participantes destacaron la necesidad de diseñar y aplicar nuevas formas innovadoras y participativas de conectar con las categorías más vulnerables de trabajadores y unidades económicas de la economía informal, incluidos los grupos vulnerables y las personas que trabajan en formas atípicas de empleo. De hecho, puesto que los actores de la economía informal no tienen el derecho o la capacidad para organizarse y representar sus necesidades e intereses, su organización es el primer paso para el diálogo social y el desarrollo de soluciones tripartitas que tengan en cuenta los factores contextuales y la diversidad dentro de la economía informal. Entre los ejemplos de éxito se incluye la formación de asociaciones bipartitas en sectores tendientes a la informalidad para hacer partícipes a trabajadores y operadores, como es el caso de **Rumanía**, donde en 1998 se creó el Fondo Social de Constructores como organización asistencial a la que contribuyen por igual sindicatos y organizaciones de empleadores en el sector de la construcción y los materiales de construcción. Este marco ha brindado las condiciones ideales para un enfoque multidimensional de lucha contra el trabajo ilegal. Los servicios de asistencia social se facilitan a personas empleadas legalmente.

4. Conclusiones: el camino a seguir

Los dos días de fructíferos debates demostraron inequívocamente que la economía informal representa una preocupación muy importante en Europa y Asia Central. Aunque la mayoría de los países de la región ya están tomando medidas para fomentar la formalización de la economía informal, el empleo informal y el trabajo no declarado siguen representando un importante problema para los responsables políticos. Las intervenciones normativas deben tener en cuenta variables esenciales como los contextos nacionales y sectoriales específicos y el tamaño de las distintas empresas en cuestión. La informalidad exige que los actores políticos y económicos de la región aborden activamente una gran variedad de cuestiones como la falta de voluntad y compromiso políticos, la baja moral tributaria, la escasa capacidad de vigilancia del cumplimiento y recaudación de cotizaciones, las elevadas cotizaciones sociales y carga fiscal en comparación con el bajo nivel de beneficios, la ausencia de sanciones disuasorias, los largos procesos judiciales y la inadecuación de las políticas de ajuste estructural.

Esta conferencia regional creó un foro para compartir buenas prácticas e ideas sobre cómo seguir atajando la economía informal y aplicar mejor la nueva R204 de la OIT. Sobre la base de las intervenciones de los participantes, los siguientes mensajes y prioridades fundamentales pueden considerarse la base de las acciones y el trabajo futuros:

Aplicación de las normas internacionales

Los convenios y las recomendaciones de la OIT, así como las directivas y reglamentos de la UE, siguen teniendo un papel clave en Europa y Asia Central. Los gobiernos y los interlocutores sociales, con la asistencia de la OIT y la UE, deben seguir colaborando en el establecimiento y el mantenimiento de un entorno propicio para la aprobación, revisión y aplicación de leyes y normativas relativas a normas

del trabajo ratificadas, como recomienda la R204 de la OIT con carácter prioritario.

Diseño y aplicación de un enfoque normativo integrado

Para que la transición a la economía formal tenga éxito, es necesario recopilar, analizar y difundir datos para evaluar el tamaño y la composición de la economía informal, sus factores y manifestaciones, los modelos de crecimiento y las características de los mercados de trabajo, y supervisar y evaluar los avances hacia la formalización. Por lo tanto, los gobiernos, en colaboración con organizaciones internacionales y en consulta con las organizaciones de trabajadores y empleadores, deben seguir desarrollando la capacidad de las oficinas nacionales de estadística para medir la informalidad y reforzar la investigación sobre este tema.

Un aspecto crucial de la R204 de la OIT es el énfasis en la necesidad de una estrategia normativa integrada para facilitar la transición a la economía formal. Por lo tanto, es imprescindible que los gobiernos, en consulta con las organizaciones de trabajadores y empleadores, desarrollen y mejoren marcos únicos, pero multidimensionales y adaptados a los países, para promover y apoyar la transición a la formalidad. El consenso al que se llegó en los debates de la conferencia fue que los gobiernos de Europa y Asia Central deberían seguir emprendiendo el diseño y la aplicación de este marco normativo integrado, basado en consultas tripartitas, y que dicho marco debería incluir los siguientes elementos:

- a. Teniendo en cuenta que la causa fundamental de la economía informal es la incapacidad de crear un número suficiente de puestos de trabajo formales para absorber a los nuevos participantes en el mercado laboral y ofrecer oportunidades de trabajo a aquellas personas atrapadas en la economía informal, los gobiernos deberían ve-

lar por que el marco normativo integrado se incorpore en las estrategias o planes nacionales de desarrollo, así como en las estrategias y presupuestos de reducción de la pobreza, en consonancia con la R204 de la OIT. Esta política integrada y holística debería centrarse en estrategias de desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza y crecimiento inclusivo, la generación de trabajos decentes en la economía formal y el fomento de cualificaciones y capacidad productiva que puedan ajustarse a la demanda del mercado de trabajo.

- b. De conformidad con la Recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) y con la Resolución de la OIT sobre la protección social (protección de los trabajadores) y las Conclusiones adoptadas durante la 104ª Conferencia Internacional del Trabajo³¹, los gobiernos y los interlocutores sociales deberían detectar y subsanar las lagunas en la cobertura de la protección social (protección de los trabajadores), prestando una atención especial a los trabajadores, las profesiones y los sectores que quedan excluidos en los segmentos del mercado de trabajo, las formas atípicas de empleo, los grupos sociales que se encuentran más en riesgo, como los migrantes, las minorías étnicas, los jóvenes y las mujeres, y los problemas emergentes asociados a las nuevas formas de trabajo y el cambio del mundo del trabajo. El gobierno y los interlocutores sociales también deberían trabajar estrechamente en el diseño y la implementación de formas innovadoras de garantizar una recaudación eficiente de impuestos y cotizaciones sociales.
- c. Los gobiernos, en consulta con la mayoría de organizaciones representes de empleadores y trabajadores, deberían esforzarse por ajustar el marco jurídico para superar las lagunas en la legislación y evitar una carga legislativa innecesaria mediante la modificación frecuente de la legislación que pueda menoscabar el marco jurídico vigente. A la vez que garantizan la protección necesaria y condiciones de trabajo decente

para todos los trabajadores, incluidos los que se encuentran en segmentos del mercado laboral, estas normativas también deberían tener en cuenta las diferencias entre sectores y el tamaño de las empresas y diseñarse de forma que eliminen las complejidades que crean desincentivos de cumplimiento por parte de las empresas, con vistas a promover y facilitar la formalización de la economía informal en consonancia con la R204 de la OIT³².

- d. La creación de un entorno propicio para la formalización de las empresas es uno de los principales factores que han de tenerse en cuenta a la hora de combatir la informalización. Los gobiernos, en consulta con la mayoría de organizaciones representantes de empleadores y trabajadores, deberían esforzarse por elaborar normativas que no sean innecesariamente complejas, velando al mismo tiempo por que ofrezcan la protección y las condiciones de trabajo necesarias para los trabajadores, como se indica en la Resolución y Conclusiones sobre las PYME y la creación de empleo, aprobadas durante la 104ª Conferencia Internacional del Trabajo³³. También deben orientarse medidas al apoyo de la formalización de las empresas con arreglo a la R204 de la OIT mediante la aprobación de normativas que tengan en cuenta las diferencias entre empresas, la eliminación de los obstáculos que desincentivan el cumplimiento y la mejora del acceso a servicios empresariales, financiación, infraestructuras, mercados, tecnología y programas de educación y cualificación.
- e. Deben diseñarse mecanismos de cumplimiento más eficaces, que combinen incentivos, sensibilización y medidas coercitivas. Los servicios de inspección del trabajo deberían trabajar con recursos adecuados y colaborar con los interlocutores sociales en campañas de sensibilización y con otras autoridades (como inspectores tributarios, la policía, institutos de protección social, funcionarios de sanidad, policía de migra-

³¹ Véase <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/committees/social-protection/lang-es/index.htm>

³² Véase <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/committees/informal-economy/lang-es/index.htm>

³³ Véase <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/committees/sme/lang-es/index.htm>

ción y fronteras, etc.) en inspecciones conjuntas. Deben adoptarse medidas para extender la cobertura de la inspección del trabajo a todos los lugares de trabajo en la economía informal a fin de proteger a los trabajadores y proporcionar orientaciones a los órganos encargados de hacer cumplir la ley, como se indica claramente en la R204 de la OIT. Deben establecerse sistemas de denuncia y recurso eficientes y accesibles y deben realizarse mayores esfuerzos para acortar los procedimientos judiciales y garantizar la coherencia y la equidad de los resultados.

Enfoques innovadores como la administración electrónica y el uso de nuevas tecnologías ofrecen avances prometedores en la esfera de la recopilación de datos, el acceso a la información y la facilitación de los procedimientos de registro y cumplimiento. Las organizaciones internacionales, los gobiernos y los interlocutores sociales deberían seguir desarrollando y evaluando la eficacia de la tecnología de la información y las herramientas digitales para ayudar a los gobiernos a mejorar los sistemas de recopilación de datos y recaudación de impuestos, ayudar a las empresas a cumplir los requisitos legales e informar a los trabajadores de sus derechos y protecciones. Deben promoverse e impulsarse iniciativas en esta esfera a nivel internacional, regional y nacional a través del desarrollo y la promoción permanentes de herramientas de evaluación y orientaciones personalizadas que puedan eliminar las deficiencias de información existentes. Las herramientas innovadoras se desarrollan idealmente de manera participativa y en colaboración con los empleadores y trabajadores para atender sus necesidades y dificultades específicas.

Fomento y ampliación del diálogo social en la economía informal

El excepcional apoyo de los mandantes tripartitos de la OIT a la Recomendación núm. 204 de la OIT demuestra que la formalización de la economía formal es un asunto de interés universal. Los gobiernos, los empleadores y los trabajadores tienen un papel que desempeñar, puesto que todos pueden salir beneficiados de esta transición a la formalidad. Por lo tanto, es esencial que estas partes cooperan

en el desarrollo y la mejora de combinaciones de políticas eficaces y estrategias sostenibles para lograr el objetivo declarado. Entre las prioridades de acción están la intensificación de los esfuerzos para extender la cobertura y el alcance del diálogo social y la negociación colectiva a los sectores y grupos de trabajadores que siguen estando excluidos; la sensibilización sobre los efectos adversos de la economía informal y la falta de cobertura de la protección social; y el aumento de la capacidad nacional para adquirir y utilizar conocimientos e información a fin de desarrollar mecanismos participativos eficaces para fomentar la transición a la formalidad. Además, deben establecerse instituciones tripartitas capaces de garantizar la estabilidad, eficiencia y transparencia de la gobernanza del mercado de trabajo.

Con arreglo a la R204 de la OIT, debe prestarse especial atención al examen de los posibles obstáculos a la libertad de asociación y la negociación colectiva para aumentar la capacidad de los trabajadores y los empleadores de la economía informal para ejercer sus derechos, facilitar el intercambio de buenas prácticas y planteamientos innovadores y ofrecer a los gobiernos y los interlocutores sociales orientación, formación y apoyo técnico para superar estos obstáculos.

Aumento de la cooperación internacional

Con el objetivo de garantizar la aplicación eficaz de las normas internacionales del trabajo y los planteamientos basados en el consenso tripartito, la OIT debería seguir esforzándose por reforzar sus actividades de cooperación internacional como conducto efectivo a la formalización de la economía informal. A nivel mundial, iniciativas como el plan de acción para la aplicación de la R204 son positivas y deben respaldarse, junto con investigaciones y estudios sobre el tema, como el informe de la OIT sobre el futuro del trabajo con motivo del centenario de la OIT que se celebrará en 2019. En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la OIT debería seguir reforzando las asociaciones y alianzas existentes con otros organismos especializados de las Naciones Unidas (entre ellos el PNUD, ONU-Mujeres y UNICEF), instituciones financieras internacionales (como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), organizacio-

nes de la sociedad civil, comunidades empresariales y el mundo académico. En la región, la OIT seguirá apoyando el trabajo a través de los PTDP negociados con mandantes tripartitos, campañas de sensibilización y defensa promocionales, desarrollo de la capacidad de los mandantes tripartitos, desarrollo y difusión de conocimientos y cooperación internacional y asociaciones con organismos pertinentes de la UE, como la Comisión Europea, Eurofound y EU-OSHA.

En consonancia con la *Declaración de Oslo: Restablecer la confianza en el empleo y el crecimiento*³⁴, los gobiernos y los interlocutores sociales reconocen que las plataformas mundiales y regionales —como esta conferencia regional— son esenciales para mantener el discurso nacional, regional e internacional centrado en nuevas actividades para facilitar la transición a la economía formal. Deben realizarse esfuerzos para promover iniciativas y actos de intercambio de buenas prácticas, como el próximo acto mundial de intercambio de conocimientos organizado por la OIT que se celebrará a finales de este año (finales de noviembre) en el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín, donde se compartirán experiencias y opiniones de todas las regiones.

Los gobiernos y los interlocutores sociales desempeñarán un papel esencial en el logro de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El potencial de desarrollo derivado de la formalización de la economía informal se reconoce claramente en el Objetivo 8, “Trabajo decente y crecimiento económico”, y especialmente en su meta 8.3, que pide explícitamente “la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas”. Se pide a los mandantes que cumplan estos ambiciosos compromisos apoyando la aplicación de los ODS a nivel nacional e internacional. La adopción de marcos normativos integrados destinados a facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas a la economía formal no solo contribuirá a la consecución del Objetivo 8, sino que también influirá de manera crítica en el logro de otros objetivos, como el Objetivo 1 relativo a la erradicación de la pobreza, el Objetivo 3 relativo a la salud y el bienestar, el Objetivo 5 relativo a la igualdad de género, el Objetivo 10 relativo a la reducción de las desigualdades y el Objetivo 16 relativo a sociedades inclusivas e instituciones eficaces y responsables.

³⁴ Mediante la *Declaración de Oslo: Restablecer la confianza en el empleo y el crecimiento*, firmada en Oslo en 2013 por los delegados tripartitos de 51 Estados Miembros de Europa y Asia Central, se pide a la OIT que facilite “el intercambio de experiencias, inclusive mediante plataformas para canjear buenas prácticas y la organización de seminarios con vistas a un aprendizaje compartido, focalizado en problemas concretos”.

