

Conferencia Internacional del Trabajo  
90.<sup>a</sup> reunión 2002

---

Informe VI

## El trabajo decente y la economía informal

Sexto punto del orden del día

---

ISBN 92-2-312429-8

ISSN 0251-3226

---

*Primera edición 2002*

---

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

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

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

---

## INDICE

|                                                                                                                        | Páginas |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| CAPÍTULO PRIMERO: <i>El trabajo decente y la economía informal</i> .....                                               | 1       |
| Viejas y nuevas formas de actividad informal e informalización .....                                                   | 1       |
| El trabajo decente y la economía informal .....                                                                        | 5       |
| Fines y contenido del presente informe .....                                                                           | 8       |
| <br>CAPÍTULO II: <i>La economía informal: quiénes forman parte de ella y por qué está creciendo</i> .....              | <br>11  |
| Quiénes forman parte de la economía informal .....                                                                     | 11      |
| El empleo en las empresas informales .....                                                                             | 13      |
| Situación en el empleo .....                                                                                           | 16      |
| Algunos «mapas» regionales y nacionales .....                                                                          | 17      |
| El trabajo infantil en la economía informal .....                                                                      | 28      |
| Factores que configuran y reconfiguran la economía informal .....                                                      | 30      |
| Marcos jurídicos e institucionales .....                                                                               | 30      |
| Crecimiento económico, creación de empleo y economía informal .....                                                    | 32      |
| Reestructuración económica, crisis económica y economía informal .....                                                 | 33      |
| Pobreza y economía informal .....                                                                                      | 34      |
| Los factores demográficos y la economía informal .....                                                                 | 36      |
| La globalización y la economía informal .....                                                                          | 37      |
| La especialización flexible y las cadenas globales .....                                                               | 39      |
| Los vínculos entre la economía formal y la informal .....                                                              | 42      |
| <br>CAPÍTULO III: <i>Fortalecimiento de los derechos en la economía informal</i> .....                                 | <br>44  |
| El déficit de derechos en la economía informal .....                                                                   | 44      |
| La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la economía informal ..... | 45      |
| Libertad de asociación, libertad sindical y derecho a la negociación colectiva .....                                   | 46      |
| Eliminación del trabajo forzoso .....                                                                                  | 47      |
| Eliminación del trabajo infantil .....                                                                                 | 47      |
| Eliminación de la discriminación .....                                                                                 | 48      |
| El seguimiento promocional .....                                                                                       | 49      |
| Los instrumentos de la OIT y la economía informal .....                                                                | 50      |
| Promoción de los derechos mediante leyes, normas e instituciones nacionales y locales .....                            | 54      |
| Mejora de la legislación laboral .....                                                                                 | 54      |
| Cultura jurídica básica .....                                                                                          | 57      |

|                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Fortalecimiento de la administración del trabajo y aplicación efectiva de los derechos laborales .....     | 57  |
| Protección de los trabajadores mediante la mejora de la normativa comercial y empresarial .....            | 60  |
| CAPÍTULO IV: <i>Mejora de la protección social en la economía informal</i> .....                           | 62  |
| El déficit de protección social en la economía informal .....                                              | 62  |
| Los motivos de la baja protección social en la economía informal .....                                     | 65  |
| Mejora de la protección social en la economía informal .....                                               | 66  |
| Extensión y adaptación del seguro social obligatorio .....                                                 | 67  |
| Fomento del microseguro y de los sistemas locales .....                                                    | 70  |
| Promoción de prestaciones sociales basadas en impuestos reducidos .....                                    | 73  |
| Seguridad y salud en el trabajo en la economía informal .....                                              | 73  |
| Las implicaciones del VIH/SIDA en la protección social dentro de la economía informal .....                | 78  |
| CAPÍTULO V: <i>Fortalecimiento de la representación y de la voz en la economía informal</i> .....          | 80  |
| El vacío de representación en la economía informal .....                                                   | 80  |
| Fortalecimiento de la representación y de la voz en la economía informal .....                             | 83  |
| El papel de los gobiernos nacionales y locales .....                                                       | 84  |
| El papel de los sindicatos .....                                                                           | 88  |
| El papel de las organizaciones de empleadores .....                                                        | 96  |
| El papel de las cooperativas .....                                                                         | 103 |
| CAPÍTULO VI: <i>Satisfacer la demanda mundial de empleo decente</i> .....                                  | 107 |
| El déficit mundial de empleo .....                                                                         | 107 |
| Creación de empleos de calidad y mejora de la empleabilidad .....                                          | 112 |
| Fomento de la empleabilidad y de la productividad mediante inversiones en conocimiento y capacidades ..... | 112 |
| Alfabetización y educación básica .....                                                                    | 113 |
| Desarrollo de la formación y las competencias para un empleo decente en el sector formal .....             | 113 |
| Brindar servicios de formación para las personas que integran el sector informal de la economía .....      | 115 |
| Creación de empleos de calidad mediante el desarrollo de las empresas .....                                | 119 |
| Una política y un marco jurídico y normativo propicios .....                                               | 120 |
| La gobernabilidad y la función de los gobiernos nacionales y locales .....                                 | 121 |
| Una cultura empresarial para empleos decentes en el sector formal .....                                    | 123 |
| Estructuras de apoyo y servicios destinados a la microempresa .....                                        | 123 |
| Mejorar la calidad del empleo en las microempresas y en las pequeñas empresas .....                        | 127 |

---

|                                                                   |         |
|-------------------------------------------------------------------|---------|
| Garantizar los derechos de propiedad .....                        | 129     |
| La financiación en la economía informal .....                     | 131     |
| Desarrollo económico local y creación de empleos de calidad ..... | 134     |
| <br>PUNTOS PROPUESTOS PARA LA DISCUSIÓN .....                     | <br>136 |
| <br>ANEXO: <i>Matriz y glosario de términos</i> .....             | <br>137 |

## CAPITULO PRIMERO

### EL TRABAJO DECENTE Y LA ECONOMIA INFORMAL

#### VIEJAS Y NUEVAS FORMAS DE ACTIVIDAD INFORMAL E INFORMALIZACIÓN

Hace exactamente treinta años la OIT utilizó por primera vez la expresión «sector no estructurado»<sup>1</sup> (actualmente, «sector informal») para describir las duras actividades de los trabajadores pobres que no eran reconocidas, registradas, protegidas o reguladas por las autoridades públicas. En 1991, hace más de diez años, la 78.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo examinó «el dilema del sector no estructurado»<sup>2</sup>. El dilema que se planteaba era si la OIT y sus mandantes debían promover el sector informal como proveedor de empleo y de ingresos o tratar de extender al mismo la reglamentación y la protección social, con la posibilidad de que de esta forma se redujera su capacidad de proporcionar empleos e ingresos a una mano de obra siempre en aumento. En la Memoria de 1991 se subrayaba que «está excluido que la OIT ayude a ‘promover’ o a ‘desarrollar’ el sector no estructurado de tal o cual país como un medio cómodo y poco oneroso de crear empleos si los interesados no están resueltos, al mismo tiempo, a erradicar paulatinamente las peores formas de explotación y de trabajo infrahumanas que se observan en ese sector»<sup>3</sup>. En la discusión de la Conferencia se hizo hincapié en que para resolver el dilema había que «atacar a las raíces del mal y no sólo a los síntomas» mediante «una estrategia global y diversificada»<sup>4</sup>.

Hoy todavía hay un dilema, pero de magnitud y complejidad mucho mayores. En contra de las primeras predicciones, la economía informal ha crecido rápidamente en casi todos los puntos del planeta, incluidos los países industrializados, y ya no puede seguir considerándose un fenómeno temporal o marginal. *La mayor parte de los nuevos empleos de los últimos años, particularmente en los países en desarrollo y en transición, se ha creado en la economía informal.* La mayoría de las personas ha pasado a la economía informal porque no podía encontrar un empleo o emprender una actividad empresarial en la economía formal. En Africa, por ejemplo, en los últimos diez años el trabajo informal ha representado casi el 80 por ciento del empleo no agrícola, más del 60 por ciento del empleo urbano y más del 90 por ciento de los nuevos puestos de trabajo<sup>5</sup>. El trabajo en la economía informal no puede calificarse de «decente» en comparación con el empleo reconocido, protegido, seguro y formal.

---

<sup>1</sup> OIT: *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya* (Ginebra, 1972).

<sup>2</sup> OIT: *El dilema del sector no estructurado*. Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 78.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 1991.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, pág. 67.

<sup>4</sup> OIT: *Actas provisionales de la 78.<sup>a</sup> reunión*, Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 1991, Respuesta del Director General a la discusión de su Memoria, págs. 27/7-27/8.

<sup>5</sup> J. Charnes, citado en *Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)*, Segunda reunión anual, 22-24 de mayo de 2000, Cambridge, Massachusetts.

Se ha dado asimismo una mayor *flexibilización e informalización de la producción y de las relaciones laborales* en el contexto de la competencia mundial y de la tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC)<sup>6</sup>. Hay cada vez más empresas que, en lugar de recurrir a una plantilla regular a tiempo completo ubicada en una sola fábrica o lugar de trabajo ampliamente registrados, están descentralizando la producción y reorganizando el trabajo por medio de unidades de producción más flexibles y especializadas, algunas de las cuales no se registran y se mantienen en el sector informal. Una variación mundial de la especialización flexible es el rápido crecimiento de las cadenas transfronterizas de bienes y valores, en las cuales la empresa o el minorista principales se encuentran en un país industrializado avanzado y el productor final es un trabajador por cuenta propia en una microempresa o un trabajador a domicilio de un país en desarrollo o en transición. Como parte de sus medidas para recortar los gastos y de sus esfuerzos para mejorar su competitividad, las empresas trabajan cada vez más con un pequeño núcleo de trabajadores asalariados en condiciones regulares de empleo y una periferia cada vez mayor de trabajadores «no normalizados» o «atípicos» en diferentes tipos de lugares de trabajo dispersados en distintas ubicaciones, y algunas veces en distintos países. Estas medidas suelen incluir acuerdos de contratación externa o subcontratación y relaciones laborales más flexibles e informales.

El empleo asalariado no reglamentado al que ha dado lugar la especialización flexible incluye a trabajadores explotados en fábricas, trabajadores a domicilio, trabajadores industriales que trabajan fuera de la empresa y trabajadores ocasionales, temporales y a tiempo parcial. Sin embargo, no todos estos trabajadores flexibles o «atípicos» son «informales». Por ejemplo, en los países industrializados avanzados, los trabajadores temporales y a tiempo parcial, al igual que los teletrabajadores a domicilio, están normalmente cubiertos por la legislación laboral y de seguridad social (aunque el nivel de remuneración y las prestaciones es inferior al de los trabajadores regulares a tiempo completo y las perspectivas de promoción, formación o mejora de las capacidades son limitadas). No obstante, con frecuencia los trabajadores ocasionales o los pequeños subcontratistas o el personal al servicio de agencias de colocación no tienen protección laboral ni social. En los países en desarrollo y en transición el trabajo a domicilio, así como el trabajo en empresas explotadoras y el trabajo subcontratado u ocasional, es más típico que atípico, pero no suele estar reconocido ni protegido por el derecho laboral, ni tampoco cubierto en términos de protección social.

La expresión «sector informal» se considera cada vez más inadecuada, e incluso errónea, para reflejar estos aspectos dinámicos, heterogéneos y complejos de algo que en realidad es un fenómeno más que un «sector» en el sentido de grupo industrial o actividad económica específicos. En cambio, la expresión «economía informal» se utiliza ampliamente para hacer referencia al grupo, cada vez más numeroso y diverso de trabajadores y empresas tanto rurales como urbanos que operan en el ámbito informal<sup>7</sup>. Difieren en términos de tipo de unidad de producción y de tipo de situación en el empleo, como muestra la matriz gráfica presentada en el anexo. Entre ellos se incluye a los trabajadores por cuenta propia dedicados a actividades catalogadas de subsisten-

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, G. Standing: *Global labour flexibility: Seeking distributive justice*. (Basingstoke, Macmillan, 1999).

<sup>7</sup> Véanse la matriz y el glosario del anexo al presente informe.

cia, como los vendedores callejeros, los limpiabotas, los recogedores de basura y los chatarreros y traperos, a los trabajadores domésticos remunerados empleados por los hogares, a los trabajadores a domicilio y a los trabajadores de fábricas explotadoras a los que «se hace pasar por trabajadores asalariados» en cadenas de producción, y a los trabajadores independientes de microempresas que funcionan en solitario, con trabajadores familiares o algunas veces con aprendices o trabajadores asalariados. Es importante señalar la diversidad de quienes trabajan en la economía informal porque los problemas y necesidades de quienes realizan actividades de subsistencia, por ejemplo, no son los mismos que los de los trabajadores a domicilio cuya relación laboral con un empleador no está reconocida o protegida, o que los de los trabajadores por cuenta propia o empleadores que se enfrentan a diferentes obstáculos y dificultades para establecer y hacer funcionar empresas formales.

Estos grupos diferentes se han denominado «informales» debido a que tienen en común una importante característica: *no estar reconocidos ni protegidos dentro de los marcos jurídico y reglamentario. Sin embargo, ésta no es la única característica que define la actividad informal. Los trabajadores y empresarios informales se caracterizan por su alto nivel de vulnerabilidad.* No están reconocidos por la ley y, por consiguiente, reciben poca o ninguna protección jurídica o social, no pueden establecer contratos ni tienen asegurados sus derechos de propiedad. Es raro que puedan organizar una representación eficaz o hacer oír su voz para que se reconozca y proteja su trabajo. Su acceso a la infraestructura y a las subvenciones públicas es limitado o inexistente. Tienen que confiar como pueden en acuerdos institucionales informales, con frecuencia explotadores, para obtener información, acceso a los mercados, créditos, formación o seguridad social. Dependen en gran medida de las actitudes de las autoridades públicas, así como de las estrategias de las grandes empresas formales, su empleo es generalmente muy inestable y sus ingresos muy bajos e irregulares. Están en desventaja competitiva porque no tienen el tipo de influencia como la que pueden ejercer quienes se encuentran en la economía formal, influencia que viola algunas veces una característica esencial de toda economía de mercado como es el acceso libre y equitativo a los mercados sobre la base de la eficacia más que de la influencia. No existe una relación directa entre el trabajo informal y la pobreza, o entre el trabajo formal y escapar de la pobreza. Sin embargo, es innegable que el porcentaje de pobres que trabajan en el sector informal es mucho más alto que el de los que trabajan en la economía formal, y es aún más innegable que la proporción de mujeres pobres que trabajan en la economía informal es superior a la de los hombres pobres.

Dado que las actividades informales se desarrollan en un ámbito de vacío jurídico, las autoridades públicas las confunden algunas veces con actividades delictivas y, por consiguiente, las someten a acoso, sin excluir el soborno y la extorsión, y las reprimen. No cabe duda de que en la economía informal hay actividades delictivas, como el tráfico de drogas, el tráfico de personas y el blanqueo de dinero (que no se abordan dentro del presente informe). También existen otras actividades ilegales, como la evasión deliberada de impuestos. Pero la mayoría de los que se encuentran en la economía informal, aunque no están registrados o declarados, producen bienes y servicios legales.

El término «informal» no significa que no haya reglas o normas que regulen las actividades de los trabajadores o de las empresas. Las personas que participan en actividades informales tienen su propia «economía política», es decir, sus propias normas, acuerdos, instituciones y estructuras informales o grupales de ayuda mutua y solidari-

dad para proporcionar préstamos, organizar formación, transferir tecnología y capacidades, comerciar y acceder al mercado, hacer cumplir las obligaciones, etc.; lo que no se sabe es en qué están basadas estas reglas o normas informales, si respetan los derechos fundamentales de los trabajadores, y cómo los respetan.

Otra forma útil de describir la situación de los trabajadores y de los empresarios informales consiste en indicar el grado de seguridad que tienen en *siete aspectos de su actividad, seguridad de la que a menudo carecen: la seguridad del mercado laboral* (buenas oportunidades de trabajo derivadas de un nivel elevado de empleo resultante de políticas macroeconómicas adecuadas); *seguridad del empleo* (protección contra el despido arbitrario, reglamentación de la contratación y del despido, estabilidad en el empleo compatible con el dinamismo económico); *seguridad ocupacional* (este aspecto implica implantarse en un segmento profesional o carrera, y tener la oportunidad de consolidar un sentimiento de pertenencia mediante el propio perfeccionamiento); *seguridad en el trabajo* (protección contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales mediante normas de salud y seguridad, la regulación del tiempo de trabajo, etcétera); *seguridad para el desarrollo de las competencias* (amplias oportunidades para adquirir y mantener calificaciones profesionales mediante métodos innovadores, así como aprendizaje y formación en el empleo); *seguridad del ingreso* (obtención de ingresos adecuados); y *seguridad de representación* (protección del derecho a la representación colectiva en el mercado de trabajo a través de los sindicatos y de las organizaciones de empleadores independientes, así como de instituciones de diálogo social)<sup>8</sup>.

Sin embargo, para la OIT la forma más consistente de analizar la situación de quienes se encuentran en la economía informal es en términos de *déficit de trabajo decente*. Los trabajos en malas condiciones, improductivos y no remunerados que no están reconocidos o protegidos por la ley, la ausencia de derechos en el trabajo, la inadecuada protección social y la falta de representación y de voz se producen más en la economía informal, especialmente en el extremo inferior que constituyen las mujeres y los trabajadores jóvenes.

Algunos de los problemas y dificultades para el trabajo decente sufridos por los trabajadores y las empresas no se limitan a la economía informal; son comunes a algunos sectores de la economía formal. Por ejemplo, los «trabajadores pobres» (que ganan menos de lo suficiente para generar un ingreso familiar de un dólar de los Estados Unidos diario *per cápita*) pueden encontrarse tanto en trabajos formales como informales. No existe una clara dicotomía o división entre la «economía informal» y la «economía formal». Lo que ocurra en la economía informal repercutirá en los trabajadores y los empleadores de la economía formal, y viceversa. Las empresas informales constituyen una competencia desleal para las empresas formales, ya que no pagan impuestos, no contribuyen a la seguridad social de los trabajadores, o evitan otros costos empresariales en los que se incurre en la economía formal. Las medidas para reducir los costos excesivos de las transacciones empresariales y las barreras institucionales fomentarían la legalización de las empresas informales, beneficiarían a

---

<sup>8</sup> La labor del Programa Infocus sobre Seguridad Social y Económica consiste en poner de relieve la importancia de estas diferentes formas de seguridad y demostrar que en la mayoría de los casos no son accesibles a quienes se encuentran en la economía informal. Véase el sitio web en [www.ilo.org/public/english/protection/ses/about/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/ses/about/index.htm).

los trabajadores de esas empresas y reducirían asimismo la competencia desleal contra las empresas formales. Por consiguiente, conviene adoptar la perspectiva de que *las empresas y los trabajadores formales e informales coexisten en un continuo económico en el que los déficit de trabajo decente más graves se producen en el extremo inferior* (aunque existen también en algunos trabajos formales) y en el que las condiciones de trabajo son más decentes a medida que se asciende hacia el extremo formal.

#### EL TRABAJO DECENTE Y LA ECONOMÍA INFORMAL

La importancia cada vez mayor que ha cobrado la economía informal tanto en los segmentos tradicionales de la economía como en los segmentos emergentes, sumada a la multiplicidad de formas que reviste la «informalidad», sería razón suficiente para reexaminar el «dilema del sector informal». Sin perjuicio de lo anterior, la inclusión de este tema en la discusión de la Conferencia Internacional del Trabajo se motiva en el reconocimiento de que *todo el que trabaja tiene derechos laborales, independientemente de dónde trabaje*, así como el compromiso de la OIT y de sus mandantes de hacer que el trabajo decente sea una realidad para todos los trabajadores y empleadores. *El objetivo es promover el trabajo decente en todo el universo continuo de la actividad económica, que abarca desde el sector informal hasta el sector formal, aplicando enfoques orientados al desarrollo, la reducción de la pobreza y la igualdad de género.*

Para la OIT y sus mandantes, el trabajo decente no es una norma sino una meta que ha de lograrse progresivamente. Aplicar un método progresivo implicaría comenzar en el extremo informal del continuo económico, en el que se ha creado la mayoría de los nuevos empleos en los últimos años, y promover la transición dentro de ese continuo hacia el extremo formal de la economía y del trabajo decente y protegido. Ello sería también parte integrante de un enfoque de la reducción de la pobreza basado en el trabajo decente. El énfasis ha de ponerse, ante todo, en el extremo informal de la economía porque, como se ha destacado anteriormente, es allí donde los déficit de trabajo decente son más pronunciados<sup>9</sup>.

Por consiguiente, una estrategia integrada y global para lograr el trabajo decente en todo el continuo de la economía debería:

- *en lo inmediato*, dar prioridad a *reducir los déficit de trabajo decente en la economía informal*, sobre todo garantizando que en las leyes se reconozca y se otorguen derechos, protección jurídica y social y representación y voz a los que se encuentran actualmente en la economía informal;
- *a corto y medio plazo*, *permitir a los que se encuentran actualmente en la economía informal que inicien una transición a lo largo del espacio continuo de la economía y al mismo tiempo garantizar que quienes buscan un primer empleo y los empresarios potenciales puedan integrarse en la parte más formal, protegi-*

<sup>9</sup> En su Memoria a la 89.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Director General puso de relieve que «Las necesidades son mayores en la economía informal y entre los pobres. Si abogamos por la universalidad, y eso es lo que decía exactamente en mi Memoria de 1999 ('todos los que trabajan tienen derechos en el trabajo'), tenemos pues la obligación de abordar estas cuestiones». OIT: *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001, pág. 20.

*da y decente de dicho espacio.* Debería darse prioridad a garantizar que los trabajadores y los empresarios tengan la capacidad, la flexibilidad y los marcos jurídicos y políticos que les permitan hacerlo. Sería necesario prestar especial atención a los que sufren mayores desventajas o discriminación en el mercado laboral, como las mujeres, los jóvenes en busca de empleo y los trabajadores migrantes;

- *a largo plazo, crear suficientes oportunidades de empleo formales, protegidas y decentes para todos los trabajadores y empleadores.* Ya en 1991, la OIT dijo claramente que la economía informal no debería desarrollarse o promoverse como medio de creación de empleo de bajo costo. En el siglo XXI, el trabajo decente consiste sin duda en algo más que un puesto de trabajo a cualquier precio o bajo cualquier circunstancia. Por consiguiente, la creación de nuevos empleos no debería producirse en la economía informal. Ha de ponerse el énfasis en los puestos de calidad situados más bien en la parte superior que en la parte inferior del espacio continuo de la economía.

Para lograr el trabajo decente y reducir la pobreza tanto en lo inmediato como a largo plazo, es necesario *atajar las causas profundas — y no sólo las manifestaciones negativas — de la actividad informal y de la informalización.* Las medidas para ampliar los derechos laborales, mejorar la protección social, invertir en los conocimientos y las capacidades de los trabajadores o proporcionar a los microempresarios acceso a créditos y a otros servicios de apoyo son fundamentales para tratar las manifestaciones de la actividad informal (que incluyen normas laborales deficientes, diversas formas de inseguridad y limitaciones a la iniciativa empresarial), pero no son suficientes. Las causas profundas son los obstáculos jurídicos e institucionales que hacen difícil, cuando no imposible, que los empresarios o los trabajadores puedan integrarse o mantenerse en el sector formal, las políticas de los gobiernos nacionales que con frecuencia limitan directa o indirectamente la creación de empleo en la economía formal, la ausencia o la falta de acceso a instituciones (relacionadas o no con el mercado) fuertes y eficaces, las tendencias demográficas como la intensa migración rural/urbana y la epidemia del VIH/SIDA, la discriminación directa e indirecta de las mujeres y de otros grupos desfavorecidos y la falta de representación y de voz de quienes se encuentran en la economía informal. A menos que se traten estas causas profundas con eficacia, y hasta que ello se haga, no habrá ningún avance sostenible hacia el trabajo reconocido, protegido y decente.

Es esencial un proceso de legalización que integre a los trabajadores y a las empresas informales dentro del marco legal, de forma que estén registrados, reconocidos y protegidos. El trabajo informal puede tratarse como un problema jurídico en el sentido de que el derecho laboral no se aplica o no se hace cumplir de forma eficaz. Por una parte, la legalización implicaría la reforma de la legislación laboral y de la administración laboral para dar prioridad a la plena aplicación en la economía informal de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Las leyes deben cumplirse, el sistema judicial debe ser eficaz e imparcial y el trabajador ordinario debe conocer sus derechos y tener acceso al sistema jurídico. Por otra parte, la legalización implicaría simplificar las normas y procedimientos para gestionar empresas mejorando la transparencia y la coherencia en la aplicación de las normas y los procedimientos y reduciendo los costos de transacción. La meta sería mejorar los aspectos beneficiosos relacionados con la protección y con las normas del derecho y simplificar los aspectos

represivos o limitadores, de forma que todas las empresas y trabajadores pudieran observarlos en mayor medida<sup>10</sup>.

Sin embargo, dado que las causas profundas de la economía informal tienen múltiples facetas, la legalización no basta por sí sola para promover el trabajo decente. Son esenciales unas instituciones judiciales, políticas, económicas y de otro tipo, relacionadas o no con el mercado, que sean eficaces, así como un acceso equitativo a dichas instituciones<sup>11</sup>. Los trabajadores y las empresas informales necesitan asimismo acceso a recursos, información, mercados, tecnología, infraestructura pública y servicios sociales; necesitan «jugar en el mismo terreno» (derechos, servicios y acceso similares) que quienes se encuentran en la economía formal. Las personas particularmente desfavorecidas o discriminadas pueden necesitar medidas especiales. Para los pobres sin derechos de propiedad, las medidas para garantizar que el sistema jurídico registra la propiedad y los bienes titulares de los pobres por medios normalizados, sencillos y económicos les permitirían transformar sus valores en capital e inversiones productivas. Lo más importante es que quienes se encuentran en la economía informal necesitan representación y voz, porque es un derecho fundamental y porque ello les permite acceder a muchos otros derechos en el trabajo.

También es importante promover una buena gobernanza y reducir los costos que suponen para los gobiernos la existencia del sector informal y el fenómeno de la informalización. Con frecuencia, los trabajadores y los empresarios del sector informal son objeto de acoso, chantaje y extorsión practicados por funcionarios corruptos y tienen que hacer frente a costos prohibitivos y a procedimientos burocráticos muy complejos para establecer y gestionar las empresas. Por otra parte, también es importante señalar que quienes se encuentran en la economía informal no pagan impuestos directos ni contribuyen a la seguridad social. Sin embargo, se espera que los gobiernos proporcionen a los operadores informales cierto acceso a todos los servicios potenciales de un Estado responsable, que van desde la infraestructura básica a la seguridad interna, externa y social, y que han de ser financiados en gran medida a partir de la recaudación fiscal obtenida de la economía formal. Al mismo tiempo, para mejorar los

<sup>10</sup> En su respuesta a la discusión de su Memoria en 1991, el Director General dijo lo siguiente: «En primer lugar, nadie, pienso yo, puede poner en duda la prioridad que debe otorgarse a la plena aplicación, tanto en el sector no estructurado como en los demás, de las normas relativas a derechos humanos fundamentales como los que protegen contra formas de explotación inadmisibles [...] En segundo lugar, es innegable que leyes y reglamentos sencillos y una administración flexible y eficaz de los mismos constituyen condiciones indispensables para que el sector no estructurado entre en la legalidad. [...] En tercer lugar, habría que velar por no destruir, en este esfuerzo de racionalización, lo que realmente más importa. En lo que se refiere a la legislación del trabajo, cada país ha elaborado una serie de normas y de disposiciones legislativas, a menudo bajo el impulso de la OIT. Aunque la situación precaria del sector no estructurado impida la aplicación inmediata de algunas de estas normas, y aunque pueda ser conveniente simplificar algunos de los aspectos de esta legislación, no podemos vulnerar derechos sociales adquiridos en aras de legalizar el sector no estructurado». OIT: *Actas provisionales*, Conferencia Internacional del Trabajo, 78.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 1991. Respuesta del Director General a la discusión de su Memoria, pág. 27/7.

<sup>11</sup> Por ejemplo, es más probable que un país sea competitivo y se desarrolle — y por consiguiente tenga una economía informal más pequeña — si disfruta de un flujo abierto de información hacia la población, de una protección adecuada de los derechos de propiedad, especialmente de los pobres, del cumplimiento de los contratos y de formas poco onerosas de resolver controversias y acceder al sistema judicial por parte de la población en general. Véase Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2002: Instituciones para los mercados*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2002.

derechos y la protección en la economía informal, los gobiernos necesitan una ingente inversión en estructuras de buena gobernanza para garantizar la aplicación efectiva de los contratos, proteger los derechos de propiedad, garantizar la seguridad personal y la estabilidad social, reducir los riesgos medioambientales y de salud pública, etc. Para el país en su conjunto, la actividad del sector informal impide la utilización más eficaz de los recursos y mejoras de la productividad. Como consecuencia, la economía funciona por debajo de su potencial, lo cual tiene repercusiones negativas en los índices de crecimiento económico<sup>12</sup>.

#### FINES Y CONTENIDO DEL PRESENTE INFORME

Con el fin de constituir una base para la discusión general, el informe trata de:

- describir qué es la economía informal y quiénes forman parte de ella, y de explicar por qué la economía informal está creciendo;
- poner de relieve los déficit de trabajo decente en la economía informal; y
- proponer los elementos clave de una estrategia global e integrada para tratar tanto las causas subyacentes como las manifestaciones externas de la actividad informal y del proceso de informalización y, de esta forma, promover el trabajo decente en todo el continuo económico que va del extremo formal al extremo informal de la economía.

Dado que, incluso después de tanto tiempo, el debate en materia de políticas sigue paralizado por las diferencias de comprensión y utilización de una serie de términos, al final de este informe se proporcionan, en anexo, una matriz gráfica y un glosario de términos. La matriz trata tanto de las relaciones empresariales como de las relaciones de empleo en la economía informal y muestra cómo se relacionan entre sí. El glosario pone de manifiesto que los conceptos y las definiciones pueden estar basados en criterios *estadísticos*, en criterios *jurídicos* o en el carácter de la *relación de empleo*. El anexo proporciona asimismo un ejemplo del uso de la matriz en un país específico para describir quiénes forman parte de la economía informal.

El capítulo II comienza con un intento de trazar un mapa que refleje la diversidad, el tamaño y la importancia de la economía informal. En este intento se pone de relieve la necesidad imperiosa de contar con más y mejores estadísticas e investigaciones en materia de políticas. Los escuetos «mapas» proporcionados no dejan de ilustrar, sin embargo, la tremenda heterogeneidad de la economía informal, e indican que existen importantes fuerzas que están expandiendo la economía informal y cambiando muchas de sus características. En la segunda parte del capítulo se examinan, por consiguiente, estas fuerzas subyacentes.

Cada uno de los siguientes cuatro capítulos trata de un aspecto de la estrategia global e integrada necesaria para abordar las principales causas profundas del fenómeno del sector informal y de la informalización, reducir los déficit de trabajo decente en la economía informal y promover la transición de los trabajadores y de las empresas

---

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, N. Loyaza: *The economics of the informal sector: A simple model and some empirical evidence from Latin America*, World Bank Policy Research, Working Papers Series (Washington D.C.), Banco Mundial, 1997.

fuera de la economía informal, ascendiendo en el continuo económico hacia el trabajo formal, protegido y decente. La secuenciación de los capítulos refleja las metas inmediatas a corto, medio y largo plazo de la estrategia establecida en la sección precedente.

En el capítulo III se argumenta que los derechos laborales son tan importantes en la economía informal como en la economía formal, y se pone de relieve el gran interés que la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y otros instrumentos internacionales revisten para los trabajadores de la economía informal. Dado que las normas de la OIT proporcionan una sólida base internacional para hacer extensivos estos derechos a la economía informal, los déficit de derechos en este sector pueden discernirse estudiando la forma efectiva en que las normas se expresan y aplican, de manera gradual y selectiva, a través de la legislación y la práctica nacionales y la forma en que se capacita a los trabajadores informales para exigir el respeto de sus derechos. En este capítulo se examinan los medios por los que la legislación laboral existente puede ser aplicada práctica y efectivamente a la economía informal, la conveniencia de modificar o extender el alcance jurídico de los derechos para hacer frente a la informalización creciente de la fuerza de trabajo y las posibles vías para ampliar los conocimientos jurídicos básicos de los trabajadores informales de manera que éstos comprendan sus derechos y estén mejor capacitados para reclamar su respeto. Una importante razón por la cual los trabajadores informales pueden no disfrutar de los derechos que les concede la legislación laboral nacional es que las empresas en las que trabajan no están registradas o reguladas legalmente. Por consiguiente, el capítulo se centra también en el marco reglamentario de las empresas, los procedimientos burocráticos y los costos de transacción conexos que hacen difícil, cuando no imposible, que las microempresas y las pequeñas empresas se integren en el sector formal y logren mantenerse en él.

El capítulo IV muestra que el déficit de protección social es especialmente crítico para quienes se encuentran en la economía informal, no sólo por su inseguridad en el empleo y de ingresos, sino también porque tienen más probabilidades de estar expuestos a graves riesgos para la salud y la seguridad en el trabajo. La pandemia del VIH/SIDA tiene implicaciones particulares en el trabajo y en los trabajadores de la economía informal. Una protección social adecuada es fundamental para el trabajo decente en la economía informal, particularmente para los grupos de trabajadores más vulnerables y desprotegidos, especialmente las mujeres que realizan trabajos peligrosos. En este capítulo se argumenta que la protección social para la fuerza de trabajo informal no sólo es un derecho básico, sino también una buena estrategia económica, ya que una fuerza de trabajo más segura y saludable aumenta la productividad y facilita la formalización. Las cuestiones esenciales son: qué formas y niveles de protección social básica deberían disfrutar todos los trabajadores; cómo puede organizarse la protección social de los trabajadores informales; y quién ha de asumir los costos de tal protección. Se examina asimismo la promoción de la seguridad y la salud en el trabajo como un complemento importante de la protección social, particularmente en el frente de la prevención.

En el capítulo V se pone de relieve que la libertad de asociación y el derecho de sindicación constituyen un principio fundamental y un derecho capacitador clave. Con frecuencia el hecho de no estar organizados y no tener voz es lo que impide a las personas en la economía informal defender sus intereses laborales a través de la negociación colectiva o las conversaciones con políticos y burócratas sobre las preocupaciones relativas a la legislación, el acceso a la infraestructura, los derechos de

propiedad, la seguridad social, las inquietudes medioambientales, etc. Este capítulo resalta el papel de los gobiernos nacionales y locales y del marco legal y de gobernanza para proteger y aplicar este derecho. En él se examina también cómo los interlocutores sociales están construyendo instituciones y procesos de diálogo social en la economía informal.

El capítulo VI trata la cuestión fundamental a medio y largo plazo de cómo hacer ascender a los trabajadores y a los empresarios actualmente en la economía informal hacia el empleo formal decente y cómo garantizar que los nuevos empleos se crean en la economía formal y no en la informal. Para lograr estas metas, en el capítulo se destacan medidas, por una parte, para invertir en la fuerza de trabajo (prestando especial atención a los más vulnerables y desfavorecidos) con el fin de promover así su empleabilidad, su productividad y su flexibilidad para ascender en el universo continuo de la economía. Por otra parte, se ponen asimismo de relieve medidas para facilitar la creación y la expansión de las microempresas y las pequeñas empresas en la economía formal y adoptar estrategias efectivas que mejoren la productividad y permitan proporcionar empleos de calidad a los trabajadores. Son esenciales una política y un marco jurídico propicios, estructuras institucionales apropiadas y favorecedoras y una buena gobernanza para que estas medidas resulten efectivas y para que los empleos que se creen sean decentes y formales, en vez de crearse en la economía informal.

Los puntos propuestos para la discusión en la reunión de la Conferencia se incluyen al final del informe.

## CAPITULO II

### LA ECONOMIA INFORMAL: QUIENES FORMAN PARTE DE ELLA Y POR QUE ESTA CRECIENDO

#### QUIÉNES FORMAN PARTE DE LA ECONOMÍA INFORMAL

Trazar un mapa de la economía informal a fin de comprender su tamaño, composición y evolución es una tarea extremadamente difícil e inevitablemente imprecisa. Hacer una comparación internacional no es posible. Ello se debe a que se han utilizado diferentes definiciones de economía informal, la información estadística se ha ido recogiendo a medida que se ha necesitado en vez de hacerlo de forma periódica, y la fiabilidad de los datos es desigual. Desgraciadamente, los datos nacionales disponibles actualmente no siguen de manera consistente las definiciones y no permiten un desglose de conformidad con el de la matriz presentada en el anexo. Hasta ahora, la OIT únicamente ha reunido estadísticas sobre el empleo en empresas del sector informal (casillas 3 a 8 de la matriz), que fue el concepto utilizado por la OIT y para el cual existe una definición acordada internacionalmente adoptada por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET). Es importante indicar que la información disponible hace referencia a empresas y mano de obra, pero no a la contribución de la economía informal al producto interior bruto (PIB)<sup>1</sup>.

Los últimos datos publicados por la OIT<sup>2</sup> sobre empresas del sector informal se basan en información procedente de 54 países, la mayoría de los cuales todavía mantiene una definición propia de sector informal que no es completamente acorde con la definición estadística internacional adoptada en 1993 por la 15.<sup>a</sup> CIET y el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993. De esos 54 países, 21 utilizan el criterio de empresa no registrada, en exclusiva o combinándolo con otros criterios como el de empresa de pequeño tamaño o tipo de lugar de trabajo; los otros 33 países restantes usan como criterio el del tamaño pequeño, en exclusiva o combinado con el de empresa no registrada o tipo de lugar de trabajo. Según la definición de 1993, sólo se cuenta una categoría de trabajadores asalariados informales, a saber, los trabajadores de empresas del sector informal; y cada país puede decidir a partir de qué tamaño las unidades no registradas serán incluidas en el sector informal y si el sector agrícola y los trabajado-

---

<sup>1</sup> No obstante, recientemente se han hecho algunos esfuerzos en este sentido. Véase J. Charmes: «Progress in measurement of the informal sector: employment and share of GDP», en *Handbook of National Accounting. Household Accounting: Experiences in the Use of Concepts and their Compilation*, vol. 1: Household Sector Accounts. Nueva York, División de Estadística de las Naciones Unidas, 2000, págs. 153-168. Ha de señalarse que la OIT no recoge datos acerca de la contribución del sector informal al PIB porque, por acuerdo entre organizaciones, la División de Estadística de las Naciones Unidas es la encargada de recoger estadísticas de las cuentas nacionales.

<sup>2</sup> OIT: *Key indicators of the labour market 2001-2002* (Ginebra, 2002).

res domésticos deben incluirse<sup>3</sup>. Resultan especialmente pobres las estadísticas sobre el tamaño y la contribución de varios importantes subsectores de la economía informal, como los trabajadores a domicilio, los vendedores callejeros y los trabajadores domésticos. En estos subsectores tiende a concentrarse el empleo femenino.

En algunos países en transición de Europa Central y Oriental se define el empleo no registrado tomando como criterio el no registro de los trabajadores de la empresa<sup>4</sup>. Alrededor de la mitad de los países que realizan encuestas sobre hogares o sobre población activa incluyen a los trabajadores domésticos, mientras que el resto no lo hace. Casi invariablemente se excluye a los trabajadores a domicilio. Esto afecta en particular a la comparabilidad de los datos sobre el trabajo informal femenino. A menudo, únicamente se incluye el trabajo principal, aunque un amplio número de trabajadores, especialmente en países en desarrollo y en transición, pueda estar realizando más de un trabajo informal, o el empleo formal e informal al mismo tiempo. Muchos países, especialmente en América Latina y África, poseen información estadística únicamente para las zonas urbanas, mientras que en otros países el alcance se restringe a las principales áreas metropolitanas o a las capitales. Dado el gran número probable de trabajadores en la «economía no observada», las estadísticas disponibles posiblemente subestimen el número real de trabajadores y empresas inmersas en la economía informal.

Dadas las limitaciones estadísticas y de definición, este capítulo adopta tres perspectivas principales<sup>5</sup>. En primer lugar, presenta las principales pautas y tendencias sobre la base de los datos recogidos por la OIT. En segundo lugar, resalta algunas características importantes, principalmente a partir de una serie de estudios sobre ciertas regiones y países específicos que fueron encargados como información de base para este informe<sup>6</sup>. También aborda la presencia de mano de obra infantil en la econo-

<sup>3</sup> Se han hecho esfuerzos para mejorar la recopilación de datos sobre la economía informal. Por ejemplo, en 1997 la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas creó un grupo internacional de expertos en estadísticas del sector informal llamado Grupo de Delhi. El Grupo de Delhi trata de mejorar conceptos, mediciones y métodos para la recopilación de datos sobre el tamaño y la contribución del sector informal. La Oficina de Estadística de la OIT también ha estado proporcionando asesoramiento técnico y asistencia a diversos países para mejorar su recopilación de datos. La matriz presentada en el anexo de este informe refleja parte de este esfuerzo.

<sup>4</sup> Los estudios por país preparados para este informe sobre Egipto y Brasil también usan el registro de los trabajadores como un indicador de trabajo informal, ya que es la base para la aplicación de la legislación laboral, incluida la provisión de seguridad en el trabajo y la protección social. Véase A. El Madhi: *Report on Decent Work in the Informal Sector – Case of Egypt*, documento de fondo preparado para el presente informe, 2001; y M. C. Neri: *Decent Jobs in the Informal Sector in Brazil*, documento de fondo preparado para el presente informe (octubre de 2001).

<sup>5</sup> La necesidad de más y mejores estadísticas sobre la economía informal ha llevado a la Oficina de Estadística de la OIT a formular una sugerencia práctica: «Con el propósito de reunir y difundir una gama más amplia de estadísticas nacionales sobre la economía informal que la actual, la Oficina debería ampliar, y actualizar regularmente, la base de datos que ya ha creado. La base de datos debería hacerse accesible a través de Internet en una forma sencilla para el usuario con el fin de llegar a la mayor audiencia posible. Sin embargo, la mejora de la base de datos que contiene los datos nacionales existentes no será suficiente para tener más y mejores estadísticas sobre la economía informal. Tendrá que ir acompañada de un programa de cooperación técnica destinado a asistir a los países que actualmente no disponen de estadísticas sobre la economía informal a desarrollar dichas estadísticas, así como a ayudar a los países que ya las poseen a mejorar la calidad de las mismas, incluida su comparabilidad internacional. En apoyo de tal programa, se podría preparar un manual que contenga directrices metodológicas para la recopilación de datos acerca de la economía informal, basado en normas internacionales y en las mejores prácticas actuales».

<sup>6</sup> Estos informes estarán disponibles en la página Web sobre economía informal de la OIT <http://www.ilo.org/public/english/employment/infeco/index.htm>.

mía informal a partir de información procedente del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). El objeto del presente capítulo es puramente ilustrativo: presentar la diversidad de las actividades informales con la finalidad de mostrar lo incompleta que es nuestra información de base. En tercer lugar, se remite a los lectores a dos informes estadísticos que acompañan a este informe principal; el primero es un compendio de las estadísticas oficiales de la OIT sobre empleo en la economía informal, y el segundo, basado en una combinación de diferentes fuentes de datos oficiales, traza el mapa de la economía informal, particularmente en función de la dimensión del género. La última parte del capítulo se centra en los factores subyacentes que han contribuido al crecimiento y a la naturaleza cambiante de la economía informal y destaca las principales implicaciones políticas.

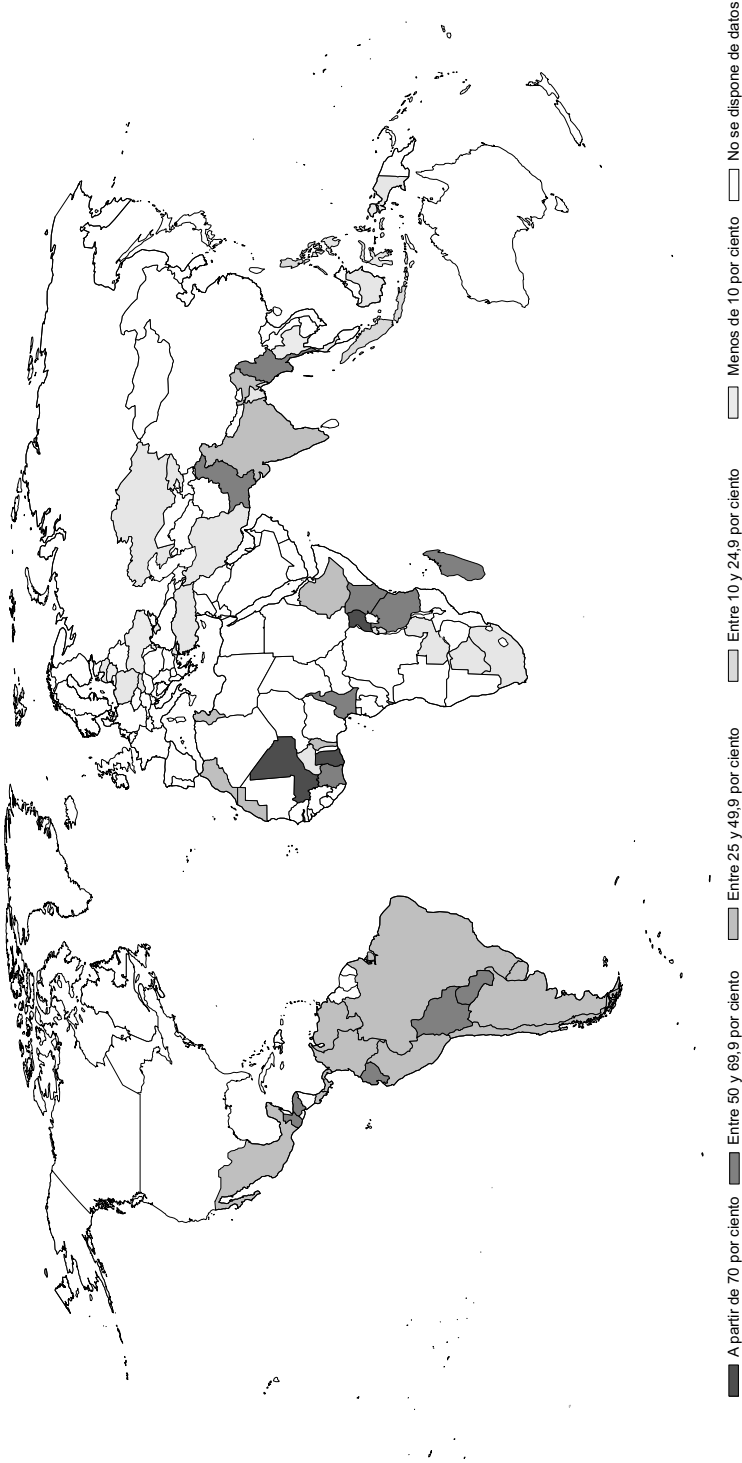
### *El empleo en las empresas informales*

Los datos de la OIT acerca del empleo en el sector informal como porcentaje del empleo total se refieren únicamente a 42 de los 54 países de los cuales se dispone de información. De estos 42 países, 17 tenían más de la mitad de su empleo total en el sector informal, y tan sólo 4 países tenían menos del 10 por ciento del empleo total en este sector. Entre las regiones estudiadas, el África Subsahariana tiende a tener el porcentaje de empleo informal más alto respecto del empleo total, y los países en transición de Europa Central y Oriental, así como la Comunidad de Estados Independientes (CEI), tienen los más bajos porcentajes (véase el gráfico 2.1).

Los datos presentados en el cuadro 2.1 se refieren a una selección de países de diferentes regiones que usan definiciones estadísticas nacionales del sector informal en línea con la actual definición internacional, lo que las hace más comparables. Este cuadro muestra las considerables variaciones existentes entre países en lo relativo al porcentaje de empleo informal dentro del empleo total, que varía de un 5 por ciento hasta más del 70 por ciento. Entre las regiones, los países del África Occidental y Oriental, del Asia Meridional y de la región Andina tienden a presentar los porcentajes más elevados de empleo informal dentro del empleo total.

En alrededor de la mitad de los países incluidos en el cuadro 2.1, el porcentaje de empleo informal dentro del empleo total es más alto en mujeres que en hombres. En algunos países (Botswana, Brasil, Sudáfrica, Etiopía y Ucrania) hay más mujeres que hombres en el empleo informal incluso en cifras absolutas. Sin embargo, es probable que se hayan subestimado las tendencias en cuanto al género en la economía informal. Las mujeres son más propensas que los hombres a encontrarse en las actividades informales que no son tenidas en cuenta, tales como la producción para el consumo propio, las actividades domésticas remuneradas en hogares y el trabajo a domicilio. Las mujeres son también más propensas que los hombres a estar en unidades económicas de pequeña escala, donde su contribución económica es invisible y por tanto no se tiene en cuenta. Con frecuencia se dedican a actividades agrícolas que muchos países excluyen, por razones prácticas, del alcance de sus estadísticas. Datos de otras fuentes muestran que, por ejemplo, en la India e Indonesia, nueve de cada diez mujeres que trabajan fuera de la agricultura forman parte del sector informal, y que en Benin, Chad y Malí, más del 95 por ciento de la mano de obra femenina no agrícola pertenece al sector informal.

Gráfico 2.1. Porcentaje del empleo en el sector informal dentro del total de empleo en los países sobre los que se dispone de datos



Fuente: OIT: *Key Indicators of the Labour Market 2001-2002*. Ginebra, 2002.

**Cuadro 2.1. Personas que trabajan en el sector informal<sup>1</sup> (selección de países)**

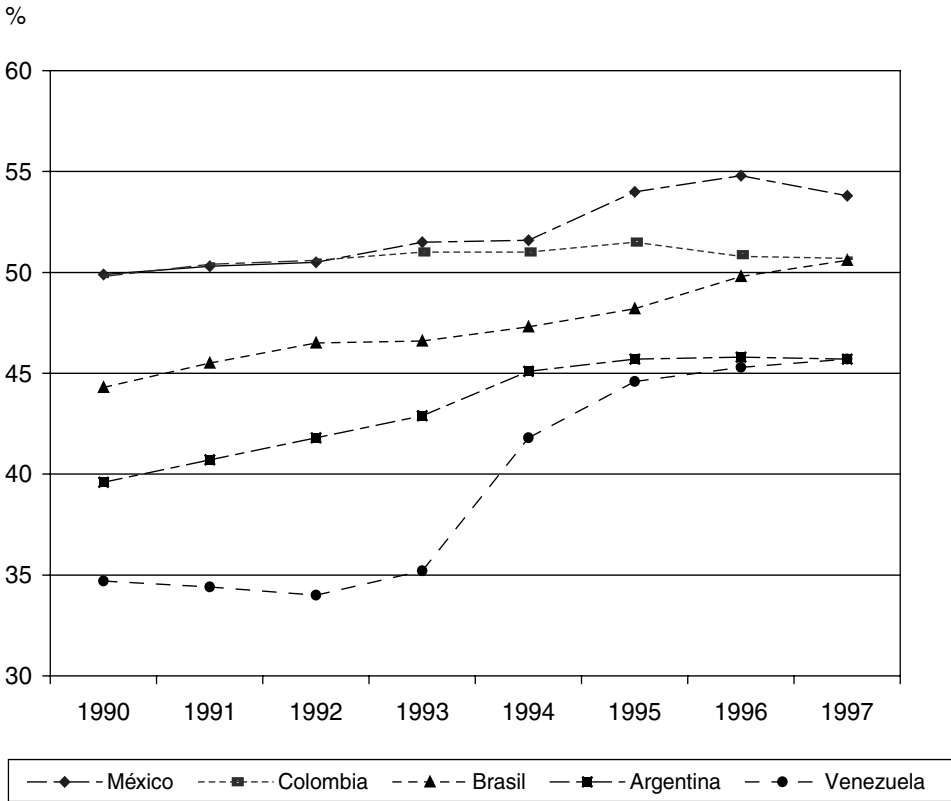
| País                                              | Año  | Número (en miles) |          |          | Mujeres por cada<br>100 hombres | Porcentaje del total de empleo |         |         |
|---------------------------------------------------|------|-------------------|----------|----------|---------------------------------|--------------------------------|---------|---------|
|                                                   |      | Total             | Hombres  | Mujeres  |                                 | Total                          | Hombres | Mujeres |
| América Latina                                    |      |                   |          |          |                                 |                                |         |         |
| México                                            | 1999 | 9.141,6           | 5.693,8  | 3.447,7  | 61                              | 31,9                           | 32,7    | 30,7    |
| Barbados <sup>2</sup>                             | 1998 | 6,9               | 4,2      | 2,7      | 63                              | 5,9                            | 6,8     | 4,9     |
| Perú <sup>2, 3</sup>                              | 1999 | 3.606,1           | 1.897,8  | 1.708,3  | 90                              | 53,8                           | 48,9    | 60,6    |
| Brasil <sup>4</sup>                               | 1997 | 18.113,3          | 8.652,6  | 9.460,6  | 109                             | 34,6                           | 28,3    | 43,4    |
| África                                            |      |                   |          |          |                                 |                                |         |         |
| Mali <sup>3, 4</sup>                              | 1996 | 370,6             | 214,3    | 156,3    | 73                              | 71,0                           | n.d.    | n.d.    |
| Benin <sup>3</sup>                                | 1999 | 275,5             | 174,8    | 100,7    | 58                              | 46,0                           | 50,0    | 41,4    |
| Botswana <sup>4</sup>                             | 1996 | 60,5              | 21,1     | 39,4     | 187                             | 19,3                           | 12,3    | 27,6    |
| Sudáfrica <sup>4</sup>                            | 1999 | 2.705,0           | 1.162,0  | 1.544,0  | 133                             | 26,1                           | 19,3    | 35,5    |
| Etiopía <sup>2, 3</sup>                           | 1999 | 1.149,5           | 485,6    | 663,9    | 137                             | 50,6                           | 38,9    | 64,8    |
| Kenya                                             | 1999 | 1.881,0           | 1.090,4  | 790,6    | 73                              | 36,4                           | 43,9    | 29,5    |
| República<br>Unida de<br>Tanzanía <sup>2, 5</sup> | 1995 | 345,9             | 221,0    | 124,9    | 57                              | 67,0                           | 59,7    | 85,3    |
| Asia                                              |      |                   |          |          |                                 |                                |         |         |
| India                                             | 2000 | 79.710,0          | 63.580,0 | 16.130,0 | 25                              | 55,7                           | 55,4    | 57,0    |
| Nepal <sup>4</sup>                                | 1999 | 1.657,0           | 1.052,0  | 605,0    | 58                              | 73,3                           | 67,4    | 86,5    |
| Filipinas <sup>2, 6</sup>                         | 1995 | 539,3             | 282,8    | 256,5    | 91                              | 17,3                           | 15,8    | 19,4    |
| Turquía                                           | 2000 | 10.319,5          | 1.183,0  | 136,5    | 12                              | 9,9                            | 10,6    | 6,2     |
| Europa Central y Oriental                         |      |                   |          |          |                                 |                                |         |         |
| Ex República<br>Yugoslava<br>de Macedonia         | 1999 | 152,0             | 96,0     | 56,0     | 58                              | 27,8                           | n.d.    | n.d.    |
| Eslovaquia                                        | 1999 | 450,0             | 343,5    | 106,5    | 31                              | 23,0                           | 30,5    | 12,9    |
| Polonia <sup>2, 4</sup>                           | 1998 | 1.166,0           | 817,0    | 349,0    | 43                              | 7,5                            | 9,5     | 5,0     |
| Lituania <sup>2, 3</sup>                          | 1997 | 93,0              | 68,3     | 24,7     | 36                              | 8,5                            | 11,9    | 4,8     |
| Ucrania <sup>2, 3, 4</sup>                        | 1997 | 755,9             | 345,4    | 420,5    | 122                             | 4,9                            | 4,5     | 5,3     |
| Georgia <sup>7</sup>                              | 1999 | 103,3             | 73,6     | 28,6     | 39                              | 6,9                            | 10,0    | 3,8     |

n.d.: Datos no disponibles. <sup>1</sup> En las mismas zonas geográficas, sectores de la actividad económica, límites de edad, etcétera. <sup>2</sup> Incluida la agricultura. <sup>3</sup> Zonas urbanas. <sup>4</sup> Incluidos los trabajadores domésticos remunerados. <sup>5</sup> Dar es-Salam. <sup>6</sup> Región de la Capital Nacional. <sup>7</sup> Incluida la agricultura en zonas urbanas.

Fuente: Oficina de Estadística de la OIT, sobre la base de datos nacionales oficiales.

La OIT posee únicamente series de datos cronológicos que permiten controlar la evolución del empleo informal a lo largo del tiempo acerca de 17 países. Estas series muestran que, prácticamente en todos los casos, la proporción de empleo informal dentro del empleo total ha aumentado en los años noventa en los sectores correspondientes de la actividad económica (véase el gráfico 2.2, en el que se dan algunos ejemplos de las tendencias en el empleo en el sector informal). En los casos en los que ha habido un incremento del empleo informal, se ha visto reflejado tanto en hombres como en mujeres. En algunos países sin embargo, especialmente en América Latina, la participación de la mujer en el sector informal ha aumentado mucho más rápidamente que la del hombre.

**Gráfico 2.2. Tendencias en lo relativo al porcentaje de empleo en el sector informal dentro del total de empleo en una selección de países de América Latina**



Definición: Empleo en el sector informal: todos los trabajadores por cuenta propia (salvo los trabajadores administrativos, profesionales y técnicos) y los trabajadores familiares no remunerados, así como los empleadores y los trabajadores que trabajan en establecimientos con menos de 5 o 10 personas empleadas, dependiendo de la información disponible. Se excluye a los trabajadores domésticos y agrícolas remunerados.

Fuente: *Key Indicators of the Labour Market 2001-2002*, op. cit., cuadro 7.

### Situación en el empleo

Los datos de la OIT sobre la *situación en el empleo*<sup>7</sup>, que corresponden a unos 112 países, proporcionan un panorama más amplio de uno de los ejes de la matriz que figura en el anexo al presente informe. Un alto porcentaje de trabajadores por cuenta

<sup>7</sup> En los datos sobre mano de obra de la OIT se distinguen tres situaciones en el empleo: jornaleros, asalariados o empleados (casillas 2, 6, 7 y 10 de la matriz que figura en el anexo), trabajadores independientes (que algunas veces se desglosan aún más en empleadores y trabajadores por cuenta propia; casillas 3, 4 y 9) y trabajadores familiares auxiliares (casillas 1 y 5). Por supuesto, dado que es posible ser un asalariado en una empresa informal o un trabajador por cuenta propia en una empresa formal, los datos de la OIT sobre la situación en el empleo no permiten una medición precisa de las relaciones de trabajo en la economía informal.

propia podría tomarse como índice de bajo crecimiento del trabajo en la economía formal, y como índice de poca creación de empleo en la economía informal. Cuando existe una amplia proporción de trabajadores familiares no remunerados, probablemente se está en una situación de estancamiento, de poco crecimiento del empleo, de pobreza generalizada y a menudo de economía rural extensa. Este indicador revela importantes diferencias entre países desarrollados y en desarrollo. Dentro de los países desarrollados, la proporción de jornaleros y asalariados es de hasta un 80 o 90 por ciento del total de trabajadores, el empleo independiente típicamente llega al 10 o 15 por ciento y el porcentaje de trabajadores familiares no remunerados baja a niveles de entre el 0 y el 4 por ciento. Las economías en transición tienen porcentajes similares de jornaleros y asalariados, aunque desde 1995 ha habido una tendencia a la baja. El empleo por cuenta propia se ha incrementado, en algunos casos como actividad secundaria. Entre algunas de las economías asiáticas más desarrolladas, los porcentajes de empleo por cuenta propia y de trabajadores familiares no remunerados son muy bajos. Pero en países pobres como Bangladesh y Pakistán estas categorías representan alrededor del 70 por ciento del empleo total. En los países de América Latina, donde la mayor parte de los nuevos empleos pertenecen a la economía informal, el empleo por cuenta propia alcanza entre el 25 y el 40 por ciento del empleo total. El empleo independiente se da con mayor frecuencia entre los hombres en todas las regiones del mundo, pero las mujeres sobrepasan claramente a los hombres en número de trabajadores familiares auxiliares.

### *Algunos «mapas» regionales y nacionales*

Las siguientes descripciones están tomadas principalmente de la documentación de base encargada para este informe acerca de las pautas y cambios de la economía informal en el ámbito regional y nacional. Esta información es, en el mejor de los casos, esquemática e ilustrativa; lo que pone de manifiesto es la necesidad de información estadística mucho más detallada y de estudios exhaustivos relevantes para la política, por ejemplo sobre las razones por las cuales trabajadores y empleadores entran o permanecen dentro de la economía informal.

#### *Africa*

Durante los últimos diez años aproximadamente, se estima que el trabajo informal en Africa alcanzó casi el 80 por ciento del empleo no agrícola, más del 60 por ciento del empleo urbano y más del 90 por ciento de los nuevos puestos de trabajo<sup>8</sup>. En el Africa Subsahariana, el sector informal alcanza las tres cuartas partes del empleo no agrícola, habiendo aumentado extraordinariamente durante la pasada década en la cual representó dos tercios del total. En cuanto a la mujer en el Africa Subsahariana, el sector informal representa el 92 por ciento del total de las oportunidades de empleo fuera de la agricultura (frente al 71 por ciento de los hombres); y casi el 95 por ciento de estos puestos de trabajo son realizados por trabajadores independientes o trabajadores por cuenta propia, y tan sólo el 5 por ciento por trabajadores remunerados.

---

<sup>8</sup> J. Charnes, citado en *Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)*, Segunda reunión anual, 22-24 de mayo de 2000, Cambridge, Massachusetts.

En el África Subsahariana en particular la venta callejera predomina considerablemente en la economía informal, donde las mujeres comerciantes son mayoría en un buen número de países. En Angola, Nigeria, Sudáfrica y Uganda se estima que más de la mitad de los trabajadores informales está ocupada en el comercio minorista. Considerando el gran tamaño de la economía informal, los establecimientos minoristas, distribuidores y fabricantes formales a menudo recurren a empleados informales a fin de expandir sus mercados a grupos de baja capacidad adquisitiva y a los de zonas rurales, a las que se llega más fácilmente por medio de comerciantes itinerantes y vendedores callejeros.

Todos los principales medios de subsistencia de las mujeres en actividades informales, como el procesamiento de alimentos, la artesanía, la distribución y la venta ambulante, se han visto afectados por la liberación del comercio. Las mujeres fabricantes de cestas, por ejemplo, han sido desplazadas por importaciones baratas procedentes de Asia. En Sudáfrica, los vendedores callejeros y ambulantes han sido reemplazados por comerciantes extranjeros de otras partes del continente. Para hacer frente a la competencia, muchas mujeres vendedoras acaban trabajando para estos (predominantemente hombres) recién llegados, lo que les supone una pérdida de ingresos e independencia. Incluso estos comerciantes empiezan a vincularse a cadenas de empresas multinacionales, como Unilever, que vende su jabón a través de ellos, y Coca-Cola, que alquila quioscos<sup>9</sup>.

El comercio transfronterizo es también muy importante en la economía informal. Sudáfrica, por ejemplo, atrae un gran número de inmigrantes temporales que compran bienes para llevárselos después a sus propios países para venderlos. Se estima que cerca del 20 por ciento de las mujeres en la economía informal en Zimbabwe desarrolla actividades transfronterizas, primordialmente con Sudáfrica y Zambia. El comercio transfronterizo es también habitual en el África Occidental, donde algunos comerciantes viajan hasta lugares como Dubai y Hong Kong (China) para comprar artículos baratos de mayor calidad, aunque la mayoría del comercio informal se produce dentro de la misma región.

Las implicaciones de la epidemia del VIH/SIDA para la economía informal son graves. Los 20 países con mayor prevalencia del VIH están en el África Subsahariana y se dice que la esperanza de vida ha bajado hasta los 47 años, lo que invierte las mejoras conseguidas durante los últimos treinta años. Más y más ancianos y niños — los dos grupos menos preparados y más vulnerables — se ven forzados a encontrar trabajo para asegurar su propia supervivencia, ya que los trabajadores caen enfermos en sus años más productivos, y los principales sostenes de la familia mueren. Ello se produce sobre todo en la economía informal rural y urbana. En el capítulo IV se analizan más a fondo las repercusiones de la epidemia del VIH/SIDA.

La encuesta de 1990/1991 sobre la mano de obra en la República Unida de Tanzania reveló algunas de las características de las personas que trabajan en el sector informal. Suelen tener un nivel educativo bajo: el 46 por ciento no tenía estudios o no había terminado sus estudios primarios, y menos del 4 por ciento poseía educación secundaria o superior. En lo referente al rango de edades, el 75 por ciento estaba entre los 20 y los 49 años. La economía informal en este país se caracterizaba por un alto

---

<sup>9</sup> M. Carr y M. A. Chen: *Globalization and the informal economy: How global trade and investment impact on the working poor*, documento de base preparado para este informe (mayo de 2001).

índice de empleo por cuenta propia (el 74 por ciento del total del empleo informal); el 14 por ciento eran trabajadores familiares no remunerados y únicamente el 12 por ciento eran trabajadores remunerados. Las empresas informales suelen ser empresas de pequeña escala: el 80 por ciento de todas las empresas informales eran empresas unipersonales, mientras que las empresas constituidas por más de una persona se dedicaban principalmente al transporte y a la construcción. La mayor parte no posee un establecimiento formal: más de la tercera parte de las actividades informales se desarrollaba dentro o cerca del hogar de la persona que dirigía la empresa, el 20 por ciento no tenía una dirección fija, un 10 por ciento realizaba su actividad en un mercado y otro 10 por ciento en un espacio abierto o en la calle. Las mujeres de la economía informal que trabajan fuera del sector agrícola estaban bastante concentradas en actividades que son una extensión de sus quehaceres domésticos, tales como la venta de cerveza casera, puestos de comida y otras formas de venta de alimentos cocinados, así como en la fabricación de esteras y productos de fibra, productos de barro, productos de alimentos procesados y productos textiles. Los hombres, por otro lado, diversifican más sus actividades informales en el comercio, la fabricación, la construcción, los servicios a personas y a la comunidad, el transporte, la minería y la cantería. Las actividades de los hombres normalmente requieren inversiones en capital. Los principales clientes de los trabajadores informales de ambos sexos eran individuos (94 por ciento), seguidos de pequeñas empresas.

Según la encuesta que llevó a cabo la OIT en 1995 sobre el sector informal en Dar es-Salam, el 41 por ciento de los operadores trabajaba en la economía informal porque no podía encontrar otro trabajo o porque había sido afectado por reducciones de personal, llevadas a cabo incluso en el sector público, el 30 por ciento porque su familia necesitaba ingresos adicionales, el 10 por ciento por la libertad para determinar su lugar y horas de trabajo, y únicamente el 9 por ciento restante por la oportunidad de obtener buenos ingresos.

### *América Latina*

En América Latina, los datos de la OIT muestran que el porcentaje de empleo informal urbano respecto del empleo total urbano creció del 50 por ciento en 1990 a un 58 por ciento en 1997<sup>10</sup>. Este crecimiento de la economía informal se atribuyó, por una parte, al aumento de la mano de obra debido a factores demográficos, a un ascenso del índice de actividad, particularmente de la mujer, y a migraciones significativas del entorno rural al urbano y, por otra parte, a la reducción del empleo en la economía formal. En cuanto a la composición de la economía informal, se observó un incremento del empleo en microempresas y pequeñas empresas, seguido de un crecimiento del empleo por cuenta propia, junto a un aumento, más reducido, del trabajo doméstico. La importancia de la definición puede comprenderse por el hecho de que cuando se introdujo en 1998 una nueva definición en algunos países de América Latina, por la cual se reducía el umbral de tamaño de las empresas de 10 a 5 trabajadores, hubo una disminución inmediata de 10 puntos porcentuales en el tamaño estimado de la economía informal, es decir, del 58 al 48 por ciento del total del empleo urbano.

<sup>10</sup> F. Verdera: *Informality in Latin America: recent trends, policies and prospects*, documento preparado para el Seminario de la OIT sobre viejas y nuevas facetas del trabajo informal, Ginebra, 2 de marzo de 2001.

La mayor parte de las primeras migraciones internas dentro de los países de América Latina fueron del entorno rural al urbano, lo que se tradujo en una rápida y fuerte urbanización. La mayoría eran migrantes económicos que no sólo buscaban mayores ganancias sino también un mejor acceso a la asistencia sanitaria y a la educación. Estos migrantes internos encuentran trabajo principalmente en la economía informal urbana como trabajadores por cuenta propia o en el servicio doméstico. También se ha producido una migración internacional, con miles de personas trasladándose desde los países más pobres, y acuciados por los conflictos, a los más desarrollados de América Latina. Por ejemplo, la mayoría de los inmigrantes ilegales a Argentina procedentes de Bolivia, Paraguay y Perú trabaja en el sector informal o en trabajos temporales, ya sea como criados, trabajadores de la confección o en la construcción. Cierta migración es de tipo estacional, como es el caso de algunos nicaragüenses que emigran a Costa Rica para trabajar en la recolección de café y de caña de azúcar.

La documentación sobre el mercado de trabajo en el Brasil a menudo agrupa a los trabajadores independientes y los trabajadores «ilegales» (es decir, no registrados) a efectos de definir y medir el sector informal<sup>11</sup>. En el Brasil, cuando se dice que una persona tiene un empleo formal significa que posee una cartilla (o tarjeta) de empleo debidamente acreditada. Cuando se trata de empleo informal esto implica que el trabajador no dispone de dicha tarjeta, lo que quiere decir que la relación de empleo no está registrada en el Ministerio de Trabajo y por tanto no está cubierta legalmente en el Código de Trabajo. Esto conduce al empleo precario y a la falta de protección social. Según la encuesta anual nacional de hogares (Pesquisa Nacional de Amostras a Domicilio, PNAD) del año 1999, el índice de evasión de las cotizaciones a la seguridad social en el sector privado supuso el 62 por ciento de los 64 millones de personas empleadas en este sector, en comparación con el 53 por ciento en 1985. El índice de trabajo informal es mayor entre las mujeres (66 por ciento) que entre los hombres (59 por ciento). El índice de crecimiento de la actividad informal durante este período fue también más elevado en el caso de las mujeres. Los más altos niveles de evasión de las cotizaciones a la seguridad social se encontraron en la agricultura (90 por ciento) y la construcción (72 por ciento). La encuesta también cubrió el trabajo infantil en el grupo de edad de 10 a 14 años. En 1998, en el Brasil el 15 por ciento de todos los niños entre 10 y 14 años estaba trabajando: el 36 por ciento de este grupo de edad lo hacía en zonas rurales y el 8 por ciento en zonas urbanas. El número de niños trabajadores era más del doble que el de niñas. Como nota positiva, se ha observado una tendencia decreciente en el índice de empleo infantil en las zonas metropolitanas durante las últimas dos décadas, pues ha caído aproximadamente del 12 por ciento de los niños entre 10 y 14 años de 1982 a menos del 4 por ciento en 1999.

### *Europa Central y países miembros de la CEI*

En los países en transición de Europa Oriental y de la CEI la economía informal presenta diversas formas. Estas van desde las actividades de subsistencia (agricultura de subsistencia en pequeños terrenos privados, comercio ambulante, etc.), el trabajo no declarado/no registrado, las empresas no reguladas o sin licencia, el comercio transfronterizo con países o regiones vecinas hasta actividades de evasión de impues-

<sup>11</sup> M. C. Neri, *op. cit.*

tos (contratación de trabajadores por cuenta propia en vez de formalizar contratos laborales regularizados, empresas con doble contabilidad, pagos salariales no declarados en parte, etc.) y actividades ilegales y criminales.

Con anterioridad al período de transición, el sector privado no agrícola en la mayoría de los países del bloque soviético era insignificante o incluso estaba prohibido. A pesar de ello, la economía informal existía bajo la forma de trabajo no declarado, por ejemplo, en la construcción y mantenimiento de casas o apartamentos familiares, el suministro de servicios a personas y a hogares y la producción y venta de productos agrícolas, todo ello junto a actividades ilegales como el cambio ilegal de moneda extranjera, la venta de drogas, etc. Con la transición a la economía de mercado, la economía informal se ha expandido rápidamente, partiendo, al menos en parte, de aquellos segmentos en los que ya existía anteriormente. La raíz del problema pueden buscarse en los cambios económicos y sociales, entre ellos el cierre de muchas empresas estatales, la privatización de otras, las reducciones de plantilla y el colapso de los sistemas de seguros sociales y la disminución de los ingresos reales de una gran parte de la población. Como causas adicionales figuran los vacíos del sistema jurídico — las reformas jurídicas generalmente han ido quedando desfasadas ante la nueva realidad económica —, así como la fragilidad de las instituciones y los mecanismos para hacer cumplir la ley.

Según un estudio reciente llevado a cabo en Rumania<sup>12</sup>, el 46 por ciento de todas las personas desempleadas realizaba alguna actividad informal, y el 28 por ciento de las mismas tenía más de dos ocupaciones en el «sector no oficial». Tan sólo un pequeño porcentaje de estas personas trabajaba como independientes con objeto de evadir impuestos; todos ellos trabajaban predominantemente sin contrato legal y en condiciones no permanentes. La mayoría de estos trabajos eran ocasionales y mal pagados, realizados por individuos más que por empresas. En Bucarest, donde había más oportunidades de trabajo y las prestaciones por desempleo eran razonables y pagadas con regularidad, existían menos incentivos para dedicarse a actividades informales. En las zonas rurales, en las que, a pesar de la reciente distribución de la tierra, las prestaciones sociales eran escasas y el desempleo elevado, la motivación para dedicarse a las actividades informales era importante por razones de supervivencia. Además, la posesión de una superficie de terreno de cierto tamaño supone que al propietario se le considera económicamente activo, lo que no le permite solicitar prestaciones de desempleo.

En Polonia, sin embargo, según una encuesta especial sobre mano de obra en la «economía oculta» (trabajadores no registrados) llevada a cabo en 1988, sólo el 5 por ciento de la población de 15 años o más era activa dentro de la economía oculta. La actividad no registrada era más común entre los hombres que entre las mujeres. En comparación con una encuesta similar realizada en 1995, año en el que el porcentaje de personas dedicadas a actividades informales fue del 8 por ciento de la mano de obra, se descubre que ha habido una disminución del trabajo no registrado. Esta disminución se atribuye principalmente a la mejora general del mercado laboral durante este período y a la aparición de más oportunidades de trabajo en la economía formal. Hubo

---

<sup>12</sup> A. Pippidi, S. Ionita y D. Mandruta: «In the shadows: Informal economy and the survival strategies of the unemployed in the Romanian transition», documentos de trabajo de política gubernamental, núm. 18 (Rumania, Centro Rumano para la Política Gubernamental, 2000).

también una mejora de la legislación laboral y de otro tipo, así como de los mecanismos institucionales para asegurar el cumplimiento de las leyes.

En la Federación de Rusia, las estimaciones sobre las personas inmersas en la economía informal varían enormemente. Según una de ellas, un máximo de un 5 por ciento del total de trabajadores tiene como actividad principal un trabajo informal, mientras que otro 10 por ciento realiza regularmente un segundo trabajo, tanto formal como informal, y alrededor de una tercera parte lo hace ocasionalmente<sup>13</sup>. El Centro Ruso de Investigación de la Opinión Pública llevó a cabo una encuesta especial según la cual el 12 por ciento de la población trabajadora se dedicaba a empleos informales como actividad principal<sup>14</sup>. Según otras estimaciones rusas, el empleo secundario, no registrado y frecuentemente ocasional, representaría del 35 al 90 por ciento de la población trabajadora. En general, puede decirse que el empleo no registrado es más elevado en los países de la Comunidad de Estados Independientes que en los países de Europa Central, y no hay muchos indicios de que vaya a disminuir.

## Asia

En Asia, la proporción de trabajadores informales del sector no agrícola iba del 45 al 85 por ciento, y la del empleo informal urbano del 40 al 60 por ciento<sup>15</sup>. En ciertas partes del Asia Oriental, concretamente en el Japón, Corea, Hong Kong (China) y Singapur, la economía informal disminuyó al tiempo que la manufactura y la industria crecían y creaban empleos en la economía formal. Con un mayor énfasis en la educación y la formación se permitió a la mano de obra responder a la creciente demanda de trabajadores más especializados. Al mismo tiempo que crecía esta demanda, la protección social se ampliaba, los salarios subían y las condiciones de trabajo mejoraban. Una de las consecuencias fue la necesidad de identificar fuentes de mano de obra más baratas para las industrias de fabricación más repetitivas y más intensivas en mano de obra, como por ejemplo la de la confección, los juguetes y los aparatos electrónicos. Durante los años ochenta y noventa, muchos fabricantes de este tipo se trasladaron, primero al sudeste asiático y más adelante al sur de Asia, manteniendo la mayor parte de su aprovisionamiento en manos de empresas establecidas en el Japón, República de Corea y Hong Kong (China).

Según las estimaciones de encuestas de población activa realizadas en Tailandia, la economía informal en Bangkok disminuyó del 60 al 57 por ciento en el empleo total entre los años 1980 y 1994, año en que se produjo un auge económico, pero en 1999 se redujo de nuevo al 60 por ciento por efecto retardado de la recesión económica que comenzó en 1997<sup>16</sup>. Es probable que también se produjeran fluctuaciones similares en otros países afectados del sudeste asiático. También se han detectado cambios en la composición del sector informal. Durante el período de auge económico, hubo un

<sup>13</sup> S. Clarke: *Making ends meet in a non-monetary market economy* (Centre for Comparative Labour Studies, Universidad de Warwick, 1998).

<sup>14</sup> Esta investigación se menciona en el Programa de Empleo 1998-2000 del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social de la Federación de Rusia.

<sup>15</sup> J. Charmes, citado en la segunda reunión anual de WIEGO, *op. cit.*

<sup>16</sup> A. T. M. Nurul Amin: *The informal sector in Asia from the decent work perspective*, documento de base preparado para este informe (octubre de 2001).

incremento en el número de microempresas y pequeñas empresas, reflejo del crecimiento de los mercados y de la demanda de artículos y servicios. De hecho, un estudio llevado a cabo en Yogyakarta, Indonesia, descubrió que la economía informal crecía más rápido durante períodos de prosperidad económica que durante los períodos de recesión, principalmente debido al aumento de oportunidades y a la capacidad de las empresas informales de responder a las nuevas oportunidades del mercado sin tener que hacer frente a los procedimientos burocráticos y prácticas comerciales que dificultan la respuesta de las empresas de la economía formal a los mensajes del mercado y la demanda creciente<sup>17</sup>. Cuando una economía está en declive, hay sin embargo una expansión de las actividades económicas de «subsistencia», lo que pone de manifiesto el papel amortiguador de la economía informal en períodos de crisis económica; tal expansión implica una marginalización de la actividad, y una mano de obra caracterizada por una baja productividad, bajos ingresos y bajos niveles de vida<sup>18</sup>.

El caso de China es particularmente interesante porque la economía informal fue considerada inexistente en la época de la economía planificada, cuando el Estado garantizaba un trabajo a cada trabajador. Sin embargo, con las reformas económicas de los años noventa, en particular la reestructuración de las empresas estatales, que supuso reducciones de plantilla a gran escala — lo que aumentó la presión sobre el mercado laboral y el desempleo, el crecimiento de los excedentes de mano de obra rural y las migraciones masivas del entorno rural al urbano —, el Estado desarrolló unas políticas para promover activamente el sector informal, definido como unidades económicamente activas a pequeña escala que quedan fuera de la categoría de entidades legales. El sector se compone de: a) pequeñas empresas o microempresas, normalmente privadas; b) talleres familiares, dedicados a la producción simple y a actividades de servicio, y c) proveedores de servicios independientes. En cuanto a la composición de la fuerza de trabajo del sector informal, ésta consiste principalmente de trabajadores despedidos de las zonas urbanas y desempleados, personas que abandonan sus estudios, trabajadores de empresas que han reducido o suspendido parcialmente sus actividades, jubilados, trabajadores migrantes del medio rural y personas que trabajan, individualmente o con asociados, en la producción no agrícola en las zonas rurales. Por medio de los trabajos informales, muchas de estas personas consiguen mejorar su situación en términos de ingresos. Por ejemplo, de acuerdo con la encuesta llevada a cabo por la Federación de Sindicatos de China (ACFTU) en diez ciudades y un condado, acerca del número de trabajadores despedidos que habían encontrado un nuevo empleo, alrededor del 65,7 por ciento tenía unos ingresos superiores a los que disfrutaba antes de ser despedido. Las estadísticas indican que entre 1996 y 1999, mientras en las empresas estatales y públicas el empleo caía hasta el 28 por ciento, en las empresas privadas urbanas se incrementaba hasta el 70 por ciento, y el empleo por cuenta propia y quienes trabajaban para los trabajadores independientes aumentaba hasta un 41 por ciento. Estos cambios fueron particularmente significativos en el caso de las mujeres trabajadoras, cuyo empleo en empresas privadas y por trabajadores independientes se incrementó en un 71 por ciento. Según ciertas estima-

<sup>17</sup> A. T. M. Nurul Amin: *The role of the informal sector through the stages of development and cycles of economic growth: The Asia evidence*, informe presentado al Seminario Técnico de la OIT sobre viejos y nuevos aspectos del trabajo informal. Ginebra, 2 de marzo de 2001, pág. 19.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pág. 14.

ciones, actualmente unos 70 millones de personas trabajan en el sector informal. El empleo en el sector informal ha crecido más rápidamente en Shangai, donde las «agencias de colocación o intermediarios del sector informal» han comenzado a proliferar. En 1999, había unas 8.835 agencias de este tipo proporcionando servicios como los de enfermería a domicilio y reparto de mercancías. Alrededor de 7.820 han sobrevivido y emplean a unos 104.000 trabajadores<sup>19</sup>.

Un informe reciente<sup>20</sup>, basado en información procedente de encuestas, investigación secundaria, informadores clave, estudios prácticos y grupos de discusión, proporciona una valiosa perspectiva de la economía informal en Mongolia. Por ejemplo, más de la tercera parte de los operadores informales entrevistados identificó el bajo poder adquisitivo de los consumidores como problema importante. Más de la tercera parte mencionó la falta de un entorno empresarial propicio y obstáculos jurídicos y reglamentarios, entre ellos la corrupción, la ausencia de una gobernanza adecuada y la falta de transparencia a la hora de hacer cumplir la normativa (véase el recuadro 2.1). La queja más común se refería a la falta de capital financiero. Más del 80 por ciento confiaba en sus propios ahorros familiares, el 11 por ciento pedía prestado a otras personas y muy pocos recurrían a casas de empeño o préstamos bancarios. Otras fuentes de capital inicial son el «comercio de cartera» (traer artículos de otros países para venderlos en Mongolia), los créditos renovables y los giros monetarios desde el extranjero. Varios trabajadores informales destacaron la importancia de la sindicación para proteger sus intereses y derechos. La gente inmersa en la economía informal también parece haber desarrollado estrategias para hacer frente al riesgo y a la incertidumbre, entre ellas métodos de producción intensivos en mano de obra para ahorrar costos, dedicación a múltiples actividades (la mayoría de los trabajadores, tanto de zonas urbanas como rurales, posee más de un trabajo); venta de una gran variedad de productos, con frecuencia modificándolos para adaptarse a la demanda cambiante del mercado, esfuerzos para hacer sus productos únicos, búsqueda de lugares para las empresas que atraigan al mayor número posible de clientes (lo que a veces requiere disponer de contactos o recurrir al soborno), combinación de empleos estacionales con otro trabajo y establecimiento de acuerdos de colaboración.

### *Países industrializados avanzados*

Incluso en las economías avanzadas de Europa y América del Norte ciertas fuerzas en movimiento están haciendo crecer la economía informal en diferentes segmentos. Algunos estudios<sup>21</sup> muestran que las complicadas reglamentaciones del Estado a menudo constituyen un incentivo para la evasión de impuestos, el abuso de las ayudas sociales y otras actividades destinadas a lograr ingresos invisibles. El creciente interés

<sup>19</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de China: *A research report on skill training in the informal sector in China*, Grupo de Investigación del Departamento de Formación y Empleo, 2001. (Véase también el recuadro 6.3 en el capítulo VI de este informe.)

<sup>20</sup> E. Morris: *The informal sector in Mongolia: Profiles, needs and strategies* (Bangkok, OIT/EASMAT, documento no publicado preparado para este informe, 2001).

<sup>21</sup> M. Leonard: *Invisible work, invisible workers: The informal economy in Europe and the US* (Basingstoke, Macmillan, 1998), e ídem: «Coping strategies in developed and developing societies: The workings of the informal economy», en *Journal of International Development* (Chichester), vol. 12, núm. 8, noviembre de 2000.

**Recuadro 2.1. Impuestos, multas y tarifas para la economía informal en Mongolia**

- La policía acosa a los vendedores de comida casera. Nosotros sólo luchamos para vivir y sobrevivir.
- Yo vendo jabón, detergentes y champú en el mercado, pero la Administración del Mercado de Narantuul trabaja con mucha burocracia. Nos presionan exigiéndonos certificados de higiene y libros de contabilidad. Siempre que ocurre algo, se apresuran a multarnos y nos amenazan con confiscar nuestros artículos y productos almacenados. Son muy severos con nosotros.
- Yo he abierto una tienda de helados. La principal dificultad a la que me enfrento es la jerarquía burocrática para conseguir licencias y permisos.
- Mi trabajo consiste en vender frutas y verduras en la calle. Por supuesto, soborno a las autoridades para conseguir un buen lugar.
- Junto con mi familia, vendo ropa femenina, accesorios para el pelo y bisutería comprada en Beijing. La cantidad de impuestos que debemos pagar para traer nuestra mercancía desde China únicamente depende del oficial de aduanas de ese día.
- Yo importo de Rusia piezas de repuesto de coches y el oficial de aduanas nos exige pagar un cohecho cada vez que cruzamos la frontera.
- Yo hago todo tipo de reparaciones de zapatos. Muy a menudo los policías de bajo rango vienen y me multan sin ninguna razón. Si estoy ocupado con otros clientes me amenazan con una multa o me golpean. Algunos de ellos ni siquiera pagan por los servicios prestados.
- Yo tengo permiso de la Administración del Mercado para vender harina. Tengo que entregar una muestra de la harina cada vez que vienen las autoridades de higiene, de este modo consigo el permiso para venderla. También pago un impuesto diario. Realmente no comprendo la razón de este impuesto.
- Después de retirarme del ejército creé una casa de empeño. La mayor dificultad para comenzar fue obtener la licencia. Hasta ahora no me he enfrentado a demasiados problemas, pero las autoridades de distrito nos visitan algunas veces para recaudar contribuciones; no nos dan ninguna información de adónde va a parar ese dinero.
- Aunque yo recibía una pensión como médico retirado, no podía subsistir con ella, de modo que comencé un servicio de crédito. Tuve que soportar lentos procedimientos burocráticos para poder poner en marcha el negocio. Esto incluía la obtención de un registro y del sello de empresa, lo que implicaba varios pagos. Aunque no está claro el porqué de estos pagos, para mí eran sólo por la venta del papel.

Fuente: Extracto de las entrevistas de los estudios prácticos. OIT/PNUD, Servicios de Apoyo para el Desarrollo de Programas y Políticas sobre el sector informal en Mongolia. Citado en E. Morris: *The informal sector in Mongolia: Profiles, needs and strategies*, op. cit., pág. 41.

en la especialización flexible también ha facilitado el camino para la introducción de formas no normalizadas de empleo, aunque tal y como se explicó en el capítulo primero, no todas las formas de trabajo flexible son «informales».

En 1998, la Comisión Europea adoptó una comunicación sobre trabajo no declarado<sup>22</sup>, que queda definido como «cualquier actividad retribuida que es legal en cuanto a su naturaleza pero que no se declara a las autoridades públicas». Se estima que estas actividades representan entre el 7 y 16 por ciento del PIB de la Unión Europea — entre 10 y 28 millones de puestos de trabajo o entre el 7 y el 19 por ciento del empleo total declarado. La Comisión identificó los factores que contribuían a la existencia de trabajo no declarado como los elevados impuestos y contribuciones a la seguridad social, una legislación mal adaptada a los nuevos tipos de trabajo, el peso de los procedimientos administrativos para registrar ciertos puestos de trabajo o las restricciones para acceder a ciertas ocupaciones, la presencia de un amplio número de pequeñas y medianas empresas en la industria, las empresas de sectores en declive que recurren al trabajo no declarado como un medio de supervivencia en un mercado competitivo, y la aceptación cultural, ya que la participación en la economía informal es a menudo percibida como un intercambio de servicios que no es necesario declarar.

Aunque es difícil valorar con precisión el alcance de la economía sumergida (especialmente debido a que la definición difiere entre los Estados miembros), la comunicación divide a los Estados miembros en los tres grupos principales siguientes. En el primer grupo, el nivel de actividad sumergida es relativamente bajo, y se sitúa en torno al 5 por ciento del PIB; en este grupo están los países escandinavos, Irlanda, Austria y Países Bajos. En el otro extremo, Italia y Grecia tienen niveles de economía sumergida que exceden el 20 por ciento del PIB. Otros Estados miembros se sitúan entre ambos extremos. En los países escandinavos, Países Bajos, Bélgica y Reino Unido, el trabajo no declarado tiende a ser realizado por hombres jóvenes cualificados, mientras que en Francia, Alemania y Austria, los inmigrantes ilegales se perciben como un gran problema (aunque los datos sugieren que no son el grupo dominante de la economía sumergida). En la Europa Meridional, los trabajadores no declarados tienden a ser jóvenes, mujeres que trabajan desde su domicilio e inmigrantes ilegales. Véase el cuadro 2.2, en el que se proporcionan las principales características del trabajo no declarado en los diferentes Estados miembros.

En los Estados Unidos, las diversas formas de empleo informal son cada vez más frecuentes en sectores como la electrónica y la fabricación de prendas de vestir, en los cuales trabajadores provenientes de América Latina y Asia, especialmente mujeres, son a menudo empleados en condiciones de explotación<sup>23</sup>. Han ido creciendo también otras formas de trabajo flexible que han cambiado la naturaleza de los mercados de trabajo de los Estados Unidos y Canadá, así como de otros Estados miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), lo que plantea nuevos problemas por lo que se refiere a las relaciones de empleo y a la cobertura adecuada de la legislación laboral y de protección social. Por ejemplo, además del

<sup>22</sup> Comisión Europea: *Communication of the Commission on Undeclared Work* (Bruselas), COM(98)-219. Véase también European Industrial Relations Observatory On-line: «Commission targets undeclared work», <http://www.eiro.eurofound.ie/1998/04/Feature/EU9804197F.html>.

<sup>23</sup> Naciones Unidas: *Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo*, 1999: *mundialización, género y trabajo* (Nueva York, 1999), pág. 55.

**Cuadro 2.2. La economía sumergida en los Estados miembros de la Unión Europea**

| País         | Porcentaje del PIB | Principales características del trabajo no declarado                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Alemania     | 4-14               | Principalmente llevado a cabo por inmigrantes ilegales y algunas personas que ya ocupan puestos declarados. Los principales sectores son la construcción, los hoteles y los servicios de comidas, el transporte y el transporte por carretera, la limpieza y las actividades culturales.                                                                      |
| Austria      | 4-7                | El 10 por ciento de todas las personas en edad de trabajar se dedica a algún tipo de trabajo no declarado; el 40 por ciento en la construcción y la artesanía, el 16 por ciento en empresas comerciales e industriales, otro 16 por ciento en servicios, el 13 por ciento en el sector del ocio y el 15 por ciento en otras empresas comerciales y servicios. |
| Bélgica      | 2-21               | Principalmente realizado por hombres jóvenes con cualificación media o baja. Los sectores más afectados son los servicios de comidas, el comercio minorista, la construcción, el sector textil, el transporte, los servicios del hogar y la agricultura.                                                                                                      |
| Dinamarca    | 3-7                | Desarrollado por trabajadores cualificados y no cualificados, así como por estudiantes, sobre todo en el sector de servicios privados (cuidado de niños, limpieza) y en la construcción.                                                                                                                                                                      |
| España       | 10-23              | Trabajadores jóvenes, mujeres y trabajadores cualificados en los sectores de la agricultura y los servicios, incluidos los servicios privados.                                                                                                                                                                                                                |
| Finlandia    | 2-4                | Principalmente realizado por jóvenes varones cualificados, en los sectores de la construcción, los hoteles/servicios de comidas, comercio minorista y servicios inmobiliarios.                                                                                                                                                                                |
| Francia      | 4-14               | Desarrollado tanto por trabajadores nacionales como por inmigrantes legales e ilegales; hasta un 60 por ciento en el sector de servicios (principalmente en hoteles y servicios de comidas) y un 27 por ciento en la construcción.                                                                                                                            |
| Grecia       | 29-35              | Principalmente inmigrantes legales e ilegales, pero también pensionistas, estudiantes y trabajadoras a domicilio. Los principales sectores son la industria textil, el turismo, el transporte y los servicios del hogar.                                                                                                                                      |
| Irlanda      | 5-10               | Estudiantes y algunas personas ya ocupadas en la economía informal, principalmente en la construcción y la distribución.                                                                                                                                                                                                                                      |
| Italia       | 20-26              | Principalmente desarrollado por jóvenes, mujeres y pensionistas en los sectores de la agricultura, la construcción, los servicios privados y el textil.                                                                                                                                                                                                       |
| Luxemburgo   | n.d.               | Cierto grado de trabajo no declarado en el sector de la construcción.                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Países Bajos | 5-14               | Trabajadores cualificados con dos trabajos en hoteles y servicios de comidas, servicios de taxi y mensajería, la industria metalúrgica y la confección.                                                                                                                                                                                                       |
| Portugal     | n.d.               | Principalmente inmigrantes ilegales y mujeres en el sector textil, el comercio minorista y la construcción.                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Reino Unido  | 7-13               | Hombres y trabajadores cualificados en la construcción, los mercados callejeros, los hoteles y los servicios de comidas.                                                                                                                                                                                                                                      |
| Suecia       | 4-7                | Principalmente trabajadores varones independientes o cualificados en servicios privados, servicios de comidas y limpieza.                                                                                                                                                                                                                                     |

n.d.: Datos no disponibles.

Fuente: Industrial Relations Observatory On-line: «Commission targets undeclared work», <http://www.eiro.eurofound.ie/1998/04/Feature/EU9804197F.html>.

crecimiento del empleo temporal y a tiempo parcial, las empresas han estado delegando a terceros sus actividades de contratación, recurriendo a agencias privadas de colocación, lo que ha conducido a un significativo aumento del número de trabajadores contratados por intermedio de dichas agencias (en el Canadá, el número de personas empleadas por agencias de trabajo temporal se triplicó en los años ochenta). El teletrabajo también ha aumentado rápidamente (según un estudio realizado en 1994, había 7 millones de teletrabajadores en los Estados Unidos, y según se pronosticaba, la cifra se incrementaría hasta 25 millones en el año 2000)<sup>24</sup>. Hay también un relativamente pequeño pero importante grupo de «consultores» que operan normalmente fuera del sistema de reglamentación general, de modo que sus empleos no se ven obstaculizados por éste, pero no pueden considerarse como, o compararse con, otros trabajadores informales porque en realidad se trata de trabajadores independientes con calificaciones especializadas, inclusive la consultoría de gestión, y habitualmente tienen contratos personalizados a medida de las necesidades de la empresa y de sus capacidades<sup>25</sup>.

En el caso del Japón, el país desarrollado más avanzado de Asia, sería de esperar que tuviera una economía informal pequeña. Sin embargo, hay algunos signos que muestran que está más extendida de lo esperado. El Censo de Población de 1995, por ejemplo, descubrió que de los 64 millones de personas empleadas, el 8 por ciento eran trabajadores independientes sin personal a su cargo, el 7 por ciento eran trabajadores familiares y menos del 1 por ciento eran personas dedicadas a la artesanía casera. La gran mayoría dedicada al trabajo familiar (el 82 por ciento de los trabajadores familiares) y a la artesanía casera (94 por ciento del total de trabajadores a domicilio) eran mujeres. Los trabajadores familiares estaban concentrados principalmente en la agricultura, la venta mayorista y minorista y en servicios de comidas. Las encuestas anuales, sin embargo, indican que el trabajo a domicilio decreció de manera sostenida entre 1995 y 1999.

### *El trabajo infantil en la economía informal*

Cualquier esfuerzo de trazar un mapa de la economía informal no puede ignorar la existencia del trabajo infantil. La mayoría de los casos de trabajo infantil se encuentra en la economía informal, a menudo en las más «ocultas» y peligrosas formas de trabajo, entre ellas el trabajo forzoso y la esclavitud. Los niños son los más vulnerables a todos los aspectos negativos de la actividad informal. Se estima que de los 211 millones de niños en edades comprendidas entre 5 y 14 años que trabajan en el mundo, al menos 110 millones realizan trabajos peligrosos en los que son explotados<sup>26</sup>. El África Subsahariana tiene el número relativo más alto de niños que trabajan: en torno a un 29 por ciento de los niños entre 5 y 14 años. Las cifras comparables de Asia y América Latina son un 19 y un 16 por ciento, respectivamente. En valores absolutos, Asia tiene el mayor número de niños trabajadores. El trabajo infantil también existe en los países industrializados. En los países de la Europa Meridional, por ejemplo, se encuentran niños trabajadores en actividades de carácter estacional, comercio callejero, pequeños

<sup>24</sup> Véase G. Standing, *op. cit.*, págs. 105-112.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pág. 107.

<sup>26</sup> Cifras proporcionadas por el IPEC.

talleres y trabajo a domicilio. El trabajo infantil está también emergiendo en varios países de Europa Central y Oriental y en las economías centroasiáticas en transición.

El número de niños trabajadores tiende a aumentar en períodos de crisis económica. Por ejemplo, las familias pobres de Indonesia trataron de hacer frente a la crisis financiera de la segunda mitad del decenio de 1990 utilizando más mano de obra infantil. En 1998 la proporción de niños y jóvenes que trabajaban en el sector agrícola fue mucho mayor que en los años precedentes, aunque descendió su empleo en los sectores no agrícolas de la construcción, el comercio y la industria manufacturera. Pero quizás el ejemplo más impactante de informalización del trabajo como consecuencia de la crisis económica fue el incremento del trabajo llevado a cabo en las calles, principalmente en los puntos más transitados de las grandes ciudades. Se calculó que el número de niños de la calle aumentó de unos 10.000-15.000, valor estimado previo a la crisis, a alrededor de 50.000 a mediados de 1998<sup>27</sup>, y se creía que un tercio de todos ellos se encontraba en Yakarta y en los distritos de alrededor.

Entre los 211 millones de niños trabajadores, alrededor de 102 millones son niñas, que tienden a ser más vulnerables que los niños, empiezan a trabajar a edad más temprana, reciben menos salario por el mismo trabajo, trabajan más horas y en sectores ocultos y no regulados donde son particularmente vulnerables a la explotación y al abuso, incluida la prostitución infantil, la esclavitud, la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo. Aunque los datos disponibles muestran que hay más niños que niñas trabajando, el número de niñas trabajadoras puede subestimarse en muchas encuestas estadísticas que no contabilizan las con frecuencia sustanciales actividades no económicas llevadas a cabo dentro y alrededor del entorno familiar. Las niñas tienen que abandonar con frecuencia la escuela para que sus padres puedan ir a trabajar o para cuidar a los niños más pequeños o los miembros de la familia enfermos o discapacitados. Si estos trabajos se tuviesen en cuenta, el número de niñas trabajadoras superaría incluso el de los niños.

Una de las formas más visibles de trabajo infantil en la economía informal se desarrolla en las calles, especialmente en las grandes ciudades. El número de niños de la calle ha aumentado durante la pasada década en lugares donde se han producido conflictos armados como FreeTown en Sierra Leona y Monrovia en Liberia, en el África Subsahariana, a consecuencia de la epidemia de VIH/SIDA y en las ciudades del sudeste asiático como resultado de la crisis económica de finales de los años noventa. Muchos niños realizan actividades como la mendicidad, el robo y otros pequeños delitos, pero otros muchos lavan coches, limpian zapatos, hacen venta callejera, reparten mercancías y desarrollan otros trabajos en la calle para conseguir el sustento diario para ellos mismos y en ocasiones para sus familias<sup>28</sup>.

Otras formas de trabajo infantil en la economía informal son el trabajo familiar o en el hogar (tareas domésticas, trabajo a destajo subcontratado); la fabricación (desde fuegos artificiales hasta cerillas, ropa o muebles); la fabricación de ladrillos, la talla de piedra, la fabricación de tejidos; trabajos físicos duros como la recogida de basura, la construcción, la agricultura comercial, e incluso la prostitución y el tráfico de drogas.

<sup>27</sup> C. Manning: *The economic crisis and child labour in Indonesia*, documento de trabajo de OIT/IPEC (Ginebra, OIT, 2000), pág. 21.

<sup>28</sup> Véase M. Ueda: *Desk review of IPEC action programmes on the worst forms of child labour: Street working children (1992-2000)* (Ginebra, OIT, septiembre de 2000), proyecto.

Los datos existentes revelan que la incidencia de la mano de obra infantil es como media dos veces más alta en las zonas rurales que en las urbanas. La gran mayoría de los niños trabajadores se dedica a la agricultura y a actividades conexas, y los niños de las zonas rurales, especialmente las niñas, tienden a comenzar su actividad económica a una edad más temprana, a veces incluso antes de los 5 años.

#### FACTORES QUE CONFIGURAN Y RECONFIGURAN LA ECONOMÍA INFORMAL

Los ejemplos anteriores revelan la enorme heterogeneidad de la economía informal y sugieren la existencia de importantes fuerzas en movimiento que están expandiendo el tamaño y cambiando muchas de las características de la economía informal, y uniendo las economías informal y formal, fuerzas que muy rara vez son neutrales en cuanto al género. En esta sección se destacan algunas de las fuerzas principales en movimiento, con el fin de mostrar que son resultado de la «interacción de diversos factores económicos, político-institucionales y sociológicos. Con esta conclusión se impugna el análisis monocausal de la economía informal (preeminencia del derecho)»<sup>29</sup>. Los siguientes capítulos de este informe tratarán estas causas subyacentes del fenómeno del trabajo informal.

#### *Marcos jurídicos e institucionales*

Dado que el trabajo informal ha sido a menudo descrito como una serie de actividades fuera o al margen de la ley, es esencial examinar el marco institucional y jurídico de un país. Hay tres tipos de legislación y normativa importantes: normativa comercial o empresarial que rige la creación del funcionamiento de las empresas, las leyes relativas a los derechos de propiedad, que podrían afectar a la capacidad para transformar activos en capital productivo, y la legislación laboral que rige las relaciones de empleo y los derechos y la protección de los trabajadores. Lo que es necesario comprender es si las leyes e instituciones existentes están mal o bien concebidas teniendo en cuenta su influencia en los costos y beneficios de las empresas y trabajadores que se dirigen o permanecen en las economías formal e informal. «Es necesario poner más atención — desde la perspectiva de las personas que tratan de crear una pequeña empresa — al análisis de los costos que supone la reglamentación y de las resistencias que ésta suscita, así como — desde la perspectiva de los trabajadores asalariados que trabajan bajo contratos informales sin protección — de los costos que sobre ellos recaen cuando sus empleadores se sustraen a la reglamentación laboral.»<sup>30</sup> (Este tema será tratado en los capítulos III y VI.)

Las actividades económicas formales se dan con mayor frecuencia en entornos que favorecen la inversión y el comercio, y en los cuales el cumplimiento de la normativa no supone costos prohibitivos. La actividad informal es a menudo la respuesta de operadores que no son capaces de cumplir las difíciles, irrelevantes o prohibitivamente

<sup>29</sup> C. Maldonado: «Sector informal: ¿legalización o 'laissez-faire'?», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra), vol.114, núm. 6, 1995, pág. 809.

<sup>30</sup> M. A. Chen, R. Jhabvala y F. Lund: *Supporting workers in the informal economy: A policy framework*, documento de base preparado para este informe (noviembre de 2001), pág. 12.

costosas normas y reglamentos, o la de aquellos que no tienen acceso a las instituciones del mercado. Las normas y reglamentos que tienen influencia en las actividades económicas determinan los costos de transacción. Cuando esas normas y reglamentos son eficaces en cuanto a los costos, son predecibles y proporcionan la información comercial indispensable, las personas son más propensas a cumplirlas y a pagar por ellas. Las normas mal concebidas resultan complicadas y obligan a hacer frente a la corrupción y a procesos burocráticos ineficaces que incrementan los costos de transacción, desaniman al cumplimiento, dificultan la participación económica y favorecen la corrupción endémica, impidiendo de este modo que los empresarios participen en la economía formal<sup>31</sup>. Los costos de transacción pueden incluir: la obtención de una licencia para poner en funcionamiento una empresa; la compra de un título de propiedad o un arrendamiento; el acceso a líneas de crédito; el cumplimiento de contratos y el acceso a la ley; la obtención de servicios de telecomunicaciones, electricidad y otros bienes como el agua; la necesidad de familiarizarse y cumplir con una enorme cantidad de leyes y normativas; la obtención de información sobre materias primas (y el acceso a las mismas), precios, clientes potenciales y fuentes de suministro, bienes y servicios; los costos laborales y sociales, y los impuestos<sup>32</sup>. Las investigaciones muestran que estos costos quedan a menudo bastante fuera del alcance de las pequeñas empresas y los empresarios potenciales.

Se podría promover la iniciativa empresarial y facilitar la formalización simplificando las normas y procedimientos empresariales y reduciendo los costos de transacción. La simplificación de las leyes y normativas no significa una total desregulación. Es importante recordar que las leyes no sólo dificultan la iniciativa empresarial y la formalización; también pueden desempeñar un papel facilitador y propiciador y servir para hacer cumplir los derechos y principios fundamentales. Un sistema jurídico puede ofrecer seguridad, incentivos, salvaguardias y protección, limitar responsabilidades, prever normas de sucesión y facilitar la conversión de la deuda. En la actualidad las empresas informales no tienen acceso a estas leyes favorecedoras y por tanto no disfrutan de los beneficios de las empresas formales.

Las leyes que rigen los derechos de propiedad y la titularidad de los valores de los pobres también han sido identificadas como una causa de trabajo informal en varios países en desarrollo. La investigación llevada a cabo por Hernando de Soto y el Instituto para la Libertad y la Democracia (ILD) que él mismo fundó en el Perú argumenta de forma convincente que los pobres poseen bienes pero que éstos representan un «capital muerto» porque las formas de posesión no son reconocidas por el sistema jurídico y por tanto no pueden utilizarlos para generar capital productivo que puede invertirse en las actividades económicas formales<sup>33</sup>.

Cuando las empresas están fuera del marco normativo, también lo están sus trabajadores, que no pueden disfrutar de protección legal. Los trabajadores también pueden ser informales debido a que la legislación laboral vigente no cubre o no ha sido aplica-

<sup>31</sup> S. de Silva: *The informal economy: Issues and challenges*, proyecto de documento, 2001.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Economic Reform Today*: «Securing property rights: The foundation of markets», entrevista con Hernando de Soto por el Centro Internacional para la Empresa Privada, <http://www.cipe.org/ert/e19/desoto.php3>, 20 de diciembre de 2001. Véase también H. de Soto: *El misterio del capital: Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*, <http://www.ild.org.pe/tmoc/cp1-sp.htm>.

da a su situación en el empleo «irregular» o atípica. En muchos países, la legislación laboral está concebida para proteger a «las personas ocupadas» más que a los «trabajadores» en general, y se aplica únicamente cuando hay una clara relación empleador-trabajador. Las reformas de la legislación laboral no han seguido el ritmo de los cambios en el ámbito de la organización del trabajo asociados a la especialización flexible y las cadenas mundiales (descrito más adelante).

Las estructuras institucionales y los procedimientos en el ámbito nacional y local también ejercen una influencia decisiva para el predominio del trabajo formal o informal, ya que determinan el modo de aplicar las leyes y normativas, los costos de transacción derivados del cumplimiento de dichas leyes y normativas, y el acceso a mercados, información, recursos y tecnología. Unas instituciones fuertes y eficaces que no estén corruptas, que ofrezcan acceso equitativo a todos los clientes potenciales, que sean transparentes y coherentes en la aplicación de normas y reglamentos, que protejan y hagan cumplir las obligaciones contractuales y que respeten los derechos de los trabajadores fomentarían un mayor cumplimiento de las normas empresariales y de empleo y promoverían el trabajo decente para todos.

Una mejor comprensión de la ineficacia institucional, incluida la identificación de las estructuras institucionales y los procedimientos específicos que crean dificultades a la formalización, podría facilitar la reforma de tales instituciones. También es importante tratar de comprender las instituciones paralegales, las normas y los procedimientos que regulan las actividades de los trabajadores y las empresas en la economía informal. Algunas de estas normas e instituciones informales podrían ser más «democráticas» que las de la economía formal y sería útil aprovechar sus puntos fuertes y su accesibilidad.

### *Crecimiento económico, creación de empleo y economía informal*

Uno de los factores clave para explicar la economía informal está relacionado con las pautas de crecimiento económico. Algunos países han experimentado poco o ningún crecimiento en los últimos decenios, mientras que otros se han concentrado en un crecimiento de gran densidad de capital que ha dado como resultado un «crecimiento sin empleo». En ambos contextos, no se crean suficientes puestos de trabajo para satisfacer toda la demanda existente, forzando a las personas a encontrar empleo o a crearlo ellas mismas dentro de la economía informal. Muchos países en desarrollo han adoptado políticas para favorecer la inversión extranjera, así como a las grandes empresas e industrias manufactureras, y han descuidado el sector agrícola, pero el grueso de su población se encuentra aún en las zonas rurales y todavía depende en gran medida de la agricultura. En aquellos países que están experimentando un crecimiento de «tecnología de punta», la demanda de alta especialización relega a la mayoría de las personas no cualificadas a buscar trabajo dentro de la economía informal. Por otra parte, en algunos países o industrias puede haber «crecimiento desde abajo», con microempresas y pequeñas empresas muy dinámicas que crean más empleo que la economía formal.

En este contexto, el Programa Global de Empleo de la OIT<sup>34</sup> es crítico. Para lograr el reto de crear 1.000 millones de puestos de trabajo productivos en la próxima década,

<sup>34</sup> OIT: *Programa Global de Empleo: Documento para el debate*, e ídem: *Programa Global de Empleo: Resumen*, Foro Global del Empleo, Ginebra, 1-3 de noviembre de 2001.

el Programa Global de Empleo coloca el empleo productivo en el centro de las políticas económicas y sociales, y solicita una coordinación de la política de empleo en los ámbitos mundial y nacional. Por medio de un aprovechamiento real de las fuerzas del cambio (concretamente el comercio, las finanzas y la inversión, las tecnologías, la iniciativa empresarial y las pautas de producción y consumo) y gestionando el cambio correctamente (mediante el desarrollo de habilidades, la promoción de la protección social y la seguridad y salud en el trabajo, las políticas activas del mercado laboral, unas políticas de inversión y fiscales apropiadas y el diálogo social), deberían crearse más y mejores puestos de trabajo que mejorasen el potencial de crecimiento económico. De este modo se reduciría la necesidad de las personas de aceptar empleos de baja calidad dentro de la economía informal. Actualmente, la mayoría de las personas entra en la economía informal porque no puede encontrar empleo dentro de la economía formal y no puede permitirse el desempleo absoluto. El problema crucial de la creación de puestos de trabajo de calidad en la economía formal que proporcionen empleo decente y protegido será tratado en el capítulo VI.

Merece la pena recordar asimismo que la economía informal contribuye al crecimiento económico en al menos dos modos. En primer lugar, en muchos países la producción y los bajos salarios de los trabajadores informales ayudan al crecimiento de las industrias, incluidas las industrias de exportación fundamentales. En segundo lugar, la producción de las empresas informales también contribuye al crecimiento económico. En los intentos recientes de calcular la contribución de la economía informal al producto interior bruto (PIB) se obtuvieron unos valores de entre el 7 y el 38 por ciento del total del PIB en 14 países del África Subsahariana, entre el 16 y el 32 por ciento en Asia y entre el 12 y el 13 por ciento en México<sup>35</sup>. En la India, el Consejo Nacional de Investigaciones Económicas Aplicadas calculó que la economía informal — denominada «sector desorganizado» — genera alrededor del 62 por ciento del PIB, el 50 por ciento del ahorro nacional bruto y el 40 por ciento de la exportación nacional.

### *Reestructuración económica, crisis económica y economía informal*

Existe otro conjunto de factores que tienen que ver con el ajuste económico asociado a las reformas económicas o a las crisis económicas. En la actualidad se reconoce ampliamente que las políticas de ajuste estructural y estabilización de los años ochenta y noventa, que en muchos países produjeron un crecimiento de la pobreza, el desempleo y el subempleo, contribuyeron a la expansión de la economía informal. Las instituciones financieras internacionales, principales autoras de estas políticas, insisten ahora en la erradicación de la pobreza y en el desarrollo sostenido, aunque todavía no prestan la adecuada atención a las implicaciones de sus políticas en el empleo.

En la segunda mitad de los noventa, la crisis financiera sufrida por algunas economías asiáticas también fue un importante factor subyacente. La investigación de la OIT mostró que la economía informal se expandió bajo el impacto de la crisis financiera, que invirtió los avances obtenidos por los trabajadores pobres gracias a la sólida situación del mercado laboral creada como resultado del rápido crecimiento económico de años anteriores en los países del este y sudeste asiático. El engrose de la econo-

<sup>35</sup> M. A. Chen, R. Jhabvala y F. Lund, *op. cit.*, págs. 14-15. Las estimaciones fueron realizadas por J. Charnes con la ayuda de la División de Estadística de las Naciones Unidas.

mía informal durante la crisis financiera pone de manifiesto un crecimiento de las actividades económicas marginales y la participación en las mismas de un mayor número de trabajadores con medias más bajas de productividad e ingresos<sup>36</sup>. En Tailandia, por ejemplo, durante el período de auge económico, fueron las actividades informales productivas, como la fabricación de muebles, las que crecieron, y hubo menos tailandeses disponibles para trabajar como empleados domésticos o recogedores de basura. Pero con la recesión económica, fueron estas actividades de más bajo nivel las que resurgieron.

Especialmente en las economías en transición, aunque también en el resto, la reestructuración económica y la reducción de plantilla de las empresas dejaron a muchos trabajadores con pocas alternativas que no fueran la economía informal. Por ejemplo, la reestructuración de las empresas estatales de China, a resultas de la cual unos 9 millones de trabajadores fueron despedidos en las zonas urbanas, fue una razón importante que motivó las políticas del Gobierno para promover el empleo informal flexible como medio más importante de resolver las presiones del empleo.

En muchos países en desarrollo, los salarios en el sector público son insuficientes para mantener a una familia, y los trabajadores (o trabajadores familiares) se ven forzados a buscar ingresos suplementarios buscando trabajo en la economía informal. Esta es una pauta ampliamente extendida en África<sup>37</sup>, aunque no se limita a los países en desarrollo. Los desempleados en los países en transición, e incluso en los países desarrollados, a menudo no pueden subsistir con las prestaciones de desempleo, cuando existen, y las personas tienen que obtener ingresos adicionales de diferentes actividades informales o comercio de trueque, teniendo cuidado de evitar el reconocimiento formal que podría llevarles a una pérdida de derechos<sup>38</sup>.

### *Pobreza y economía informal*

Ser pobre significa no poder permitirse el desempleo absoluto y que «casi cualquier trabajo sea mejor que ninguno». De ahí que el aumento de la pobreza sea una de las razones subyacentes del crecimiento de la economía informal. Sin embargo, los vínculos entre el trabajo informal y ser pobre no son siempre tan simples. Por una parte, no todos los trabajos de la economía informal proporcionan ingresos insignificantes. Los estudios de fondo preparados para este informe indican que muchas personas en la economía informal, sobre todo los trabajadores por cuenta propia, ganan de hecho más que los trabajadores sin o de baja especialización de la economía formal. En la economía informal hay mucha innovación y muchos segmentos orientados al crecimiento dinámico, algunos de los cuales requieren considerable conocimiento y

<sup>36</sup> A. T. M. Nurul Amin: *The informal sector in Asia from the decent work perspective*, op. cit.

<sup>37</sup> A. M. Tripp: *Changing the rules: The politics of liberalization and the urban informal economy in Tanzania* (Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1997).

<sup>38</sup> M. Leonard: *Invisible work*, op. cit., e ídem: «Coping strategies in developed and developing societies», op. cit. Véase también K. Gërxhani: *Politico-economic institutions and the informal sector: A spontaneous free-market in Albania*, documento para la discusión (Amsterdam, Tinbergen Institute y Universidad de Amsterdam, 2000), y OIT: *Informe del seminario técnico sobre nuevas y viejas formas de trabajo informal*, Ginebra, 2 de marzo de 2001.

habilidades. Uno de ellos es el sector en plena evolución de las tecnologías de la comunicación y la información en las grandes ciudades de la India<sup>39</sup>. Por otra parte, estar en la economía formal no garantiza salir de la pobreza. Desgraciadamente, muchos trabajadores formales nunca escapan de la extrema pobreza, principalmente en países en desarrollo y en transición, donde la remuneración en la administración pública y las empresas estatales no constituyen un medio de vida.

Sin embargo, no se puede negar que es la pobreza lo que fuerza a la mayoría de las personas a aceptar puestos de trabajo poco atractivos en la economía informal, y que los bajos ingresos que se obtienen de estos empleos crean un círculo vicioso de pobreza. En general, la media de ingresos en la economía informal es mucho más baja que en la formal. Los trabajadores pobres están concentrados en la economía informal, y especialmente en las zonas rurales. El 75 por ciento de los pobres en los países en desarrollo vive en zonas rurales y se dedica a actividades que, en su mayor parte, quedan fuera de los límites de la economía formal organizada, ya sea en agricultura o en actividades rurales distintas de las agrícolas<sup>40</sup>. Esta es la razón por la cual las políticas dirigidas a la economía informal y al mismo tiempo a la reducción de la pobreza no pueden permitirse ignorar la agricultura rural.

Las pautas parecen ser las mismas en todo el mundo: los ingresos informales se reducen a medida que recorremos las distintas situaciones en el empleo, desde el empleador y los trabajadores independientes y por cuenta propia hasta los asalariados informales y ocasionales y los trabajadores industriales que trabajan fuera de la empresa o trabajadores a domicilio. El vínculo entre trabajar en la economía informal y ser pobre es más fuerte entre las mujeres que entre los hombres. No sólo hay un mayor porcentaje de mujeres que de hombres trabajando en la economía informal, sino que éstas, además, están concentradas en segmentos de menores ingresos, en actividades de subsistencia o como asalariadas ocasionales o trabajadoras a domicilio. En los segmentos de ingresos más altos de la economía informal, las mujeres tienden a dedicarse a operaciones de menor escala, con menor potencial de crecimiento comparado con las realizadas por los hombres.

Los estrechos vínculos entre la pobreza y la economía informal indican que las medidas para hacer frente a los problemas de la economía informal y para proporcionar un trabajo decente a aquellos que actualmente están en ella ayudarían también a erradicar la pobreza. De igual forma, las políticas efectivas de erradicación de la pobreza serían de gran ayuda para facilitar a quienes se encuentran actualmente en la economía informal una evolución hacia un trabajo más decente, protegido y productivo. Por ejemplo, como se describió con anterioridad, el Programa Global de Empleo de la OIT hace hincapié en que unas políticas nacionales e internacionales apropiadas que aprovechen y gestionen bien las fuerzas del cambio pueden asegurar que el crecimiento económico, el empleo productivo y la reducción de la pobreza puedan moverse positivamente en la misma dirección. Otro ejemplo es la triple estrategia de lucha contra la pobreza propuesta en el *Informe sobre el Desarrollo*

<sup>39</sup> N. Kumar: «Informal sector in India: Case of micro-enterprises in IT services sector», en A. S. Oberai y G. K. Chadha (directores de la publicación): *Job creation in urban informal sector in India: Issues and policy options* (Nueva Delhi, OIT/SAAT, 2001).

<sup>40</sup> OIT: *Programa Global de Empleo: Resumen*, op. cit., pág. 6.

*Mundial 2000/2001*<sup>41</sup>, que contiene muchos de los elementos de la perspectiva de trabajo decente presentada en este informe.

### *Los factores demográficos y la economía informal*

Si se desea comprender el crecimiento de la economía informal, no se pueden ignorar las tendencias demográficas. Especialmente en los países en desarrollo, el crecimiento de la economía informal está ligado a situaciones de exceso de mano de obra; por consiguiente, es importante tener información de base sobre el tamaño y el aumento de la mano de obra, la educación y especialización de los que se incorporan al mercado laboral, las migraciones de las zonas rurales a las ciudades y el índice de urbanización. La participación de la mano de obra femenina se ha incrementado más rápido que la masculina en casi todo el mundo en las últimas décadas. Ya sea por elección o por necesidad, más y más mujeres entran en el mercado laboral, pero muy a menudo acaban en trabajos situados en lo más bajo de la economía informal, debido a que suelen tener peor preparación en términos de educación y formación, tienen menor acceso a los recursos, aún deben hacer frente a diversas formas directas e indirectas de discriminación y soportan la carga de las responsabilidades familiares. La mujer es más propensa que el hombre a entrar y salir del mercado laboral varias veces a lo largo de su vida, pero dado que no tienen acceso a una formación continua a lo largo de toda su vida, a menudo acaban en trabajos informales.

En muchos países, un importante factor contribuyente es la creciente migración de las zonas rurales a las urbanas. Los emigrantes en busca de los a menudo inexistentes trabajos formales terminan formando parte de la economía informal. En China, por ejemplo, el Gobierno ha identificado el gran número de emigrantes de zonas rurales a urbanas (unos 60 millones) como causante importante de la necesidad de crear empleo en la economía informal. Por supuesto, al mismo tiempo, hay implicaciones políticas para mejorar las condiciones en las zonas rurales y detener de este modo los flujos masivos a las zonas urbanas. En muchos países, el sector agrícola ha sido relativamente olvidado en el impulso de globalización. De hecho, los altos niveles de subvenciones agrícolas en los países desarrollados pueden ser un factor que contribuye a la pobreza del entorno rural en los países en desarrollo.

La experiencia de los países desarrollados también muestra que los migrantes transfronterizos, especialmente los recién llegados al país y que no hablan el idioma, o las mujeres que dependen del migrante principal, tienden a concentrarse en la economía informal debido a que existen pocos trabajos accesibles para ellos. Las pautas regionales de América Latina, descritas anteriormente, también ponen de manifiesto el movimiento de los migrantes transfronterizos hacia empleos informales, temporales o

---

<sup>41</sup> Banco Mundial: *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*. (Nueva York, Oxford University Press, 2001). La triple estrategia está basada en la promoción de oportunidades (de empleo, créditos, carreteras, electricidad, mercados para los productos de los pobres, así como escuelas, agua, sanidad y servicios médicos que afiancen la salud y las habilidades esenciales para el trabajo), el fomento de la autonomía (a través de cambios de gobernanza que aumenten la eficacia y la responsabilidad ante los pobres de la administración pública, las instituciones jurídicas y el funcionamiento de los servicios públicos, así como fortaleciendo la participación de los pobres en la toma de decisiones) y la mejora de la seguridad (para reducir la vulnerabilidad a las distintas formas de inseguridad y ayudar a los pobres a hacer frente a las adversidades).

estacionales. Los inmigrantes ilegales son los que tienen las mayores probabilidades de acabar en las fábricas que explotan a los trabajadores de la economía informal o en trabajos en los que no llaman la atención de las autoridades públicas y, por ello, son los más vulnerables a la explotación y el abuso.

Como se ha mencionado anteriormente, la epidemia del VIH/SIDA ha tenido efectos devastadores sobre las familias y las estructuras de ayuda social, especialmente en África, y los miembros supervivientes de esas familias, entre ellos los niños, pueden no tener otra alternativa que la de buscar trabajo en la economía informal para sobrevivir. A menudo, los que quedan son el miembro de más edad y el más joven de la familia, y son los que probablemente tendrán menos recursos y capacidades. Por consiguiente, no sólo se debería prestar atención a los afectados por el VIH/SIDA, sino también a los miembros de sus familias.

### *La globalización y la economía informal*

La globalización ha sido citada a menudo como una razón importante de la proliferación de la economía informal. La conclusión tiende a ser negativa: la globalización se declara culpable. Sin embargo, esto puede ser engañoso y no de gran ayuda, especialmente a efectos políticos. Es más útil determinar cómo los diferentes procesos de globalización afectan a las oportunidades de empleo y al bienestar de los trabajadores, teniendo en cuenta que dichos efectos pueden ser tanto positivos como negativos y muchos dependerán completamente de las políticas nacionales e internacionales.

En primer lugar, deberían distinguirse los diferentes procesos de globalización: el comercio y la expansión en términos de volumen y de variedad de las transacciones transfronterizas de mercancías y servicios; la inversión extranjera directa y un extraordinario incremento de los flujos de capital internacional; la rápida y generalizada difusión de la tecnología; y la migración laboral internacional. Estos procesos de globalización han modificado las fronteras de los mercados, aumentado la integración mundial e intensificado las presiones de la competencia.

En el lado positivo, la globalización ha traído nuevas oportunidades en términos de nuevos puestos de trabajo para los asalariados y nuevos mercados para los trabajadores independientes. En algunos países en desarrollo es muy importante la parte correspondiente a las filiales de las empresas transnacionales en el empleo del país receptor; por ejemplo, el empleo en empresas filiales en el sector de la industria manufacturera era superior al 40 por ciento en países como Malasia, Singapur y Sri Lanka<sup>42</sup>. En particular, las zonas francas industriales han generado oportunidades de empleo asalariado a gran escala previamente inexistentes para las trabajadoras. En Bangladesh, por ejemplo, aunque el empleo en las zonas francas industriales no ofrece unas condiciones laborales particularmente favorables, sigue constituyendo, en general, una alternativa mejor para la mujer que el empleo informal urbano o el empleo agrícola. También se ha observado que cuando el capital de la inversión extranjera directa representa una inversión de tipo totalmente nuevo, se han creado nuevas oportuni-

<sup>42</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo: *Reunión de Expertos en integración de las cuestiones de género para promover las oportunidades: Nota de la Secretaría de la UNCTAD*, Junta de Comercio y Desarrollo, Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo, Ginebra, 14-16 de noviembre de 2001 (TD/B/COM.3/EM.14/2), pág. 5.

des de empleo y los índices de actividad de la mano de obra han aumentado en varias de las grandes economías receptoras, especialmente en el Asia Meridional, Oriental y Sudoriental<sup>43</sup>. En la producción de bienes de alta tecnología y gran calidad, que exige a las empresas transnacionales el mantenimiento de trabajadores cualificados o suscita en ellas preocupación acerca de proteger su reputación y marca comercial, las condiciones de trabajo tienden a ser decentes. Pero en aquellos sectores en los que hay una fuerte competencia mundial en el mercado o donde la producción consiste en bienes en serie para el consumo de masas, las empresas transnacionales podrían no ofrecer unas condiciones de trabajo particularmente favorables y podrían explotar a las trabajadoras. No obstante, lo mismo ocurre en las empresas nacionales tanto en países desarrollados como en desarrollo.

Se puede decir que hay una relación entre la economía informal y la globalización en la medida en que, a menudo, la economía informal prospera en los países en desarrollo que no han podido integrarse en la economía mundial. Es la incapacidad de los países para participar en los procesos de globalización (ya sea debido a sus propias políticas internas o a barreras internacionales), más que la globalización en sí misma, lo que contribuye a impedir que estos países se beneficien del comercio, la inversión y la tecnología<sup>44</sup>. Por supuesto, también es cierto que la presión de la competencia mundial y de los avances tecnológicos llevan cada vez más a las empresas transnacionales a subcontratar o externalizar su producción de componentes e insumos a proveedores de primera, segunda y tercera mano, muchos de los cuales son microempresas o empresas a domicilio de la economía informal de países en desarrollo (véase la siguiente subsección acerca de las cadenas mundiales).

El movimiento contra la globalización ha concentrado su atención en los aspectos negativos de la misma, aspectos que han sido soportados principalmente por los que se encuentran en la economía informal. Los grupos antiglobalización señalan, por ejemplo, que la globalización tiende a favorecer al capital, especialmente a las empresas, que puede moverse fácil y rápidamente a través de las fronteras, y a desfavorecer a los trabajadores, principalmente a los de menor especialización, para quienes la emigración es difícil o imposible. La globalización también tiende a favorecer a las grandes compañías que pueden tener acceso a las nuevas tecnologías y captan nuevos mercados de forma rápida y fácil, en detrimento de las microempresas y pequeñas empresas. No puede haber mayor contraste en términos de acceso al mercado, poder y competitividad que entre la mujer que produce prendas de vestir en casa para los mercados locales y las empresas minoristas de marcas comerciales que venden prendas de moda en los Estados Unidos y Europa. La desigualdad existente entre las empresas grandes y las informales a menudo se acrecienta cuando los gobiernos ofrecen programas de incentivos para incrementar la competitividad internacional. Esto es debido a que los programas de incentivos están dirigidos principalmente a las grandes empresas formales, y algunas veces a empresas pequeñas y medianas, pero rara vez a las microempresas.

Las repercusiones de la competencia mundial también alientan a las empresas formales a pasar de la contratación formal de asalariados a acuerdos de empleo informal

<sup>43</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *op. cit.*, pág. 6.

<sup>44</sup> Véase S. de Silva: *Is globalization the reason for national socio-economic problems?* (Ginebra, OIT, 2001), capítulo 3.

sin salarios mínimos, seguridad en el trabajo o prestaciones, y favorece que las unidades informales cambien los contratos semipermanentes de los trabajadores por contratos de pago a destajo o a fórmulas ocasionales sin seguridad en el trabajo ni salarios mínimos o prestaciones. La globalización también conduce al paso del empleo independiente seguro al empleo independiente más precario, ya que los productores y vendedores pierden su porción de mercado. Con estos cambios, más y más hombres entran en la economía informal, y las mujeres tienden a ser empujadas al extremo de más bajos ingresos de la economía informal, a menudo como trabajadoras industriales externas o pequeñas comerciantes.

Tanto si la globalización conduce realmente al trabajo decente como si provoca vacíos en este sentido en la economía informal, todo dependerá enormemente de las políticas gubernamentales. Por ejemplo, muchos gobiernos ofrecen incentivos para atraer la inversión extranjera, pero a menos que la combinación política sea correcta, las inversiones de capital intensivo podrían no crear nuevos puestos de trabajo (lo que se traduciría en un crecimiento sin empleo) e incluso provocar reducciones de plantilla (es decir, pérdida de empleo). Los inversores que buscan mano de obra barata, en vez de cualificada y productiva, tenderían a fomentar el trabajo informal. Las ayudas de estímulo de la oferta proporcionadas por el gobierno para incrementar la competitividad en los mercados mundiales, por ejemplo a través de incentivos o subsidios para la promoción de la exportación, la modernización tecnológica, las exenciones fiscales etc., están normalmente encaminadas a favorecer a las más grandes empresas industriales y podrían no sólo impedir que las empresas más pequeñas desarrollen su potencial o consigan acceso a los mercados mundiales, sino provocar también la sustitución de los operadores y trabajadores informales. En Sri Lanka, las políticas de promoción de la exportación a favor de la industria del coco produjeron un desplazamiento del suministro de cáscaras de coco, antes en manos de unidades manuales propiedad de mujeres con poco acceso a créditos, a unidades mecanizadas propiedad de hombres con acceso a créditos. En Sudáfrica, donde el Gobierno ha recurrido a medidas de estímulo de la oferta como instrumento político para promocionar la competitividad internacional del país, la reestructuración de industrias intensivas en mano de obra como las industrias de la confección condujo a unas pérdidas masivas de empleo formal de las mujeres, muchas de las cuales tuvieron que encontrar trabajo alternativo como trabajadoras a domicilio en la industria de la confección o tuvieron que dedicarse a otros tipos de trabajo informal<sup>45</sup>.

Estos ejemplos ilustran por qué el Programa de Trabajo Decente de la OIT exige «un enfoque equilibrado e integrado del desarrollo y el crecimiento sostenibles en la economía globalizada, en la cual las metas económicas, sociales y ambientales pueden alcanzarse al mismo tiempo»<sup>46</sup>.

### *La especialización flexible y las cadenas globales*

La reciente expansión de la economía informal ha estado ligada no sólo a la capacidad de las empresas formales de absorber la mano de obra, sino también a su *volun-*

<sup>45</sup> M. A. Chen, R. Jhabvala y F. Lund, *op. cit.*, pág. 24.

<sup>46</sup> OIT: *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001, pág. 14.

*tad* de hacerlo<sup>47</sup>. En vez de efectuar la producción utilizando una mano de obra regular localizada en una única y gran fábrica, más y más empresas están descentralizando la producción y organizando el trabajo según la idea de la «especialización flexible», es decir, creando unidades de producción más pequeñas, flexibles y especializadas, algunas de las cuales no se registran o son informales. Como parte de las medidas de reducción de costos y de los esfuerzos por aumentar la competitividad, las empresas operan cada vez más con pequeños núcleos de asalariados bajo términos y condiciones reguladas (empleo formal) localizados en un lugar de trabajo formal fijo, junto a una creciente periferia de trabajadores «no normalizados» o «atípicos», y a menudo informales, diseminados en diferentes lugares de trabajo. Estas medidas a menudo incluyen la contratación externa o la subcontratación y un abandono de las relaciones de empleo regulares hacia relaciones más flexibles e informales. También hay relaciones triangulares que incluyen a trabajadores, empresas usuarias y agencias de trabajo temporal. Por una parte, el cambio hacia relaciones de empleo informales complica el problema de la dependencia, pues es menos obvio quién es el «jefe» de estos trabajadores y quién, por lo tanto, es el responsable final de estas personas cuya condición de asalariado ha sido encubierta. Por otra parte, la individualización de las relaciones de empleo hace que la representación colectiva de los intereses de los trabajadores sea mucho más complicada.

Una variación global de la especialización flexible es el rápido crecimiento de las cadenas de bienes y valores transfronterizas en las cuales el productor final en muchos casos está en la economía informal en países en desarrollo y, cada vez más, en países en transición. Una amplia proporción de la mano de obra de las industrias exportadoras fundamentales trabaja en virtud de acuerdos informales, incluidos quienes producen prendas de vestir, textiles, zapatos deportivos y elementos electrónicos. En el caso de la fabricación de prendas de vestir para la exportación, por ejemplo, los grados de informalidad de la actividad laboral van desde las mujeres de las fábricas de Bangladesh que trabajan en condiciones de casi total incumplimiento de la ley de fábricas, las empresas que explotan a la mano de obra local y a veces a inmigrantes en Los Angeles, Bulgaria o Indonesia, hasta los trabajadores a domicilio en Filipinas que, como «asalariados encubiertos» en sistemas de varios niveles de subcontratación, bordan las ropas de bebé para los mercados finales de lujo de Nueva York. La industria del vestido, muy intensiva en mano de obra, es posiblemente el ejemplo más extendido de una cadena global de productos básicos dirigidos al comprador. Dado que la gran mayoría de los trabajadores de la confección son mujeres (más del 80 por ciento según las estimaciones), a menudo pobres y desesperadas por conseguir algún ingreso, éstas se encuentran entre los grupos más vulnerables a la explotación. En las cadenas de ropa de moda, muchos grandes minoristas y empresas de marca registrada han literalmente abandonado la fabricación para concentrarse tan sólo en el diseño y la comercialización. Estas empresas actualmente externalizan la fabricación o subcontratan a empresas locales que pueden subcontratar a intermediarios, quienes a su vez vuelven a subcontratar a productores a cuenta propia, y a trabajadores a domicilio<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> M. A. Chen, R. Jhabvala y F. Lund, *op. cit.*, pág. 2.

<sup>48</sup> M. Carr y M. A. Chen, *op. cit.*

La producción de artículos para la exportación como las prendas de vestir, los zapatos deportivos y los equipos electrónicos se lleva a cabo principalmente en las zonas urbanas o en zonas situadas cerca de puntos de comunicaciones como aeropuertos o muelles. Sin embargo, la globalización también ha producido importantes beneficios en las zonas rurales, y a veces hasta en las zonas más remotas. Es frecuente que, en el contexto de vastas cadenas de valor añadido los trabajadores forestales que recojen productos no madereros en los bosques de muchos países en desarrollo estén vinculados a los mercados internacionales<sup>49</sup>. Entre estos productos se incluyen aceites esenciales, plantas medicinales, goma arábica, cañas, miel natural, nueces del Brasil y otras nueces comestibles, setas, aceite de neem y de karité y otros tipos de nueces salvajes que producen aceites que pueden usarse para cocina, cuidados faciales y otros fines. Se estima que en la actualidad hay 150 forestales no madereros de gran importancia en el comercio internacional, que movilizan a millones de trabajadores y productores. Un estudio acerca de la recolección de nueces de karité en el oeste de África descubrió que su producto final, la manteca de karité, fue vendida a los consumidores europeos a 84 veces el precio pagado a los recolectores del bosque<sup>50</sup>.

En el sector agrícola de América Latina y África, la última década ha traído un extraordinario crecimiento de la producción de exportaciones agrícolas no tradicionales, principalmente frutas, verduras y flores para los mercados europeos y norteamericanos. Las cadenas de valores globales para estos productos están dirigidas al comprador y básicamente controladas por un pequeño grupo de cadenas de supermercados importantes de Europa y América del Norte. Se estima que las mujeres constituyen aproximadamente el 80 por ciento de la mano de obra en este sector de rápido crecimiento. Se trata de una industria intensiva en mano de obra, donde las mujeres a menudo trabajan en «granjas industriales» a gran escala por salarios muy bajos y en malas condiciones de trabajo. El uso intensivo de pesticidas puede afectar adversamente su salud, tanto física como mental, ya que las somete al riesgo de náuseas, depresión y de tener hijos con defectos de nacimiento.

Es importante recordar que los países en desarrollo y en transición no son sólo los productores en las cadenas de bienes orientadas a los mercados de los países desarrollados. También constituyen un mercado importante para los bienes y servicios del mundo desarrollado. Una de las manifestaciones más visibles de este hecho es la venta generalizada de ropa de segunda mano en las calles y en los mercados al aire libre de los países en desarrollo. La recogida de ropa de segunda mano es una de las principales actividades de las organizaciones de caridad en los países desarrollados (que también ofrece certificaciones de exención de impuestos para los donantes). La ropa es entonces clasificada, limpiada, embalada y vendida al peso al mejor postor. Dependiendo del destino, puede clasificarse una segunda vez antes de ser cargada por toneladas en los contenedores de los barcos hacia los países en desarrollo. Una vez que los paquetes llegan a su destino, pueden ser subastados o entregados a subcontratistas, quienes los venden o distribuyen a los diferentes destinos internos. En el ámbito de la calle, un estudio llevado a cabo en Kenia descubrió que los comerciantes femeninos y masculinos se especializan en diferentes tipos de ropa y que las mujeres generalmente ganan

<sup>49</sup> M. Carr y M. A. Chen, *op. cit.*, pág. 14.

<sup>50</sup> *Ibíd.*

mucho menos que los hombres<sup>51</sup>. Por una parte, la introducción de ropa barata de segunda mano en el mercado afecta casi siempre negativamente a las industrias textiles locales, a los productores de prendas de vestir y al comercio de sastrería en estos países. Por otra parte, se crea un gran número de puestos de trabajo en la economía informal, donde los precios por la ropa son tan bajos que casi todo el mundo puede permitirse ir vestido dignamente. La relación entre el número de puestos de trabajo eliminados y creados está aún por estudiarse, pero en conjunto se podría decir que el proceso supone la pérdida de especialización, ya que los puestos de trabajo perdidos requieren más especialización que los de venta callejera que han sido creados.

### *Los vínculos entre la economía formal y la informal*

Las cadenas globales de valores y de bienes son un claro ejemplo de cómo la economía formal y la informal están vinculadas a través de las fronteras de muchos países, influyendo en el trabajo decente de los trabajadores según el segmento de la cadena en que se encuentren. Cuanto más nos acercamos a la parte inferior de la cadena, más posibilidades existen de encontrar relaciones laborales informales y mayores son los vacíos de trabajo decente. Pero los vínculos entre la economía formal e informal no se dan únicamente en los casos de cadenas globales que implican relaciones internacionales transfronterizas y relaciones de subcontratación de ámbito nacional.

Incluso en actividades más tradicionales pueden encontrarse vínculos. Por ejemplo, en un estudio de la OIT acerca de la recogida de basuras en Pune (India), se rastreó el proceso de reciclado desde los recolectores de basura, pasando por los comerciantes hasta llegar a los mayoristas de las grandes plantas de reciclaje en el sector formal<sup>52</sup>. En el estudio se observa que casi todos los establecimientos de venta de desperdicios se registran de conformidad con la ley de establecimientos y tiendas de Bombay de 1948. Esta ley prevé un amplio conjunto de prestaciones y derechos para los trabajadores, como las horas de trabajo, las vacaciones pagadas, las prestaciones por maternidad, etc. Sin embargo, el estudio descubrió que únicamente los trabajadores masculinos se benefician de algunas de las disposiciones, como por ejemplo las relativas al salario mínimo, pero reciben únicamente media paga por las vacaciones semanales y disfrutan de pocas prestaciones más. Según el estudio, existe una relación implícita empleador-trabajador entre los comerciantes y los recolectores de basura; por lo tanto, los recolectores de basura deberían también beneficiarse de la legislación laboral vigente.

Hay también vínculos directos e indirectos entre los trabajadores informales y las empresas formales, dado que la economía informal incluye toda la gama de empleo asalariado «no normalizado» a la que la especialización flexible ha dado lugar, como la producción en fábricas que explotan a los trabajadores, los trabajadores a domicilio, los trabajadores industriales externos a la empresa, el trabajo temporal y a tiempo parcial y los trabajadores no registrados. Visto desde esta perspectiva, la economía informal incluye a muchos «asalariados encubiertos» que pueden incluso no saber

<sup>51</sup> P. K. Rono: *Women's and men's second-hand clothes business in two secondary towns in Kenya* (Nairobi, Instituto para Estudios de Desarrollo, Universidad de Nairobi, 1998), pág. 30.

<sup>52</sup> Chikarmane, M. Deshpande y L. Narayan: *Study of scrap collectors, scrap traders and recycling enterprises in Pune* (Nueva Delhi, OIT, 2001).

quién es su verdadero «jefe», pero que dependen claramente de alguien para las materias primas, equipo, lugar de trabajo y venta de los productos finales, y alguien ha de tener cierta responsabilidad en lo que respecta a garantizar un trabajo decente a tales trabajadores.

De lo anterior se desprende claramente que la mayoría de los segmentos de la economía informal tienen vínculos de producción directa o indirecta, comercio o servicios con la economía formal. Existen las mujeres que se ven forzadas a trabajar desde sus casas bajo acuerdos de subcontratación porque el empleador no las contratará en virtud de acuerdos laborales más seguros, los trabajadores de las fábricas explotadoras que producen ropa para enviarla a empresas importantes del otro lado del mundo, los vendedores callejeros que venden a comisión para empresas formales, e incluso el vigilante que limpia las oficinas de las empresas formales bajo acuerdos de subcontratación. Existen también proveedores de alimentos, transporte y ropa a precios asequibles y otros servicios básicos como recogida de basuras y limpieza de las calles para trabajadores de la economía formal.

El problema político importante no es que los asalariados informales o las unidades informales tengan o no vínculos directos con la economía formal — está claro que los tienen —, sino si esos vínculos son benignos, de explotación o de beneficio mutuo. La preocupación política es reforzar los vínculos positivos y garantizar el trabajo decente en todo el continuo económico.

## CAPITULO III

### **FORTALECIMIENTO DE LOS DERECHOS EN LA ECONOMIA INFORMAL**

#### EL DÉFICIT DE DERECHOS EN LA ECONOMÍA INFORMAL

Ha sido en la economía informal donde se han creado más puestos de trabajo en los últimos años, pero también donde se han encontrado los mayores problemas en relación con los derechos de los trabajadores. Para la OIT, los derechos fundamentales en el trabajo son tan importantes en la economía formal como en la informal; de ahí la preocupación de crear puestos de trabajo en buenas condiciones y no de cualquier tipo. «El trabajo se proyecta tanto en el campo de los derechos humanos como en el de los ingresos. En otras palabras, para que pueda existir el trabajo decente, hay que asegurar la equidad y la dignidad que la gente busca en el empleo. En los albores del siglo XXI, el reto del empleo significa mucho más que obtener simplemente un puesto de trabajo, a cualquier precio o en cualesquiera condiciones»<sup>1</sup>.

Desde su fundación en 1919, la OIT se ha preocupado por los derechos de todos los trabajadores, con independencia de su lugar de trabajo; esta preocupación se reafirmó en 1998, cuando la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó por unanimidad la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. La Declaración, que constituye una obligación mutua entre los Estados Miembros y la propia OIT, es aplicable a todos los trabajadores, independientemente de su relación de empleo o de que trabajen en el sector formal o en el sector informal. Todo el que trabaja tiene derechos en el trabajo: libertad sindical y de asociación y reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, abolición real del trabajo infantil, y eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación<sup>2</sup>. Estos principios y derechos en el trabajo se derivan de la Constitución de la OIT y han sido formulados y desarrollados en los ocho convenios de la OIT considerados fundamentales por la comunidad internacional y la Organización Internacional del Trabajo (estos instrumentos se examinarán más adelante).

Es evidente que en la economía informal el vacío de derechos es especialmente grave, según se deduce de los informes globales elaborados en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT. Los trabajadores en la economía informal no suelen disfrutar de la libertad de asociación o del derecho a sindicarse y a negociar colectivamente (cuestión que se analiza en el capítulo V). La denegación sistemática del derecho de sindicación u organización a ciertos grupos de trabajadores y empleadores,

---

<sup>1</sup> OIT: *Programa Global de Empleo: Resumen*; Foro Global del Empleo, Ginebra, 1-3 de noviembre de 2001.

<sup>2</sup> OIT: *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión, Ginebra, 1998, párrafo 2.

incluso en países que han ratificado los Convenios núms. 87 y 98, es aún flagrante en varias partes del mundo, como se ha podido comprobar por el número de casos examinados por el Comité de Libertad Sindical de la OIT y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, órgano tripartito de la OIT<sup>3</sup>. Tener representación y hacer oír su voz no constituyen sólo un derecho fundamental, sino también un medio a través del cual los trabajadores informales pueden asegurarse otros derechos y conseguir un trabajo decente. El trabajo forzoso, incluida la servidumbre por deudas y la explotación y el maltrato de personas objeto de tráfico ilegal, se producen en la economía informal, ya que es ilegal y está fuera de los límites de la ley. El trabajo infantil es algo habitual en la economía informal; los niños se encuentran a menudo en las formas de trabajo más ocultas y peligrosas y son los más vulnerables a todos los aspectos negativos de la actividad informal (véase el capítulo II). Las personas que se enfrentan a discriminación directa o indirecta y no disfrutan de igualdad de oportunidades y de trato — ya sea en términos de acceso a la educación y a la formación, a los recursos o a trabajos formales — acaban incorporándose en la economía informal, normalmente en el extremo más bajo y en los peores trabajos. Entre estas personas se encuentran las mujeres (especialmente las situadas en los extremos del espectro de edad), los trabajadores discapacitados y los migrantes.

#### LA DECLARACIÓN DE LA OIT RELATIVA A LOS PRINCIPIOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL TRABAJO Y LA ECONOMÍA INFORMAL

La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo articula los valores consagrados en la Constitución de la OIT, que los Estados aceptan al adherirse a la Organización. A diferencia de los convenios, que al ser ratificados dan lugar a obligaciones legales específicas, la Declaración, que no está sujeta a ratificación, reafirma principios generales. La Declaración recuerda que la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo asegura a los interesados «la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como la de desarrollar plenamente su potencial humano». En particular, la Declaración está orientada a «los problemas de personas con necesidades sociales especiales»<sup>4</sup>. Los trabajadores informales, que no disfrutan de sus derechos básicos y tienen acceso limitado a expresar su opinión y a la protección social, tienen sin duda tales necesidades especiales. Y entre los trabajadores informales, es necesario prestar especial atención a los grupos particularmente vulnerables — las mujeres, los niños trabajadores, los jóvenes, las personas discapacitadas, los migrantes y las minorías étnicas —, pues quedan a menudo socialmente excluidos y son objeto de discriminación, explotación o trabajo forzoso.

Dado que los principios y derechos fundamentales en el trabajo y los convenios fundamentales son aplicables a todos los trabajadores, no debería existir un sistema de

<sup>3</sup> Véase OIT: *Su voz en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión, Ginebra, 2000.

<sup>4</sup> OIT: *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, op. cit., pág. 6.

doble vertiente ni un marco normativo diferenciado para trabajadores formales e informales, aunque pueden ser necesarias diferentes modalidades y mecanismos para darles seguridad en los sectores de la economía menos formales y menos regulados. Podría ser posible tener para las empresas informales sistemas separados de registro de empresas, o de imposición tributaria o de suscripción a los regímenes de seguridad social del sector informal con el fin de ajustarlos a la capacidad real de cumplimiento de las empresas del sector informal. Pero *no debería haber un nivel más bajo de aplicación de las normas de trabajo fundamentales para los trabajadores informales. Ni la pobreza ni la existencia de un sector informal pueden servir como excusa para justificar la violación o el incumplimiento de los derechos humanos fundamentales*. Aun admitiendo que, en contextos de alto desempleo y extrema pobreza, tener cualquier trabajo pudiera parecer mejor que no tener ninguno, no puede argumentarse en modo alguno que el ejercicio de los derechos básicos en el trabajo o, de modo más general, la calidad del trabajo sólo pueden ser exigibles cuando la economía ha alcanzado determinados niveles de prosperidad.

### *Libertad de asociación, libertad sindical y derecho a la negociación colectiva*

El respeto del principio de libertad de asociación es fundamental para la OIT. Este principio está consagrado en la Constitución de la OIT y los Estados que se adhieren a la Organización están obligados a respetarlo. Los dos convenios básicos que tratan de la libertad de asociación son el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). El primero garantiza el libre derecho de los trabajadores y los empleadores, sin distinción, a organizarse para promover y defender sus intereses. En el más amplio sentido, este primer convenio constituye un derecho propiciador que capacita a los trabajadores a tratar sus problemas prioritarios. El segundo convenio protege a los trabajadores y empleadores que ejercen el derecho de asociación, prohíbe las injerencias en las organizaciones de trabajadores y empleadores, y promueve la negociación colectiva voluntaria. Por esta razón no puede quedar duda de que, en virtud de la Constitución de la OIT, de la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* y de los convenios fundamentales, los operadores y los trabajadores de la economía informal tienen derecho a crear organizaciones. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo destacaba en su Memoria de 1991 que «... los trabajadores del sector no estructurado sólo podrán hacer una presión suficiente para conseguir los cambios necesarios en las políticas, actitudes y procedimientos que impiden el desarrollo de este sector y el mejoramiento de sus condiciones de trabajo constituyendo las organizaciones que estimen convenientes y afiliándose a ellas»<sup>5</sup>.

Este derecho ha sido confirmado por los órganos de supervisión de la OIT. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (en adelante, la Comisión de Expertos), por ejemplo, ha solicitado que estas medidas sean tomadas en países en los que la legislación niega el derecho de asociación y de sindicación dentro de la economía informal, a fin de garantizar los derechos de las personas

<sup>5</sup> OIT: *El dilema del sector no estructurado*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 78.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 1991, pág. 45.

que trabajan en ella. En algunos casos, la legislación nacional no reconoce como trabajadores y empleadores a las personas activas en el sector informal, o las normas exigen autorización previa para la creación de una organización, lo cual retrasa o impide su constitución. Las normativas que exigen un número demasiado alto de trabajadores para poder formar sindicatos pueden también impedir el establecimiento de tales organizaciones en la economía informal. Más directamente, los trabajadores independientes pueden verse excluidos de la aplicación de la legislación o tener prohibido por ley organizarse para fines profesionales. Estas son algunas de las dificultades que en los últimos años ha tratado la Comisión de Expertos cada vez con más frecuencia<sup>6</sup>.

### *Eliminación del trabajo forzoso*

El trabajo forzoso está aumentando en todo el mundo<sup>7</sup>. Entre los medios utilizados para atrapar a las personas en el trabajo forzoso figuran: el secuestro, el tráfico de personas, la esclavitud propiamente dicha, la captación por medios coactivos, la servidumbre por deudas y el trabajo obligatorio en obras públicas. La creciente pobreza es un factor contribuyente importante. Las víctimas principales, aunque no las únicas, son las mujeres y los niños. Los trabajadores informales pueden ser particularmente vulnerables a la explotación por trabajo forzoso. Es posible que en la economía informal no se ponga freno a algunas de estas prácticas debido a la falta completa de inspección y a los limitados recursos legales a disposición de las personas que se encuentran en tales situaciones.

Los dos instrumentos básicos que tratan de la eliminación del trabajo forzoso son: el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105). El primer instrumento dispone la supresión del trabajo forzoso en todos los casos excepto en lo que respecta al servicio militar obligatorio, ciertas obligaciones cívicas, ciertos tipos de trabajo carcelario, trabajo debido a situaciones de emergencia y servicios menores a la comunidad. El segundo instrumento prohíbe toda forma de trabajo forzoso y obligatorio impuesto para ciertos propósitos, entre ellos como medio de coerción política, para el desarrollo económico, como disciplina de trabajo, como castigo por haber participado en huelgas y como medio de discriminación racial, social, nacional o religiosa. Estos convenios fundamentales se aplican a todas las personas, independientemente del tipo o lugar de la actividad económica.

### *Eliminación del trabajo infantil*

El trabajo infantil es casi enteramente un fenómeno propio de la economía informal. La preocupación de la OIT acerca del trabajo infantil se remonta al año de su fundación en 1919, en el que se adoptaron dos convenios referentes a la edad mínima para el empleo en la industria y el trabajo nocturno. Incluso en la actualidad, el trabajo infantil continúa siendo un problema grave en muchos países en desarrollo. Tradicio-

<sup>6</sup> C. Schlyter: *International labour standards and the informal sector: Developments and dilemmas*, documento de fondo preparado para este informe (julio de 2001), pág. 8.

<sup>7</sup> OIT: *Alto al trabajo forzoso. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Ginebra, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, 2001.

nalmente se espera que los niños ayuden en trabajos agrícolas y empresas familiares como parte de su socialización. Las escuelas son a menudo inadecuadas y demasiado caras para los que están por debajo del umbral de la pobreza. La extrema pobreza obliga a los padres a pedir a sus hijos que contribuyan a la subsistencia de la familia. Durante los períodos de crisis económica la magnitud del trabajo infantil aumenta. El trabajo infantil se encuentra asimismo todavía en países desarrollados, a menudo en espantosas condiciones debido a su naturaleza mayoritariamente clandestina<sup>8</sup>.

Los instrumentos básicos actuales sobre el trabajo infantil son: el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). El primero es un instrumento de carácter general cuyo objeto es reemplazar los anteriores convenios relativos a la edad mínima. Aunque el Convenio núm. 138 está pensado para aplicarse a cualquier tipo de trabajo, prevé la exclusión de su aplicación de ciertas categorías de trabajadores en el momento de la ratificación<sup>9</sup>. En virtud del Convenio núm. 182, los países se comprometen a eliminar, con carácter de urgencia, las peores formas de trabajo infantil, que incluyen las cuatro categorías siguientes: i) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; ii) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; iii) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes; y iv) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños. Es más probable que improbable encontrar este tipo de actividades en la economía informal, por lo que se exige a los países que han ratificado el Convenio<sup>10</sup> que conciban y ejecuten programas destinados a llegar a la economía informal. Esto incluye impedir la ocupación de los niños en tales actividades, y asegurar que, una vez librados de las mismas, tienen acceso a la enseñanza básica gratuita o a una formación profesional.

### *Eliminación de la discriminación*

Los dos instrumentos básicos que tratan de la eliminación de la discriminación y de la igualdad de oportunidad y de trato son: el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), y el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100). El primero exige a los Estados que lo han ratificado la concepción y puesta en práctica de una política nacional que tenga como objetivo promover la igualdad de oportunidades y la eliminación de todas las formas de discriminación en el empleo y la ocupación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política,

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, Oficina para los Asuntos de Trabajo Internacional: *By the sweat and toil of children*, volúmenes diferentes a lo largo de los años. Washington D. C.

<sup>9</sup> Hasta la fecha, de los 111 países que han ratificado el Convenio núm. 138, pocos han hecho uso de la flexibilidad ofrecida por este instrumento.

<sup>10</sup> Al mes de octubre de 2001, 100 países habían ratificado el Convenio.

ascendencia nacional u origen social. El término «empleo y ocupación» incluye al trabajador por cuenta propia y a los trabajadores independientes, y no se limita a la economía formal. La Comisión de Expertos lo ha observado en numerosas ocasiones, aunque ha señalado que en la práctica es frecuente que la economía informal quede excluida de la aplicación de tales cláusulas de los códigos de trabajo, por lo que los mecanismos de aplicación y procedimientos de reclamación siguen estando fuera del alcance de las personas que se encuentran en ella. El Convenio núm. 100 exige a los Estados que lo han ratificado que pongan en práctica una política de igualdad de remuneración para hombres y mujeres por trabajos de igual valor, y que sea aplicada sin excepción a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores independientes, tal y como indicó la Comisión de Expertos. En 1992, la Comisión encomió a la India por proporcionar ayuda financiera a organizaciones no gubernamentales (ONG) que ejecutaban programas dirigidos a organizar a las mujeres en la economía informal, y a hacerlas conscientes de sus derechos, entre ellos el derecho a la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor.

Aunque no es un convenio fundamental, el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), reviste un interés directo en la medida en que su objeto es la creación de igualdad de oportunidades reales para hombres y mujeres con responsabilidades familiares. En algunos casos, a los trabajadores informales se les niegan los derechos acordados por ley a otros trabajadores, por ejemplo, la asistencia para el cuidado de los hijos y el acceso a instituciones de formación. La Comisión de Expertos ha solicitado a los Estados que aseguren que los trabajadores informales están protegidos contra toda discriminación, y se les ayude, en la medida de lo posible, para que puedan conciliar su trabajo y sus responsabilidades familiares.

### *El seguimiento promocional*

Con el fin de darle pleno efecto, la Declaración contiene un seguimiento promocional. El seguimiento, que es parte integrante de la Declaración, existe para impulsar los esfuerzos realizados por los Estados Miembros para promover los principios y derechos fundamentales consagrados en la Declaración. La Declaración asigna a la Organización y a sus mandantes la responsabilidad de llevar a cabo una labor de cooperación técnica adecuada y de movilizar los recursos necesarios para resolver los problemas que encuentran los Estados Miembros al tratar de hacer realidad estos principios y derechos. Por tanto, la cooperación técnica, de conformidad con la Declaración, sirve de respaldo a los esfuerzos para promover la ratificación y la aplicación de los convenios fundamentales, para ayudar a los Estados Miembros que aún no están en condiciones de ratificarlos a respetar, promover y hacer realidad los principios que conforman la materia de esos convenios, y para ayudar a los Estados Miembros a crear un clima proclive al desarrollo económico y social basado en el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

El seguimiento ha ido generando una extensa base de información a través de su sistema de presentación de memorias<sup>11</sup> y también un programa de cooperación técnica

---

<sup>11</sup> El sistema de memorias incluye un examen anual de los Estados que aún no han ratificado los convenios fundamentales y también informes globales diseñados para servir de base para evaluar la efectividad de la asistencia proporcionada por la Organización y para determinar las prioridades de los planes de acción para la cooperación técnica.

en plena expansión. Varios de los programas de cooperación técnica están orientados a la economía informal y tienen como objetivo la eliminación del trabajo forzoso, el trabajo infantil y la discriminación. A menudo los problemas abordados van unidos. Por ejemplo, el trabajo infantil puede estar ligado a la servidumbre por deudas o a la discriminación de la mujer en cuanto a empleo y remuneración. Los programas de acción, por tanto, no sólo tienen el objetivo de proporcionar más y mejores trabajos para las mujeres en la economía informal, sino también sensibilizar a las mujeres a fin de que sean conscientes de sus propios derechos como trabajadoras y como madres, de los derechos de sus hijos, y de que sepan cómo organizarse para reclamar y proteger mejor estos derechos, tanto los propios como los de sus hijos.

#### LOS INSTRUMENTOS DE LA OIT Y LA ECONOMÍA INFORMAL

Los ocho convenios fundamentales relativos a los derechos humanos fundamentales deben ser promovidos sin demora y por todos los medios posibles. Los gobiernos deberían dar prioridad absoluta a la aplicación de estos derechos fundamentales, ya que no puede existir un nivel inferior de derechos fundamentales para los trabajadores de la economía informal en comparación con los trabajadores de la economía formal. Al mismo tiempo, a fin de dar un tratamiento más completo a los déficit de trabajo decente existentes en la economía informal, es necesario ampliar las *normas básicas mínimas* sobre los asuntos de importancia, como las condiciones de trabajo, la seguridad y la salud y la seguridad de ingresos, así como las normas básicas para un tratamiento justo, por ejemplo respecto de la seguridad en el trabajo y los grupos vulnerables. Al tratar de ampliar estos derechos a la economía informal es conveniente tener en cuenta varios aspectos.

*En primer lugar*, es conveniente señalar a quienes preocupa que la introducción de unas normas básicas mínimas y unas mejores condiciones de trabajo produzca un impacto adverso en el crecimiento y sostenibilidad de las empresas/unidades informales que los convenios de la OIT a menudo incluyen una cláusula en el sentido de que *las normas deberían aplicarse adaptándolas a las circunstancias y capacidades nacionales*. Una de sus características básicas es que estipulan unas normas mínimas que deben ser alcanzadas a través de negociación y consenso tripartito y no prescriben niveles de protección irrealistas desde el punto de vista económico. La mejora de las condiciones de trabajo en la economía informal probablemente tendrá que ser progresiva. Por ejemplo, el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), establece que para determinar el nivel de los salarios mínimos deberían incluirse, en la medida en que sea posible y apropiado, «los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo». No obstante, es importante dejar claro que *aunque existan cláusulas que permitan una ampliación gradual de los derechos, el nivel de derechos de los trabajadores formales e informales debe ser el mismo; no puede existir un nivel de derechos inferior para los trabajadores informales*.

*En segundo lugar*, no es cierto que las normas de la OIT sean únicamente para quienes se encuentran en la economía formal, donde existe una relación clara entre empleador y trabajador. En la mayoría de las normas de la OIT se habla de «trabajadores» y no de la categoría jurídicamente más restrictiva de «personas empleadas» o «personas ocupadas». El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del dere-

cho de sindicación, 1948 (núm. 87), por ejemplo, se aplica a «los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción». El Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141), y su Recomendación complementaria (núm. 149) definen a los «trabajadores rurales» como todas las personas dedicadas, en las regiones rurales, a tareas agrícolas o artesanales o a ocupaciones similares o conexas, tanto si se trata de asalariados como de personas que trabajan independientes, como los arrendatarios, aparceros y pequeños propietarios, y establece que todas las categorías de trabajadores rurales tienen el derecho de constituir, sin autorización previa, las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones. La Recomendación se aplica a cualquier tipo de organización de trabajadores rurales, incluidas las cooperativas<sup>12</sup>. «Los problemas de cobertura se plantean casi exclusivamente a nivel nacional, cuando los gobiernos aún no han sido capaces de ampliar la protección efectiva que aportan [las normas de la OIT] por medio de la legislación nacional a todos los trabajadores»<sup>13</sup>. La legislación laboral está a menudo concebida para proteger a los «asalariados» en vez de aplicarse a todos los «trabajadores».

*En tercer lugar, cuando una norma sólo se aplica inicialmente a los trabajadores de la economía formal, existen a veces cláusulas explícitas para su extensión a otras categorías de trabajadores.* Por ejemplo, el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), establece que, cuando lo exijan las condiciones nacionales, el sistema de administración del trabajo<sup>14</sup> debe ser ampliado a grupos no tradicionalmente incluidos en tales sistemas, de forma gradual si fuera necesario<sup>15</sup>. El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), limita la exigencia de establecer un sistema de inspección del trabajo destinado a garantizar la aplicación de la legislación laboral a empresas industriales y comerciales. Pero su Protocolo de 1995 amplía, en principio, la cobertura de la inspección del trabajo a todos los riesgos a los que puedan estar expuestos los trabajadores del sector de servicios no comerciales, y a las actividades en todas las categorías de lugares de trabajo que no estén considerados como industriales o comerciales. El Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117), también prevé las medidas que deben tomarse para ayudar a los productores independientes y a los asalariados a mejorar sus condiciones de vida, y exige a los gobiernos que tomen medidas para proteger a estos grupos contra

---

<sup>12</sup> La Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966 (núm. 127), profundiza sobre el papel de las cooperativas en el desarrollo económico y social. La revisión de esta Recomendación fue examinada el pasado año en la 89.ª reunión de la Conferencia y la discusión continúa este año. En el capítulo V de este informe también se analiza el papel de las cooperativas en la economía informal.

<sup>13</sup> OIT: *Los sindicatos y el sector informal: en pos de una estrategia global*, documento de base del Simposio internacional sobre los sindicatos y el sector informal, Ginebra, Oficina de Actividades para los Trabajadores, 18-22 octubre de 1999, párrafo 2.2.2.

<sup>14</sup> El sistema de administración del trabajo designa las actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo, que normalmente incluyen las normas generales, la inspección del trabajo y las estadísticas del trabajo.

<sup>15</sup> El Convenio hace referencia específica a categorías de trabajadores que, a efectos jurídicos, no se pueden considerar «personas empleadas», tales como los pequeños agricultores que no contratan mano de obra exterior, los aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas; los trabajadores independientes que no contratan mano de obra exterior, ocupados en el sector no estructurado, según lo entienda éste la práctica nacional; los miembros de cooperativas y de empresas administradas por los trabajadores, y las personas que trabajan según pautas establecidas por la costumbre o las tradiciones comunitarias.

la usura, que en sus formas más graves puede llevar a situaciones de servidumbre por deudas.

La Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), establece entre sus principios generales que los Miembros deberían «prever medidas específicas e incentivos para ayudar y promover al sector no estructurado con miras a su integración en el sector estructurado». La Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), recomienda a los miembros que tomen medidas para ayudar y promover al sector informal<sup>16</sup>. También recomienda examinar la legislación laboral y social para determinar si es necesario adoptar medidas complementarias, tales como regímenes voluntarios, iniciativas de carácter cooperativo u otras. Aunque las recomendaciones no tienen el mismo carácter prescriptivo que un convenio, proporcionan a los Estados y a los mandantes un asesoramiento de peso y a la OIT un amplio mandato para proteger el esfuerzo de las microempresas del sector informal en su evolución a pequeñas y medianas empresas.

*En cuarto lugar, hay instrumentos que se centran en categorías específicas de trabajadores que a menudo se encuentran en la economía informal*, como los trabajadores a domicilio, los trabajadores rurales y los pueblos indígenas o tribales. El Convenio (núm. 177) y la Recomendación (núm. 184) sobre el trabajo a domicilio, 1996, tienen directa relevancia para un importante segmento de la economía informal. El Convenio cubre a las personas que trabajan fuera de las instalaciones del empleador a cambio de una remuneración con el fin de elaborar un producto o prestar un servicio conforme a las especificaciones del empleador, independientemente de quién proporcione el equipo, los materiales u otros elementos utilizados para ello. El trabajo a domicilio puede ser ofrecido directamente por el empleador o a través de intermediarios. La Recomendación amplía el Convenio garantizando la igualdad de trato entre trabajadores a domicilio y otros asalariados en aspectos como la edad mínima, el derecho de sindicación y de negociación colectiva, la remuneración, la seguridad y la salud en el trabajo, las horas de trabajo, los períodos de descanso y vacaciones, la seguridad social y la protección de la maternidad. A pesar del bajo nivel de ratificaciones de este Convenio<sup>17</sup>, el contenido del instrumento ha sido extensamente utilizado en todo el mundo por las personas dedicadas a organizar y asistir a los trabajadores a domicilio, y como medio de presionar a los gobiernos<sup>18</sup>.

El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), contiene normas de trabajo, de salud y seguridad, de formación profesional, de ocupaciones tradicionales y de seguridad social, que están muy orientadas a la economía informal ya que es donde trabaja la mayoría de quienes pertenecen de los pueblos indígenas y tribales. El Convenio incluye específicamente a los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, y exige también apoyo a la artesanía y

<sup>16</sup> La importancia de la Recomendación núm. 189 para la promoción de las microempresas y para facilitar su evolución desde la economía informal a la formal se tratará en el capítulo VI.

<sup>17</sup> Hasta septiembre de 2001 ha habido dos ratificaciones: Finlandia e Irlanda.

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, HomeNet: *The HomeNet Guide: Using the ILO Convention on Home Work* (Leeds), enero de 1999, y HomeNet: *Newsletter of the International Network for Homebased Workers* (Leeds), núm. 10, otoño de 1998, págs. 10-11, y núm. 15, enero de 2001, págs. 3-4.

a las industrias rurales. A lo largo de todo el Convenio se hace hincapié en la eliminación de la discriminación y las prácticas coercitivas, y en el establecimiento de mecanismos para asegurar la consulta, la representación y la participación de las personas afectadas. El Convenio núm. 169 es un medio interesante de extender los principios generales de las normas del trabajo internacionales a los grupos socialmente excluidos, y podría decirse que proporciona un modelo para tratar los problemas de otros grupos excluidos que pertenecen a las economías informales rurales y urbanas.

*En quinto lugar, incluso cuando en el texto no se hace una referencia explícita a los trabajadores informales, las indicaciones de aplicabilidad de un instrumento concreto pueden encontrarse dentro del marco del sistema de supervisión de la OIT.* Las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos y por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia de la OIT pueden ser particularmente útiles. El mayor número de comentarios realizados por la Comisión de Expertos en los últimos años en relación con la economía informal trata sobre la obligación de los gobiernos de incluir a representantes de las personas activas en la economía informal en las consultas sobre políticas de empleo, según se estipula en el artículo 3 del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122). Generalmente la Comisión recuerda a los gobiernos los contenidos de este artículo, y solicita información concerniente a cualquier medida tomada para asegurar que los representantes de la economía informal son debidamente consultados en relación con las políticas de empleo que les afecten. Sin embargo, hay indicios de que los gobiernos encuentran dificultades para hacerlo. Muchas de las solicitudes de información son peticiones repetidas que no fueron contestadas en años anteriores. Cuando los países contestan realmente a estas peticiones de información, suele ser para señalar problemas al tratar de ampliar las consultas a la parte informal de la economía. Son muchos los factores que pueden contribuir a las dificultades que encuentran los Estados al efectuar consultas a los representantes de los trabajadores de la economía informal, como se expondrá en el capítulo V. La Comisión, no obstante, aunque reconoce estos problemas, ha dejado claro que los países deben esforzarse en resolverlas.

Por consiguiente, podría sostenerse que todos los convenios de la OIT que hacen referencia a las condiciones de trabajo, lo que incluye salarios, seguridad en el trabajo y servicios sociales y de salud, tienen la misma relevancia para los trabajadores de la economía informal que para los que se encuentran en el empleo formal. Sin embargo, hay que admitir que, en la práctica, hay dificultades para verificar y reforzar las normas en la economía informal, particularmente en países de bajos ingresos donde la mayoría de los trabajadores se encontrarán en la economía informal. Allá donde la inspección del trabajo o cualquier otra forma de vigilancia de las actividades informales sea posible, el primer paso debería ser identificar y prevenir las condiciones de trabajo más abusivas, como la servidumbre por deudas, la discriminación, la explotación basada en la dependencia y el trabajo infantil. También se podrían conseguir grandes logros en el campo de la salud y la seguridad en el trabajo. El Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), constituye un instrumento central. Aunque el Convenio parece estar formulado únicamente para su aplicación en el sector formal, podría sostenerse que una política nacional coherente debería, idealmente, considerar el modo de extenderlo a los trabajadores informales.

PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS MEDIANTE LEYES,  
NORMAS E INSTITUCIONES NACIONALES Y LOCALES

El examen de la Declaración de la OIT y otros instrumentos muestra claramente que hay una base internacional sólida para extender los derechos a la economía informal. Por consiguiente, el déficit de derechos se produce en los planos nacional y local, y puede detectarse según el modo en que se materializan y aplican los derechos a través de las leyes y las prácticas nacionales y locales, y del modo en que se capacita a los trabajadores informales para exigirlos. Evidentemente, es crucial que exista una administración y una legislación laboral efectivas y adecuadas, así como que los trabajadores y los operadores informales posean conocimientos jurídicos básicos. Una razón esencial por la cual los trabajadores informales pueden no disfrutar de los derechos concedidos por las leyes o por la que no están protegidos por la administración del trabajo es que las empresas donde trabajan no están reguladas. La Memoria del Director General de 1991 también señala que «el incumplimiento de la legislación del trabajo es, en gran parte, consecuencia de la precaria situación que caracteriza a la mayoría de las empresas del sector no estructurado, problema este que no se resolverá en tanto que tales empresas no sean capaces de funcionar de forma rentable en un entorno más estable»<sup>19</sup>. Para extender los derechos laborales a los trabajadores de la economía informal es igualmente importante garantizar un marco legal propicio a las empresas informales, lo que incluye la eliminación de barreras para registrarse legalmente y reforzar los derechos de propiedad y los contratos. Es también importante prestar atención a las empresas formales que contratan a los trabajadores en virtud de relaciones de empleo no normalizadas o informales.

*Mejora de la legislación laboral*

El trabajo informal puede ser tratado como un problema jurídico. Puede ser trabajo ejercido fuera de la ley por trabajadores que deberían estar protegidos pero que no lo están. Ello podría ser debido a que la ley, de alguna manera, asume que los trabajadores que dependen de la economía informal tienen lazos familiares, étnicos o geográficos con el propietario de la empresa y por esta razón no es probable que vayan a ser explotados. No obstante, no se debería exagerar el papel positivo de esta relación paternalista, especialmente porque las relaciones lejanas son más habituales que las cercanas y, en cualquier caso, este hecho no exime a los gobiernos de su responsabilidad básica de proteger a los trabajadores. Otra razón podría ser que la legislación laboral no ha podido adaptarse al ritmo de los cambios en el mercado laboral y a las nuevas formas de organización del trabajo. Sirva como ejemplo el crecimiento del trabajo temporal y de las relaciones triangulares que incluyen a trabajadores «temporales», empresas usuarias y agencias de trabajo temporal.

También podría ocurrir que los trabajadores informales no estén protegidos por el derecho laboral de un país debido a que las leyes excluyen a quienes no tienen una relación de empleo formal. A diferencia de las normas internacionales del trabajo, que están previstas para ser aplicadas a todos los «trabajadores», la normativa laboral de la mayoría de los países está concebida para proteger a los «asalariados». Las deficien-

<sup>19</sup> OIT: *El dilema del sector no estructurado*, op. cit., pág. 44.

cias de los criterios jurídicos para determinar la existencia de una relación de trabajo pueden en muchos casos confundir la diferencia entre el trabajador independiente y el asalariado. Muchos trabajadores de la economía informal, especialmente los empleados por acuerdos de contratación externa y subcontratación, pueden considerarse «asalariados encubiertos» más que como auténticos trabajadores independientes. El caso del trabajo a domicilio es un buen ejemplo que ayuda a explicar por qué las mujeres, que constituyen la mayoría de los trabajadores a domicilio, tienen más probabilidades que los hombres de estar fuera de la cobertura de la legislación laboral vigente. Sus empleadores las tratan como si fueran trabajadoras independientes y por tanto no contribuyen a su protección social, pero en realidad estas trabajadoras son a menudo totalmente dependientes de una única empresa o empleador para la obtención de equipo, materias primas y pedidos de trabajo. Desarrollan su trabajo en condiciones de subordinación y dependencia pero no disfrutan de los derechos y protecciones que corresponden a su condición efectiva de trabajadoras. Su contrato de servicios, ya sea formal o informal, debería ser en realidad un contrato de trabajo. En algunos casos, los empleadores en última instancia resultan ser corporaciones multinacionales.

Los gobiernos nacionales, en consulta con los interlocutores sociales, pueden desear realizar un examen para determinar, en primer lugar, cómo los derechos estipulados en la normativa laboral vigente pueden ser aplicados de forma práctica y efectiva en la economía informal y, en segundo lugar, dónde puede ser necesario y posible extender el alcance jurídico de los derechos existentes para proteger a los trabajadores informales.

Un examen del modo en que la legislación laboral puede ser aplicada a los trabajadores informales con más efectividad podría considerar si, en realidad, *deberían simplificarse los requisitos legales. Sin embargo, es esencial subrayar que tal simplificación, si se llega a considerar, no debería implicar una reducción de las normas de trabajo fundamentales, que sólo puede estar justificada si promueve una aplicación más efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.* Pero una simplificación del código de trabajo que afecte, por ejemplo, a otros derechos y condiciones de trabajo mejoradas, podría facilitar a empleadores y terceras partes, incluidos los intermediarios, el cumplimiento de dicho código y ayudar a los trabajadores a comprender sus derechos. Por ejemplo, un estudio llevado a cabo en 1992 sobre 150 microempresas de la República Unida de Tanzania concluyó que la principal razón por la que los empresarios no respetan lo estipulado por las leyes laborales nacionales y las normas internacionales del trabajo es el llamado coste de la legalidad. Estas empresas apenas consiguen mantenerse sin pérdidas<sup>20</sup>. Por supuesto, en este caso se asume que es el coste y la complejidad de cumplir con la legalidad — y no la explotación directa de los trabajadores para obtener beneficios — la motivación clave para el incumplimiento. El estudio resume las condiciones de trabajo que una microempresa de la República Unida de Tanzania que actuase conforme a la ley tendría que aplicar a sus trabajadores: no deberían ser menores de 15 años; no deberían trabajar más de 9 horas al día y 45 horas semanales; sus pagas no podrían ser inferiores al salario mínimo, y deberían realizarse regularmente y en moneda de curso legal; tendrían un día de descanso de cada siete; tendrían 28 días de vacaciones pagadas por año; se les debería

<sup>20</sup> C. Vargha: *Case Study on international labour standards and micro-enterprises promoted by the project URT/88/007 — Employment promotion in the informal sector* (Ginebra, OIT, 1992), pág. 18.

proporcionar la ropa de protección apropiada y un entorno de trabajo seguro; el empleador y el trabajador contribuirían al fondo nacional de pensiones con una cantidad igual al 10 por ciento de los salarios, y los trabajadores tendrían que estar asegurados en caso de accidentes, asistencia médica y enfermedades profesionales.

Los gobiernos nacionales, en consulta con los interlocutores sociales, podrían también examinar la posibilidad de ampliar la interpretación de determinados tipos de normativa para aplicarlos a la economía informal. En los casos en que los trabajadores actualmente no tengan contratos de trabajo o donde el empleo sea precario, los esfuerzos para clarificar las relaciones laborales podrían ser importantes, especialmente en situaciones en las cuales, como se describió anteriormente, la falta de observancia de las normas de trabajo se ha atribuido a la ausencia de una relación de trabajo clara entre trabajador y empleador.

La clarificación de la legislación laboral vigente puede también ser necesaria cuando no se ha registrado la mano de obra intencionadamente con el fin de evitar el pago de prestaciones. Esto puede ser particularmente el caso de empleadores — formales o informales — que contratan a trabajadores migrantes indocumentados. Tales trabajadores a menudo tienen miedo de las autoridades y evitan «salir a la superficie» porque temen ser entregados a la policía y deportados. Por tanto, permanecen «ocultos» en la economía informal, siendo extremadamente vulnerables a la explotación y a todo tipo de abusos, ya que es poco probable que los denuncien a las autoridades. Se requieren medidas para asegurar que todos aquellos a quienes la legislación debe proteger pueden recurrir a la ley.

En lo que respecta específicamente a la especialización flexible a escala mundial en cadenas de productos o de suministro, un problema candente es definir quién debería ser responsable en última instancia de los derechos y protección de todos los trabajadores de la cadena, incluidos los que están en los peldaños más bajos de la misma, que trabajan desde su casa o en la recolección de productos forestales no madereros o los que producen productos agrícolas para la exportación. Es cierto que muchas empresas líderes pueden no saber cuántos trabajadores trabajan para ellas, o dónde se encuentran y bajo qué condiciones en las cadenas mundiales de subcontratación, a menudo largas y dispersas. Un punto de vista que tiene cada vez más apoyo de las organizaciones de trabajadores y de empleadores es que el verdadero empleador de todos los trabajadores a lo largo de la cadena es la empresa que encabeza la cadena, la cual, por consiguiente, tiene la responsabilidad de velar por los derechos y la protección de todos los trabajadores. La empresa principal es la que externaliza su producción, incluso si se trata únicamente de una empresa minorista<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> En la India, varias leyes laborales, incluida la ley de contratos de trabajo, la ley de los trabajadores del tabaco y del *bidi* y la ley de los emigrantes interestatales, estipulan que tanto el principal empleador como el contratista son «conjunta y separadamente responsables», es decir, que ambos, el contratista y la persona/empresa que contrata al contratista para reclutar trabajadores o para externalizar la producción, son conjuntamente, e individualmente, responsables de cumplir con la legislación laboral. En los Estados Unidos, los abogados laboristas que representaban a 71 trabajadores tailandeses de la confección que habían sido prácticamente retenidos en cautividad durante siete años argumentaron en un litigio que las empresas principales que externalizaron su producción a través de las fábricas que explotaban a los trabajadores, así como los operadores que dirigían estas fábricas clandestinas, deberían ser considerados responsables. La Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 184), incorpora el mismo principio: no es únicamente el contratista sino también la empresa principal la que es responsable de proteger los derechos de los trabajadores a domicilio.

Algunos gobiernos han tomado medidas activas para examinar la legislación laboral para la economía informal. La India, por ejemplo, hace tiempo que reconoció el tamaño, importancia y persistencia de la economía informal rural y urbana en el proceso de liberalización económica, y ha creado una serie de comisiones para examinar las condiciones de trabajo en la economía informal. En 1986 creó la Comisión Nacional sobre las Trabajadoras Independientes y las Mujeres en la Economía Informal. En 1991 se convocó una Comisión Nacional sobre Trabajo Rural. Más recientemente, en 1999, se estableció la Segunda Comisión Nacional sobre Trabajo para examinar y proponer cómo racionalizar la legislación laboral existente y para recomendar una legislación de protección del «sector no organizado». Las principales recomendaciones de uno de los grupos de estudio creados por la Comisión se muestran en el recuadro 3.1. La Comisión también ha estado entrevistándose con organizaciones de trabajadores y empleadores, representantes gubernamentales y organizaciones de trabajadores informales, y esperaba presentar su informe final antes de que acabase el año 2001.

### *Cultura jurídica básica*

No cabe duda de que también es crucial que los trabajadores informales conozcan cuáles son sus derechos, y cómo exigirlos y denunciar la violación de los mismos. La medida más importante a este respecto es la organización de los trabajadores informales para darles voz; este tema se examinará en detalle en el capítulo V. Muchos de los programas de cooperación técnica de la OIT han desarrollado herramientas de información y de promoción y han dirigido programas de acción para ampliar la cultura jurídica de los trabajadores y empleadores informales, y para robustecer las instituciones y procesos de diálogo social entre la gente de la economía informal<sup>22</sup>. La cultura jurídica básica es importante, especialmente para los excluidos sociales, como los inmigrantes, las minorías étnicas y las mujeres de la economía informal, ya que les hace conscientes de sus derechos. Las encuestas de la OIT han mostrado que muchos trabajadores informales consideran que la legislación laboral es irrelevante para su situación, y que ellos no disfrutaban, e incluso no deberían disfrutar, de la protección y las prestaciones previstas en la ley.

### *Fortalecimiento de la administración del trabajo y aplicación efectiva de los derechos laborales*

Otro factor importante que subyace al déficit de derechos laborales en la economía informal son las dificultades de la administración del trabajo. Los servicios de inspección del trabajo en muchos países en transición y en desarrollo no tienen suficiente

---

<sup>22</sup> Por ejemplo, varias unidades de la Oficina colaboraron con la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y los Secretariados Profesionales Internacionales para desarrollar un conjunto de recursos con el fin, entre otras cosas, de aumentar la conciencia de los trabajadores, especialmente las mujeres, en la economía informal, acerca de sus derechos y de las ventajas de sindicarse. OIT: *Promoting gender equality: A resource kit for trade unions, Booklet 4: Organizing the unorganized: Informal economy and other unprotected workers* (Ginebra, 2001), [http://ilo.org/public/english/employment/gems/eoo/tu/tu\\_toc.htm](http://ilo.org/public/english/employment/gems/eoo/tu/tu_toc.htm).

**Recuadro 3.1. Recomendaciones para extender la legislación laboral nacional a las trabajadoras del sector informal en la India**

La Segunda Comisión Nacional sobre Trabajo de la India, establecida a finales de 1999, tenía el mandato de recomendar una legislación de alcance general que diera protección a la mano de obra informal. Fueron invitadas a participar en la redacción de la legislación organizaciones de trabajadores informales. A continuación se muestran algunas de las principales recomendaciones del grupo de estudio sobre las trabajadoras y el trabajo infantil:

**A. Ley del salario mínimo**

- Ampliación de la definición de trabajadores para incluir en ella más categorías de trabajadores informales.
- Inclusión del pago a destajo, y no únicamente el pago por horas, dentro del salario mínimo.

**B. Ley de remuneración equitativa, 1975**

La ley de remuneración equitativa debería ser corregida para promover la igualdad de remuneración entre todos los trabajadores — hombres y mujeres, formales e informales — del modo siguiente:

- Ampliación de la aplicación de la ley para abordar el problema de la remuneración desigual, no sólo dentro de las unidades/establecimientos, sino entre las diferentes unidades/establecimientos dentro de cada grupo ocupacional, industria, sector o región.
- Sustituir la cláusula «trabajo similar o trabajo del mismo carácter» por la cláusula «trabajo de igual valor».
- Proporcionar directrices y hacer obligatoria la formación a los inspectores del trabajo; por ejemplo, ayudándoles a identificar prácticas discriminatorias en virtud de la ley de remuneración equitativa.

**C. Leyes para sectores específicos****1. Ley de los trabajadores del tabaco y del bidi (condiciones de trabajo), 1996**

- Inclusión en la definición de «trabajador» de quienes trabajan en el sistema de «compra/venta».
- Fijación de un salario mínimo nacional para los liadores de *bidi* que se adopte en todos los Estados.

**D. Medidas específicas para mujeres****1. Ley de prestaciones por maternidad; es necesario ampliar la cobertura.****2. Ley de conflictos laborales**

- Inclusión de prohibiciones en contra de cualquier forma de acoso sexual.
- Concesión de representación proporcionada a las mujeres en el Comité de Trabajadores.

**3. Ley de compensación de las mujeres, 1923**

- Proporcionar cobertura a todas las trabajadoras en los regímenes de seguros médicos.

(Continúa en la página siguiente.)

4. *Ley de fábricas, 1948* (y otras leyes para la prestación de cuidado infantil)
  - Prestación obligatoria de servicio de guardería en todas las fábricas que empleen a más de diez trabajadores (hombres o mujeres indistintamente).
5. *Ley de seguro estatal de los trabajadores, 1948*; prestación en metálico para asegurar a las mujeres durante el embarazo.
  - Ampliación de la cobertura a las unidades de diez trabajadores y a los trabajadores que ganan menos de 3.000 rupias mensuales.
- E. *Organos o comités tripartitos consultivos y de trabajadores (obligatorios en virtud de estas leyes)*
  - Potenciar y ampliar las actividades de estas instituciones para examinar y regularizar prácticas irregulares de los empleadores, como la sustitución de los acuerdos de subcontratación por acuerdos de compra-venta para no asumir así la condición de empleador.
  - Inclusión de al menos una mujer de cada parte (empleadores, trabajadores del sector formal, trabajadores del sector informal y gobierno).
  - Inclusión de representantes de los sindicatos de trabajadoras informales y formales.

Fuente: Informe del grupo de estudio sobre las trabajadoras y el trabajo infantil a la Comisión Nacional de Trabajo (2001), citado en M. A. Chen, R. Jhabvala y F. Lund: *Supporting workers in the informal economy: A policy framework*, documento de base preparado para el presente informe (noviembre de 2001), recuadro 5.

plantilla o no están suficientemente equipados para hacer cumplir las normas de modo efectivo en la economía informal, especialmente en términos de proteger al inmenso número de microempresas y pequeñas empresas o el número creciente de trabajadores a domicilio. No obstante, hay ahora mecanismos innovadores en los que participan auxiliares de la inspección del trabajo, sindicatos y los propios trabajadores informales más concienciados. En el estado de Gujarat, en la India, por ejemplo, el gobierno accedió a que la Asociación de Trabajadoras Independientes (SEWA) ayudase a supervisar las condiciones de los trabajadores a domicilio y a establecer unos mínimos de pago a destajo en consonancia con el salario mínimo.

La experiencia obtenida con otras intervenciones prácticas sugiere que puede ser más efectivo que se reoriente a los inspectores del trabajo para que abandonen una perspectiva basada en hacer cumplir la ley (lo que a menudo da lugar a situaciones de corrupción y acoso) y adopten un papel educativo y persuasivo, transparente y participativo. Un buen ejemplo de ello es el programa para la eliminación del trabajo infantil en la agricultura comercial en la República Unida de Tanzania, que fue desarrollado en colaboración con el Programa Infocus sobre el Trabajo Infantil de la OIT (IPEC). Los inspectores del trabajo recibieron formación sobre cómo persuadir a los empleadores para que no recurrieran a trabajadores infantiles, y para que les proporcionasen servicios de formación en las plantaciones y trabajaron junto con empleadores y representantes de los sindicatos para conseguir un resultado fructuoso.

Debido al carácter precario de su empleo, los trabajadores informales podrían tener demasiado miedo de recurrir a la justicia cuando se violan sus derechos. También podrían no ser capaces de hacer respetar sus derechos laborales a causa de su falta de acceso a la justicia. Los costos de los servicios jurídicos podrían no estar a su alcance, en cuyo caso sería muy importante la provisión de servicios de asistencia jurídica gratuitos o muy subvencionados por el Estado. Algunos sindicatos también ayudan a los trabajadores informales a acceder a los servicios de asistencia jurídica. El sistema de tribunales del trabajo y de la industria, especialmente en países en desarrollo, puede ser muy frágil, carecer de recursos y, con demasiada frecuencia, sufrir de corrupción. El fortalecimiento de la administración del trabajo y los sistemas de justicia y la promoción de una buena gobernanza contribuirían en gran medida a lograr el trabajo decente y a permitir a los trabajadores informales la entrada en la economía informal.

*Protección de los trabajadores mediante la mejora  
de la normativa comercial y empresarial<sup>23</sup>*

El cumplimiento de la legislación laboral y el respeto de los derechos de los trabajadores dependerá también de que las empresas en las que trabajan estén registradas y observen las normas que rigen las actividades empresariales. Cuando las empresas no están registradas legalmente ni reguladas, tampoco lo están sus trabajadores, que por consiguiente no disfrutan de la protección de la legislación laboral. Las microempresas y pequeñas empresas que son capaces de superar las dificultades burocráticas o normativas y desarrollar su potencial dinámico suelen respetar en mayor medida los derechos de los trabajadores que las empresas informales. Las encuestas de la OIT indican que el cumplimiento de algunos aspectos de la legislación laboral, como las normativas de salud y seguridad, salario mínimo y horas de trabajo, tiende a mejorar con el tamaño de la empresa y su longevidad. Por otro lado, prestaciones como el subsidio de enfermedad, la compensación por accidente o muerte, las vacaciones anuales o el permiso de maternidad no se proporcionan prácticamente nunca en la economía informal, independientemente del tamaño o edad de la empresa<sup>24</sup>.

Una empresa puede estar registrada ante una autoridad local, como un ayuntamiento, pero puede no estar registrada ante una autoridad nacional ni presentar sus registros al sistema nacional de cuentas. O puede tener que pagar sus impuestos a las autoridades locales incluso si no está registrada ante la autoridad local. Por ejemplo, algunos ayuntamientos envían recaudadores de impuestos a cobrar tarifas diarias a todos los vendedores callejeros, sean informales o no. E incluso cuando imponen tarifas de mercado o impuestos indirectos, pueden no dar autorizaciones para que los vendedores se registren, o si las dan, pueden no asignar espacio o permisos a los vendedores callejeros. Para complicar aún más las cosas, hay dos grandes tipos de normativas. En primer lugar, las normativas relacionadas con la obtención de la legalización: concretamente registros y licencias. Después hay normativas relacionadas con la permanencia en la legalidad: concretamente impuestos, observancia del código laboral y de las normativas de salud y seguridad.

<sup>23</sup> Consúltase también la subsección del capítulo VI titulada «Una política y un marco jurídico y normativo propicios».

<sup>24</sup> OIT: *Los sindicatos y el sector informal*, op. cit., pág. 32.

La creencia de que las empresas son informales simplemente para evitar el cumplimiento de la legislación laboral o para no pagar impuestos es demasiado simplista. Lo que es necesario considerar son los costos y las dificultades que plantea la normalización en comparación con las ventajas que supone. En el extremo inferior del espacio gradual de las actividades informales se encuentran personas y hogares seriamente desfavorecidos que comienzan estas actividades por absoluta necesidad de supervivencia. Su único valor puede ser su capacidad de trabajo, y las actividades que desarrollan son informales ya sea porque los costos de transacción para formalizar sus actividades económicas son simplemente demasiado altos, o porque los procedimientos para hacerlo son demasiado complicados, intimidan y consumen demasiado tiempo. O puede ocurrir que los operadores informales ni siquiera conozcan las normativas que deben cumplir. Incluso para aquellos individuos u hogares que intentan crear microempresas o pequeñas empresas debido a su potencial para crecer o generar riqueza, la normativa en el ámbito nacional o local puede ser demasiado punitiva o complicada.

Como se subrayó en la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), y como se expondrá con más detalle en el capítulo VI, para mejorar la calidad del empleo en estas empresas, ante todo, lo más importante es eliminar las barreras, reducir los costos de transacción e incrementar las ventajas de registrarse y legalizarse. La Recomendación núm. 189 pone de relieve la importancia de eliminar las dificultades que suponen para las empresas, entre otras cosas, «la improcedencia, la inadecuación o el exceso de los trámites administrativos en materia de registro, licencias, presentación de declaraciones, etc., incluidos aquellos que desincentivan la contratación de personal, sin menoscabar el nivel de las condiciones de empleo ni la eficacia de la inspección de trabajo o de los sistemas de control de las condiciones laborales y cuestiones afines». También promueve medidas para proporcionar a las microempresas y pequeñas empresas «asistencia para una mejor comprensión y aplicación de la legislación laboral, con inclusión de las disposiciones relativas a los derechos de los trabajadores, así como para el desarrollo de los recursos humanos y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres».

## CAPITULO IV

### MEJORA DE LA PROTECCION SOCIAL EN LA ECONOMIA INFORMAL

#### EL DÉFICIT DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ECONOMÍA INFORMAL

La ausencia de protección social es una característica definitoria de la economía informal; también es un aspecto crítico de la exclusión social. El crecimiento de la economía informal supone que millones de personas de todo el mundo no hayan tenido nunca acceso a mecanismos formales de protección social o estén perdiendo las formas de protección total que tenían gracias al puesto de trabajo que ocupaban, al Estado o una combinación de ambos. Sin embargo, quienes se encuentran en la economía informal son los más necesitados de protección social, no sólo por su inestabilidad laboral y su falta de seguridad de ingresos sino también, y fundamentalmente, porque están mucho más expuestos a correr graves riesgos para su seguridad y su salud. Para muchos trabajadores informales el lugar de trabajo es su propia vivienda, de modo que no sólo los trabajadores estarán expuestos a los riesgos laborales y para la salud sino también sus familias e incluso sus vecinos. Los trabajos en malas condiciones y las malas condiciones de vida suelen ir asociados. La epidemia del VIH/SIDA también tiene implicaciones en el trabajo y en los trabajadores de la economía informal. En algunos países la enfermedad está provocando la muerte de una gran cantidad de trabajadores productivos, lo cual hace cada vez más evidentes las deficiencias de los sistemas de protección social.

Al mismo tiempo, la falta de protección social en la economía informal también supone una amenaza para la economía formal: «El ámbito de la protección social ilustra el interés directo y muy real, por parte de los trabajadores con un empleo ‘normal’ y de sus organizaciones, en que los trabajadores de la economía informal pasen a formar parte del empleo formal. Con la reducción del empleo formal, los trabajadores asumen una carga financiera directa cada vez mayor para atender a las necesidades sociales, lo que incide negativamente en su calidad de vida. Dicha carga también puede debilitar la capacidad de las empresas de competir en la economía mundial»<sup>1</sup>. Hay un problema de gobernanza y de cumplimiento y también una cuestión de desigualdad, ya que los trabajadores y los empleadores de la economía formal están obligados a soportar el peso de financiar el sistema de seguridad social a través del seguro social o de impuestos, mientras los trabajadores de la economía informal no contribuyen a la seguridad social o no pagan impuestos, sobre todo cuando han elegido ser informales para no tener que hacerlo.

Las dimensiones del vacío de protección social se pueden evaluar a partir del dato de que sólo alrededor del 20 por ciento de los trabajadores de todo el mundo disfruta de una protección social verdaderamente adecuada, mientras que más de la mitad de

---

<sup>1</sup> OIT: *Seguridad social: temas, retos y perspectivas*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001, pág. 4.

los trabajadores del mundo y sus familias están excluidos de todo tipo de protección de la seguridad social formal. No están amparados ni por un régimen de seguro social contributivo ni por un sistema de asistencia social financiado con impuestos. En el África Subsahariana y el sur de Asia, la cobertura personal de la seguridad social formal se calcula entre un 5 y un 10 por ciento de la población trabajadora, y en algunos casos está disminuyendo. En la India, por ejemplo, menos del 10 por ciento de los trabajadores tenía cobertura a mediados de los años noventa, en comparación con más del 13 por ciento a mediados de los años ochenta. En América Latina, la cobertura se sitúa, aproximadamente, entre el 10 y el 80 por ciento y está, en general, estancada. En el Asia Meridional y Oriental la cobertura puede variar del 10 por ciento (en un país como Camboya) a casi el 100 por ciento (en la República de Corea, al menos en lo que respecta al seguro de salud). En la mayoría de los países industrializados la cobertura se acerca al 100 por ciento, aunque en varios de esos países, sobre todo en países en transición, en los últimos años han bajado los índices de cumplimiento:

En la mayor parte de sus actividades normativas y de cooperación técnica sobre seguridad social, la OIT siempre había esperado que una proporción cada vez mayor de la fuerza de trabajo en los países en desarrollo acabaría por participar en el empleo en el sector formal o con un empleo independiente cubierto por la seguridad social. Daba por sentado implícitamente que los anteriores modelos de desarrollo económico y social de los países industrializados se iban a reproducir en otras regiones. Sin embargo, la experiencia en los países en desarrollo, y más recientemente en los países industrializados, ha demostrado que actualmente esta proporción está estancándose en muchos casos o incluso disminuyendo. Aun en los países con un elevado crecimiento económico, un número cada vez mayor de trabajadores, a menudo mujeres, se encuentran en un empleo menos seguro, como ocurre con los trabajadores ocasionales, los trabajadores a domicilio y algunas categorías de trabajadores independientes<sup>2</sup>.

Al igual que ocurre con otros déficit de trabajo decente en la economía informal, los más perjudicados por las desventajas en términos de derechos y acceso al empleo formal son también los más perjudicados en términos de protección social. La exclusión de la protección social tiene importantes dimensiones de género. En primer lugar, en muchos países el grueso de las trabajadoras está en la economía informal y su falta de protección social es otro indicador de su exclusión social. En segundo lugar, las mujeres son las encargadas del cuidado de las personas en la sociedad, y los recientes cambios sociales y demográficos (reflejados, por ejemplo, en la migración, el divorcio, las mujeres cabezas de familia y las pautas de envejecimiento y mortandad) suponen para las mujeres cada vez más cargas y menos medios para cuidar de ellas mismas y de sus familias. Los niños que trabajan en la economía informal, especialmente los que lo hacen en las peores formas de trabajo infantil, no sólo están expuestos a daños físicos y morales, sino que también están perdiendo la posibilidad de educarse, lo cual merma sus posibilidades de salir de la trampa de la pobreza cuando sean mayores. Los daños a la integridad física relacionados con el trabajo suelen ser mayores en la economía informal; ahora bien, en la mayoría de los países, fuera del Norte industrializado, quienes sufren discapacidades o accidentes o enfermedades laborales no tienen protección social. Los emigrantes, que suelen verse atraídos hacia la economía informal, también sufren la misma falta de acceso a medidas de protección, sistemas regulados de protección social y redes de apoyo social.

<sup>2</sup> OIT: *Seguridad social: temas, retos y perspectivas*, op. cit., pág. 8.

El concepto tradicional de *seguridad social* está establecido en los instrumentos de la OIT: la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67); la Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69), y el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), que identifica nueve ámbitos de seguro social: la asistencia médica y las prestaciones de enfermedad, desempleo, vejez, accidentes laborales, circunstancias familiares, maternidad, invalidez y sobrevivientes. Normalmente, la seguridad social incluye regímenes nacionales de seguro social obligatorio (basados en cotizaciones reglamentadas), asistencia social (prestaciones financiadas con impuestos, proporcionadas sólo a quienes tienen ingresos bajos) y prestaciones universales (prestaciones financiadas con impuestos no sujetas a la evaluación de los ingresos o los recursos).

Sin embargo, cada vez se tiene más conciencia de la necesidad de ampliar el concepto de seguridad social para tener en cuenta los problemas a los que se enfrentan los países en desarrollo y las realidades de la economía informal. Con empleos flexibles e inestables y muchos más trabajadores en la economía informal, lo que hace falta es un concepto más amplio de «*protección social*», que no sólo cubra la seguridad social sino regímenes no reglamentarios, entre ellos diferentes tipos de regímenes contributivos nuevos, sociedades de beneficio mutuo y planes locales y comunitarios para trabajadores de la economía informal.

Este concepto más amplio de protección social<sup>3</sup> es, de hecho, el que ha adoptado la OIT; se acerca más al objetivo y al concepto de trabajo decente, cuyo objeto es proteger a todos de los diferentes riesgos y contingencias que surgen en el trabajo, independientemente de dónde se realice. La filosofía del trabajo decente es evidente en la resolución y en las conclusiones sobre seguridad social adoptadas en la 89.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, según las cuales:

La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. A través de la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga, puede contribuir a la dignidad humana, a la equidad y a la justicia social. También es importante para la integración política, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de la democracia. La seguridad social, administrada correctamente, aumenta la productividad al proporcionar asistencia médica, seguridad de ingresos y servicios sociales. En conjunción con una economía creciente y unas políticas de mercado laboral activas, es un instrumento para el desarrollo socioeconómico sostenible. Facilita los cambios estructurales y tecnológicos que requieren una fuerza laboral adaptable y móvil. Cabe señalar que la seguridad social, aunque represente un costo para las empresas, es también una inversión en las personas o un apoyo a las mismas (párrafos 2 y 3).

<sup>3</sup> Esta definición más amplia de protección social también ha sido adoptada por muchos países y organizaciones internacionales y regionales. Por ejemplo, la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) incluye subsidios de vivienda y alquiler en la definición de protección social, y distingue entre protección social en metálico y en especie. La definición estadística de EUROSTAT se ha ido aceptando cada vez más en el ámbito internacional.

## LOS MOTIVOS DE LA BAJA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ECONOMÍA INFORMAL

El Programa de Trabajo Decente apunta a la universalidad de la cobertura de la protección social. Pero este objetivo está lejos de ser alcanzado. Hay, desde luego, algunos trabajadores y empleadores que son informales deliberadamente para no contribuir a la seguridad social o no pagar impuestos, pero la mayoría de los que están en la economía informal no pueden o no quieren contribuir con un porcentaje relativamente elevado de sus ingresos a financiar prestaciones de la seguridad social que no coinciden con sus necesidades prioritarias. Además, pueden no estar familiarizados con el modo en que se gestiona el régimen de seguro social formal o desconfían de dicha gestión. Como consecuencia, diferentes grupos de trabajadores informales han establecido mecanismos que responden mejor a sus necesidades prioritarias y su capacidad de pago. Hay, además, otra serie de factores que restringen el acceso de los trabajadores informales a los regímenes formales de seguridad social<sup>4</sup>.

La mayoría de los trabajadores de la economía formal que tienen ingresos estables y relativamente adecuados están en mejor posición para contribuir regularmente a la seguridad social, incluyendo la contribución para su jubilación. Los trabajadores informales, por el contrario, pueden no querer ahorrar para su jubilación; en general, dan prioridad a necesidades más inmediatas, como la alimentación, la vivienda, la educación y la asistencia sanitaria para ellos y sus familias. La mayoría de los hogares informales ya dedica una parte considerable de su presupuesto a estas necesidades. Psicológicamente, los trabajadores informales suelen estar tan preocupados por resolver sus problemas inmediatos de subsistencia que no pueden prever una eventualidad lejana o no encuentran motivación para hacerlo. Viviendo de un día para otro pueden correr riesgos desastrosos que les sumerjan en un estado de endeudamiento permanente. Los regímenes de seguridad social no pueden proteger a los trabajadores informales de todos esos riesgos y calamidades. Los trabajadores informales también pueden buscar protección en caso de muerte y discapacidad.

Además de tener diferentes prioridades de protección social de las de los trabajadores formales, los trabajadores informales también tienen una menor capacidad contributiva. El índice de contribución del sector formal suele situarse cerca del 20 por ciento o más de la nómina. En la economía formal los trabajadores comparten estas cotizaciones con sus empleadores. Sin embargo, los trabajadores independientes no suelen estar preparados para pagar ellos solos la totalidad de la contribución. De hecho, con frecuencia no pueden hacerlo. La irregularidad del empleo informal lo hace poco fiable como fuente de ingresos para las cotizaciones al seguro social. Además, los trabajadores informales normalmente no tienen otras fuentes de ingresos para contribuir a los regímenes de seguro social obligatorios. Como se ha mencionado en capítulos anteriores, para los trabajadores que se encuentran en relaciones de empleo encubiertas, es difícil conseguir que el verdadero empleador (es decir, la empresa que encabeza una cadena mundial) asuma la responsabilidad de amparar sus derechos, incluido el derecho a la protección social básica, sobre todo por las implicaciones financieras y legales determinantes que esto tiene.

<sup>4</sup> W. van Ginneken: «Seguridad social para el sector informal: un nuevo desafío se presenta a los países en desarrollo», *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 52, núm. 1, 1999, págs. 57-81.

A menudo hay restricciones legales a la protección social de los trabajadores informales. En la mayoría de los países en desarrollo, los regímenes de seguro social están limitados: según el tamaño de la empresa (limitados a las empresas más grandes, bajo la premisa de que tienen la capacidad financiera y mejores estructuras administrativas de apoyo para cumplir con las obligaciones del régimen) y según la situación geográfica o el grupo profesional (lo que hace que a menudo los trabajadores independientes, los trabajadores domésticos y los ocasionales queden excluidos).

Incluso cuando estas restricciones basadas en la legislación son reconocidas y eliminadas, puede haber obstáculos institucionales. Muchos países en desarrollo carecen de marcos institucionales en los que se pueda organizar la participación en el sistema de la seguridad social, definir las contingencias y los derechos, establecer las prestaciones y recaudar las cotizaciones. Para los regímenes de muchos países en desarrollo es muy difícil, cuando no imposible, hacer frente al volumen de tareas administrativas asociadas al funcionamiento del régimen de seguro social. Los gobiernos pueden no estar dispuestos o ser incapaces de asumir compromisos nuevos y potencialmente costosos. Los propios trabajadores informales pueden percibir el sistema como ineficiente o alejado de sus intereses prioritarios y, por lo tanto, no desear cumplir con sus obligaciones. Las empresas informales pueden ser tan inestables que las obligaciones a largo plazo carecen de sentido. Tanto los empleadores informales como los trabajadores pueden temer, asimismo, que la inscripción en el régimen formal de la seguridad social tenga otras implicaciones negativas, como una mayor presión para ajustarse a otros tipos de legislación.

#### MEJORA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ECONOMÍA INFORMAL

Hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes. En muchos países figuran entre éstas los trabajadores de pequeñas empresas, los trabajadores independientes, los trabajadores migrantes y las personas — muchas de ellas mujeres — activas en la economía informal. En los casos en que la cobertura no se pueda proporcionar inmediatamente a esos grupos, podrían introducirse seguros — voluntarios cuando así proceda — u otras medidas como la asistencia social, para posteriormente extenderlos e integrarlos en el sistema de seguridad social cuando se haya demostrado la utilidad de las prestaciones y resulte económicamente viable. Ciertos grupos tienen necesidades diferentes y algunos tienen una capacidad contributiva muy baja. Para extender la seguridad social con éxito es necesario tomar en cuenta estas diferencias. Las posibilidades que ofrece el microseguro también deberían explorarse rigurosamente: aunque no pueda ser la base de un sistema de seguridad social integral, podría ser un primer paso útil, en especial para responder a la apremiante necesidad de las personas de mejorar el acceso a la asistencia médica. Las políticas e iniciativas sobre la extensión de la cobertura deberían enmarcarse en el contexto de una estrategia de seguridad social nacional integrada. El reto fundamental que plantea la economía informal es cómo integrarla en la economía formal. Es una cuestión de equidad y de solidaridad social. Las políticas deben promover el abandono de la economía informal. La ayuda a los grupos vulnerables de la economía informal debería ser financiada por toda la sociedad<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> OIT: *Conclusiones relativas a la seguridad social*, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra 2001, párrafos 5 y 6.

*Extensión y adaptación del seguro social obligatorio*

Siempre que se crean regímenes de seguro social obligatorios para un sector limitado de la fuerza de trabajo en la economía formal, los legisladores prevén normalmente extender su cobertura en una fase posterior. Sin embargo, como se ha señalado, la mayoría de los países en desarrollo no lo ha hecho, en gran parte porque se enfrentan a serios problemas para identificar, registrar, educar, persuadir y hacer un seguimiento de las personas y las empresas de la economía informal con el fin de asegurarse de que cumplen con todas las normas del sistema. Además, incluso cuando la cobertura de los regímenes de seguro social obligatorio se extiende a los trabajadores informales, ello puede no funcionar si la estructura de prestaciones y cotizaciones no es apropiada para las diferentes categorías de trabajadores informales. Sin embargo, algunos países han encontrado medios de extender componentes seleccionados del seguro social obligatorio a categorías específicas de la fuerza de trabajo informal, como puede verse en los ejemplos proporcionados en el recuadro 4.1.

**Recuadro 4.1. La extensión de la seguridad social obligatoria a la economía informal**

*Seguro de salud en la República de Corea.* La República de Corea logró el objetivo de la cobertura universal de seguro de salud en 1989, casi doce años después del comienzo del seguro médico obligatorio en 1977. Al principio se cubrió a los trabajadores de las grandes empresas, a quienes siguieron los funcionarios y, posteriormente, los trabajadores de las pequeñas empresas. Con objeto de extender el seguro de salud a los trabajadores independientes, el Gobierno puso en práctica un programa piloto de seguro de salud en tres zonas rurales en 1981, y en una zona urbana y dos zonas rurales más en 1982. En enero de 1988, los trabajadores independientes de las zonas rurales se unieron al programa de seguro de salud. En 1989, el grupo de trabajadores independientes de las zonas urbanas era el último grupo que faltaba por cubrir. Tanto factores económicos como políticos contribuyeron a la rápida extensión del seguro de salud entre los trabajadores independientes. El auge económico de finales de los años ochenta mejoró sustancialmente la capacidad de la población de pagar el seguro social. El Gobierno también tuvo la capacidad fiscal de subvencionar el seguro de salud de los trabajadores independientes. Las elecciones presidenciales de 1987 también motivaron al partido en el poder y al Gobierno a extender programas de bienestar social como un importante programa de campaña. El Gobierno también respondió a una campaña de las organizaciones de agricultores y otros grupos cívicos a favor de introducir reformas en el seguro de salud y aumentó el subsidio a dicho seguro para los trabajadores independientes del 33 al 50 por ciento de la financiación.

Fuente: S. Kwon: *The extension of health insurance in South Korea: Lessons and challenges*. Documento no publicado, 2001.

(Continúa en la página siguiente.)

*El sistema nacional de pensiones del Japón.* A comienzos de los años sesenta, siendo aún un país de ingresos medios, el Japón logró dar cobertura a más del 90 por ciento de su población con asistencia sanitaria así como con seguro de pensión. Dependiendo de su situación laboral, el asegurado entraba en diferentes niveles del sistema de protección social. En el caso del seguro de pensiones, los trabajadores de grandes empresas estaban asegurados por el Sistema de Pensión del Personal, con pequeños subsidios del Gobierno, mientras los trabajadores de empresas más pequeñas, granjeros, trabajadores por cuenta propia y jubilados se convertían en miembros del nuevo Sistema Nacional de Pensiones (SNP), financiado por el Gobierno, desde el 33 por ciento para las pensiones generales hasta el 100 por ciento en algunos tipos de pensiones. Si bien en la actualidad están surgiendo algunos problemas financieros, agravados por el rápido envejecimiento de la población, el SNP logró extender rápidamente la cobertura del seguro de pensiones a más de 18 millones de japoneses anteriormente no asegurados, de los cuales la mayoría eran mujeres.

Fuente: M. A. Chen, R. Jhabvala y F. Lund: *Supporting workers in the informal economy: A policy framework*, documento de base preparado para este informe, 2001, recuadro 7.

*Seguridad social para las bordadoras a domicilio de Madeira, Portugal.* Desde mediados del siglo XIX, la Isla de Madeira es muy conocida por la destreza manual de sus numerosas bordadoras que trabajan a domicilio. Hubo que esperar hasta 1974 para que, gracias a las negociaciones de la Unión de Bordadoras de Madeira, el Gobierno regional aprobara una ley que les garantizaba prestaciones básicas de seguridad social (de vejez y discapacidad). En 1979 se aprobó otra ley en virtud de la cual se integraba a las bordadoras en el sistema de seguridad social obligatorio de Portugal, con lo que se convertían en beneficiarias de prestaciones adicionales (bajas por enfermedad y maternidad). Desde entonces la Unión también ha negociado un seguro de desempleo para ellas y una disminución de la edad de jubilación.

Fuente: *Ibid.*

En la mayoría de los casos, la cobertura obligatoria se extiende por fases integrando sucesivamente en el sistema a empresas cada vez más pequeñas. Cada extensión amplía de modo natural el número de trabajadores asegurados, pero aumenta de manera desproporcionada el número de empresas (y también, a menudo, los problemas, ya que las pequeñas empresas tienden a tener unos planes contables rudimentarios y son menos propensas a cumplir sus obligaciones) de las que se debe ocupar el sistema de seguridad social. Si bien ello hace comprensible que los sistemas menos desarrollados de seguridad social duden en tratar de cubrir a todas las empresas y trabajadores de la economía informal, «la experiencia de muchos países ha demostrado que es viable. Y hasta puede resultar ventajoso abandonar todo umbral y eliminar así un factor que puede inducir a los empleadores a notificar un número de trabajadores inferior al real. Generalmente, muchas empresas afirman situarse justo debajo del límite, y en la práctica es muy difícil demostrar lo contrario. Además, una norma que anima a las empresas a mantener un pequeño tamaño puede dificultar seriamente su desarrollo y

obstaculizar el crecimiento de la productividad. La razón más imperiosa para amparar incluso a las empresas más pequeñas es que es precisamente en esas empresas donde se tiende a pagar peor a los trabajadores y la seguridad del empleo es menor, por lo cual esos trabajadores necesitan la seguridad social incluso más que otros trabajadores»<sup>6</sup>.

Se han propuesto otras medidas para ampliar el seguro social, como las siguientes:

- revisar los sistemas obligatorios para facilitar la integración parcial de los trabajadores independientes, trabajadores domésticos, trabajadores agrarios y aquellos con ingresos regulares procedentes de sus actividades informales;
- fortalecer la capacidad administrativa de los sistemas de seguridad social, sobre todo en lo relativo al cumplimiento, el mantenimiento de registros y la gestión financiera;
- emprender programas de educación y concienciación pública para mejorar la imagen del sistema de seguridad social;
- extender la cobertura dentro de un calendario establecido a todas las personas que trabajan como asalariados, excepto a grupos especiales como los trabajadores domésticos, los trabajadores familiares y los ocasionales;
- abrir nuevas «ventanas» y ofrecer prestaciones que se adapten a las necesidades y la capacidad contributiva de los grupos que actualmente no tienen cobertura<sup>7</sup>.

La seguridad social cubre asistencia sanitaria y prestaciones familiares, y garantiza ingresos en caso de contingencias como enfermedad, desempleo, vejez, discapacidad, accidentes profesionales, maternidad o pérdida del sostén de la familia. No siempre es necesario, ni siquiera factible en algunos casos, aplicar el mismo tipo de disposiciones de seguridad social a todo tipo de personas. Pueden ir ampliándose en relación con las categorías de personas cubiertas y el tipo de disposición, según lo permitan las circunstancias nacionales. Cuando la capacidad para financiar la seguridad social sea limitada, debe darse prioridad, en un primer momento, a las necesidades más urgentes desde el punto de vista de los grupos afectados.

Como garante de los sistemas de seguridad social, el papel del Gobierno es, obviamente, fundamental. Pero para poder ser efectivas, las iniciativas para establecer o extender la seguridad social requieren diálogo social. Incluso en ausencia de una relación directa empleador/trabajador, el principio o precedente de las contribuciones del empleador a la protección de los trabajadores puede ser — y ha sido — utilizado para impulsar las contribuciones del empleador o del Estado a fondos especiales para los trabajadores informales. En la India, por ejemplo, hay leyes que otorgan poderes al Gobierno, en el ámbito nacional y estatal, para constituir fondos especiales que proporcionen prestaciones de seguridad social a trabajadores a través de impuestos (o tributos) a la producción total de determinadas industrias. El Fondo del Bidi para el Bienestar de los Trabajadores es un fondo nacional alimentado por un impuesto sobre los *bidis* (cigarrillos artesanales). Hay fondos de bienestar similares en el ámbito esta-

<sup>6</sup> OIT: *Seguridad social: temas, retos y perspectivas*, op. cit., pág. 34.

<sup>7</sup> W. van Ginneken: *Social protection for workers in the informal economy: New challenges for Asia and the Pacific*, Informe a la 20.<sup>a</sup> Conferencia Regional de la AISS para Asia y el Pacífico, Bangkok, 20-23 de noviembre de 2000, pág. 13.

tal, como el fondo para los portadores en los estados de Gujarat y Maharashtra, al cual los empleadores pagan una tasa. Las prestaciones y servicios de la asistencia social derivados de estos fondos de bienestar, proporcionados por el Gobierno pero controlados por consejos tripartitos, incluyen ayudas a la vivienda, becas escolares, sanidad y otras prestaciones. Estos fondos están concebidos para obviar la necesidad de una relación empleador/trabajador clara y para redistribuir parte de los beneficios de la industria a los trabajadores. Sin embargo, la puesta en práctica suele ser problemática; por ejemplo, estudios sobre los trabajadores del *bidi* revelan que muchos no reciben ninguna prestación a causa del abuso o la corrupción por parte del empleador o de los contratistas, en particular en lo que respecta a expedir tarjetas de identificación que puedan confirmar su condición de trabajador *bidi* titular de dichas prestaciones.

### *Fomento del microseguro y de los sistemas locales*

En muchos países en desarrollo la protección contra riesgos sociales no prescrita por la ley o no proporcionada por el Estado o a través de los empleadores de cualquier otro modo es proporcionada por la familia o la comunidad<sup>8</sup>. Especialmente en lugares en los que las normas sociales condicionan todavía en gran medida el comportamiento social, se encuentran varios ejemplos de mecanismos de seguro social informal basados en principios de solidaridad o reciprocidad. Sin embargo, las prestaciones de ese tipo de fuentes informales son rara vez las adecuadas y, a menudo, inciertas, sobre todo en situaciones de crisis generalizada o prolongada.

En los últimos años, varios grupos de trabajadores informales han establecido sus propios sistemas de microseguro. El uso del término «microseguro» hace referencia a la capacidad de manejar una liquidez a pequeña escala (ya sea en términos de ingresos o gastos), no al tamaño del sistema, aunque con frecuencia los sistemas son locales y tienen un reducido número de miembros. El microseguro se basa en la premisa de que los grupos no cubiertos por los sistemas existentes pueden definir su propio conjunto de necesidades prioritarias, que esas necesidades pueden asegurarse y que los miembros del grupo están dispuestos a pagar por ese seguro (véase el recuadro 4.2, y también el apartado sobre «el papel de las cooperativas» en el capítulo V). Los grupos pueden formarse según la zona de residencia, profesión, origen étnico o género.

El microseguro no es simplemente otra forma de seguro de financiación de la asistencia médica, sino una organización social de asistencia médica, basada en los principios de solidaridad y de agrupación de los riesgos, que implica la participación activa de sus miembros. Es típico que esos grupos se hayan organizado ya, por ejemplo para proporcionar medios de microcrédito a sus miembros; el microseguro es, pues, con frecuencia una prolongación de sus actividades. Las organizaciones pueden recurrir a un superávit de sus actividades esenciales para financiar el régimen de seguro de salud, y también pueden conseguir subvenciones de las autoridades públicas, de organismos internacionales de ayuda (en particular, capital inicial) y, en ciertos casos, de compañías de seguros de propiedad estatal<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, C. Mesa-Lago: «Protection for the informal sector in Latin America and the Caribbean», en V. E. Tokman (director de la publicación): *Beyond regulation: The informal economy in Latin America* (Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1992), págs. 169-206.

<sup>9</sup> OIT: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000: La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación* (Ginebra, 2000), pág. 97.

**Recuadro 4.2. El microseguro en la economía informal**

*El Plan UMASIDA, República Unida de Tanzania.* En 1995, un proyecto de la OIT facilitó la creación de una organización global de asociaciones de la economía informal llamada UMASIDA (sigla que significa Sociedad Mutua para la Asistencia Médica en el Sector no Estructurado). UMASIDA tiene ya sus propios estatutos y está dirigida por un comité ejecutivo. A principios de 1999 contaba con 1.800 miembros cotizantes, afiliados a una decena de asociaciones diferentes. Los miembros pagan entre 1.000 y 2.000 chelines al mes (menos de 2 dólares de los Estados Unidos) que se depositan en una cuenta centralizada de la UMASIDA. El monto exacto de las cotizaciones varía de un grupo a otro en función de las personas a cargo amparadas (cónyuges, hijos y parientes), así como de la asistencia médica disponible. En general, la UMASIDA sufraga los costos de la asistencia médica primaria, las investigaciones en laboratorio y el tratamiento. La ventaja de este plan es que facilita el acceso a asistencia médica de calidad a un costo asequible. En varias asociaciones, la intervención de la UMASIDA ha traído igualmente consigo actividades de promoción de la salud en el trabajo y en el hogar, como por ejemplo en relación con los accidentes de trabajo y las enfermedades prevenibles. Un problema general es que las cotizaciones dependen de las estaciones del año o de la actividad económica y a menudo son pagadas de forma irregular, especialmente en el caso de asociaciones pequeñas.

Fuente: OIT: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000: La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación* (Ginebra, 2000), pág. 99.

*Régimen mutuo de seguro de salud, Bolivia.* El Instituto Politécnico Tomás Katari (IPTK), una organización no gubernamental, creó un régimen mutuo de seguro de salud en 1996 que cubre los servicios básicos de atención de salud, prevención y promoción de la salud, cuidados ambulatorios, distribución de medicamentos y otros servicios para sus miembros y el público en general. Más de la mitad de sus miembros, incluidos los trabajadores a domicilio y otros trabajadores informales, son excluidos de otros sistemas de seguridad social o tienen ingresos por debajo del umbral de la pobreza. El IPTK, que tenía 2.000 miembros en 1998, gestiona unas 35.000 consultas al año. El sistema se financia, en primer lugar, con las cotizaciones de sus miembros, pero también recibe donaciones de agencias de desarrollo.

Fuente: M. A. Chen, R. Jhabvala y F. Lund: *op. cit.*, recuadro 8.

*Grameen Kalyan, Bangladesh.* Se trata de una empresa sin ánimo de lucro que en 1997 asumió el Programa Sanitario Rural (PSR) financiado por el Grameen Bank. El PSR actúa como aseguradora y como proveedor de asistencia médica, por ejemplo, a través de centros de salud adheridos a filiales del Grameen Bank. Como aseguradora, el PSR recauda primas anuales (alrededor de 5 dólares de los Estados Unidos por familia) de los miembros asociados a un centro de salud. No es necesario ser miembro del Grameen Bank para acceder a las prestaciones del centro de salud por una cantidad acorde con el precio del servicio en el mercado. Cerca de 75.000 familias disfrutaban de la cobertura de este sistema.

Fuente: W. van Ginneken: *Social protection for workers in the informal economy: New challenges for Asia and the Pacific*, 20.<sup>a</sup> Conferencia Regional de la AISS para Asia y el Pacífico, Bangkok, 20-23 de noviembre de 2000, pág. 9.

(Continúa en la página siguiente.)

**Régimen de seguro integrado de SEWA.** Es el mayor y el más completo régimen contributivo de protección social para los trabajadores informales de la India en la actualidad. Un tercio de la prima se financia con los intereses devengados por una donación del Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ), otro tercio a través de cotizaciones directas de las trabajadoras y el otro tercio a través de un programa de prestaciones subvencionado que proporcionan la Corporación de Seguros de Vida de la India y la Compañía Unida de Seguros de la India. Los miembros de SEWA pueden optar por afiliarse al régimen, que comprende el seguro de salud (incluida una pequeña prestación por maternidad), el seguro de vida (muerte y discapacidad) y el seguro de bienes (pérdida o daños a la vivienda o al material de trabajo). SEWA también ha concebido primas que se adaptan a diferentes grupos de ingresos entre los más pobres.

Fuente: *Learning from experience: A gendered approach to social protection for workers in the informal economy* (Ginebra, OIT, 2000), págs. 132-133.

El objetivo principal de muchos de estos regímenes es ayudar a sus miembros a hacer frente a la carga impredecible de los desembolsos por gastos médicos. No aspiran a proporcionar un seguro de salud global, y mucho menos a pagar prestaciones por pérdida de ingresos. Estos regímenes son normalmente gestionados de modo independiente en el ámbito local y, a veces, la unidad local está vinculada a estructuras más grandes que pueden mejorar tanto la función aseguradora como las estructuras de apoyo necesarias para mejorar la gestión. Los regímenes de este tipo suelen tener las ventajas de la cohesión y la participación directa y también pueden lograr bajos costos administrativos.

Sin embargo, es importante señalar que los sistemas de microseguro sólo cubren una parte muy pequeña de toda la fuerza de trabajo informal. «No ofrecen la misma amplitud para un enfoque solidario como el que suponen los regímenes nacionales y obligatorios en los que participan sin distinción los trabajadores con bajos y altos ingresos. Por ende, [...] pudieran considerarse como etapas intermedias en el camino hacia la protección social obligatoria. Evidentemente, es vital obtener que los empleadores del sector formal de la economía no se sirvan de estos sistemas como de sustitutos baratos de la seguridad social propiamente dicha y se sientan alentados a informalizar aún más sus actividades»<sup>10</sup>. No cabe duda de que los sistemas de microseguro no son en sí mismos tan seguros como los sistemas nacionales más amplios, ya que un desastre dentro de una comunidad, o cualquier otro factor que fuerce a los trabajadores a cambiar de trabajo, destruyendo así la base de los sindicatos, puede, al mismo tiempo, incapacitar a los sistemas de seguro vinculados para atender las necesidades de sus miembros.

Se pueden proponer diferentes medidas para ampliar y fortalecer el microseguro destinado a trabajadores informales. Una opción es que los sistemas de este tipo se asocien entre sí para alcanzar diferentes objetivos, como un mayor poder negociador

<sup>10</sup> OIT: *Los sindicatos y el sector informal: en pos de una estrategia global*, documento de base para el Coloquio internacional sobre los sindicatos y el sector no estructurado, Ginebra 18-22 de octubre de 1999, Oficina de Actividades para los Trabajadores.

ante el gobierno, así como ante los proveedores de asistencia sanitaria públicos y privados, la posibilidad de compartir conocimientos y una mayor estabilidad financiera a través del reaseguro. Un segundo método sería concentrarse más en dar publicidad al microseguro, ya que un amplio porcentaje de la población a la que va dirigido puede no estar todavía bien informado de los beneficios de estar asegurado. Obviamente, el papel del gobierno es fundamental para que la ampliación de estos sistemas tenga éxito; por ejemplo, los subsidios gubernamentales podrían, sin lugar a dudas, ampliar la cobertura. Los gobiernos locales pueden desempeñar un papel importante en el establecimiento de sistemas locales de protección social, en colaboración con los grupos locales de la sociedad civil. Los sistemas locales tienen la ventaja de que los costos administrativos tienden a ser bajos y la participación y el control locales pueden integrarse en el sistema desde su concepción.

### *Promoción de prestaciones sociales basadas en impuestos reducidos*

Muchos países en desarrollo han establecido sistemas de asistencia social para determinadas categorías y/o destinados a personas necesitadas que no son accesibles con políticas de empleo u otras políticas sociales, y que no son capaces de protegerse a sí mismos a través del seguro social. Los sistemas de este tipo funcionan en general sobre la base de las contingencias y limitan la ayuda económica o en especie a grupos necesitados específicos. Los sistemas de asistencia social suelen ser costosos debido a los elevados gastos administrativos que supone aplicar estudios de ingresos complejos. Sin embargo, las prestaciones en función de las categorías no tienen por qué ser demasiado costosas si la categoría de personas elegibles se define con precisión.

En Sudáfrica, por ejemplo, el sistema de pensión de vejez es un programa de transferencia de capital no contributivo, supeditado a una comprobación de recursos y específicamente dirigido a las personas mayores pobres. Es una forma vital de ayuda para los trabajadores informales jubilados que nunca pudieron ahorrar para su propia jubilación. Además, curiosamente, los estudios muestran que la fiabilidad de esta asistencia estatal hace que pueda utilizarse como forma de garantía de contribuciones agrícolas y de otras empresas, así como para afianzar la posición de las personas mayores en los hogares multigeneracionales en los que muchos viven. Las mujeres reúnen los requisitos a edades más tempranas que los hombres y pueden, por consiguiente, hacer uso durante más años, ya que suelen vivir más que los hombres. También en el Brasil el sistema de pensiones proporciona prestaciones similares a los trabajadores de la economía informal<sup>11</sup>.

### SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN LA ECONOMÍA INFORMAL

Una razón importante por la cual la protección social es fundamental para los trabajadores informales es que éstos están mucho más expuestos que los trabajadores formales a malas condiciones de trabajo, normas de seguridad y salud menos estrictas y riesgos medioambientales. Esta exposición perjudica a la salud y a la productividad,

<sup>11</sup> M. A. Chen, R. Jhabvala y F. Lund: *Supporting workers in the informal economy: A policy framework*, op. cit., págs. 46-47.

así como al bienestar general y a la calidad de vida de los trabajadores informales y sus familias (véase el recuadro 4.3). Pero a menudo ni siquiera son conscientes de los riesgos a los que se enfrentan y, si lo son, no saben cómo evitarlos. Los bajos niveles tecnológicos, la baja productividad, las relaciones laborales irregulares y la falta de capacidad de inversión tienden a incrementar la exposición de los trabajadores informales a accidentes y enfermedades profesionales. Las capacidades técnicas y de gestión inadecuadas constituyen factores agravantes. Para muchas trabajadoras informales, que combinan actividades productivas a domicilio con la crianza de los hijos y las tareas domésticas, los riesgos habituales se agravan por las malas condiciones en que realizan las tareas del hogar y la larga jornada laboral.

Los riesgos laborales están a menudo íntimamente relacionados con riesgos derivados de la inadecuación de la vivienda, dado que la casa suele ser el lugar de trabajo. Por lo tanto, no son sólo los trabajadores informales, sino también sus familias e incluso sus vecinos los que pueden estar expuestos a diferentes riesgos y accidentes laborales y son vulnerables a las enfermedades y a una salud frágil. En el caso de los

#### **Recuadro 4.3. Salud y productividad: el rendimiento de la asistencia sanitaria**

En el *Perú* se llevó a cabo un análisis econométrico basado en la Encuesta Nacional de Hogares de 1995, que recogía datos socioeconómicos y demográficos de cerca de 20.000 hogares y 99.000 personas. El modelo econométrico predijo que la reducción de un día declarado de enfermedad al mes incrementaría el nivel salarial de las mujeres urbanas y rurales en un 3,4 y un 6,2 por ciento, respectivamente. Para los hombres, el incremento era mayor, equivalente al 4,7 y al 14,2 por ciento en zonas urbanas y rurales, respectivamente. En consecuencia, la inversión pública y privada en salud debe ser reconocida como un mecanismo para incrementar los ingresos del hogar, principalmente en zonas rurales donde los niveles de rendimiento sanitario son altos.

Fuente: R. Cortez: «Health and productivity in Peru: Estimates by gender and region», en W.D. Savedoff y T.P. Suchtz (directores de la publicación): *Wealth from health: Linking social investments to earnings in Latin America* (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2000), citado en J. Thomas: «Regional report on decent work in the informal sector: Latin America», documento de base preparado para este informe (diciembre de 2001).

En *Nicaragua* se analizaron los datos de la Encuesta sobre el nivel de vida de 1993 para estudiar la relación entre las variables de salud, definida en líneas generales, y productividad. Los resultados indicaron que una salud frágil podría reducir la productividad hasta en un 58 por ciento. Variables importantes relacionadas con la salud eran el estado de la vivienda urbana, el saneamiento rural y la provisión de servicios preventivos de atención por enfermeras. Un programa comunitario, Casa Mujer, en el cual las mujeres se organizan para proporcionar servicios públicos, tiene, también, una influencia positiva demostrada en la salud de las mujeres y los hombres rurales.

Fuente: J. Espinosa, C. Hernández y W.D. Savedoff: «Productivity and health status in Nicaragua», citado en J. Thomas.

trabajadores informales que trabajan en espacios abiertos o que no están legalmente destinados a esos fines, sin derechos de propiedad, los problemas de seguridad y salud en el trabajo también están relacionados con la falta de acceso a instalaciones sanitarias, agua potable, electricidad o gestión de residuos.

Las autoridades nacionales y locales no tienen suficiente conocimiento de los problemas relacionados con la salud y la seguridad en la economía informal. Dado que la economía informal no está cubierta por los sistemas nacionales de registro, notificación y compensación, no hay mucha información sobre accidentes profesionales y enfermedades derivadas de condiciones de trabajo peligrosas que pueda utilizarse para identificar los ámbitos prioritarios de prevención. Las respuestas institucionales a estos problemas son, a menudo, insuficientes, sobre todo porque los servicios de inspección del trabajo de los países en desarrollo carecen de plantilla y recursos. Puesto que muchos trabajos informales tienen lugar en la privacidad del hogar, resulta muy difícil para los inspectores de trabajo o inspectores sanitarios encontrar los hogares, ponerse en contacto con sus ocupantes y acceder a ellos para llevar a cabo las necesarias investigaciones y desarrollar programas que mejoren las condiciones y reduzcan los riesgos.

La OIT ha adquirido alguna experiencia en tratar los problemas señalados anteriormente. Por ejemplo, en Dar es-Salam (República Unida de Tanzania), un modelo innovador combinó la extensión de los servicios de salud en el trabajo que utilizan la estructura sanitaria pública existente con una propuesta de salud comunitaria, el asesoramiento sobre mejoras de bajo coste en el ámbito de la microempresa para prevenir lesiones y enfermedades y la introducción de un régimen de seguro de salud autosostenible (véase el recuadro 4.2 sobre UMASIDA)<sup>12</sup>. Un proyecto de seguimiento amplió los esfuerzos en este país, así como en el Senegal y Nigeria. La OIT también ha dirigido actividades piloto en Filipinas, Malasia y Nepal dentro del Programa sobre Mejora del Trabajo y Desarrollo de Empresas (WIDE) para ayudar a las microempresas a mejorar al mismo tiempo sus ingresos, su productividad y su entorno de trabajo.

El desafío de mejorar la seguridad y la salud en el trabajo en la economía informal no consiste tanto en intentar hacer cumplir las normas como en proporcionar a los operadores y trabajadores informales información y asesoramiento sobre medidas, a menudo sencillas y baratas, que pueden tomarse para reducir riesgos. La formación es una herramienta crucial para concienciar y mejorar las prácticas laborales en la economía informal. A este respecto, la OIT ha desarrollado varios paquetes de formación con diferentes objetivos. Por ejemplo, se ha realizado un paquete de formación modular denominado *Participatory Action Training for Informal Sector Operators* (PATRIS, Formación de acción participativa para operadores del sector informal), para demostrar el vínculo entre productividad y mejora de las condiciones laborales. Este método de formación práctico y sencillo pone el énfasis en la participación voluntaria en la realización de mejoras concretas en el lugar de trabajo de los participantes. Aborda cuestiones como el entorno físico, los locales, la ergonomía, los servicios de bienestar, la organización del trabajo y la promoción de la salud. El paquete se ha probado en la República Unida de Tanzania y en Nigeria.

<sup>12</sup> Véase V. Forastieri: *Improvement of working conditions and environment in the informal sector through safety and health measures*, Servicio de Seguridad y Salud en el Trabajo, documento de trabajo (Ginebra, OIT, julio de 1999).

Resulta útil vincular la formación para mejorar la seguridad y la salud en el trabajo en la economía informal a la formación de gestión de pequeñas empresas. La OIT lo está haciendo por medio del paquete modular I-WEB (*Improve your Work Environment and Business*, Mejore su lugar de trabajo y su empresa). Este programa para pequeñas empresas de manufactura combina formación en gestión de pequeñas empresas (basada en el paquete de formación *Start and Improve Your Business* (SIYB), Inicie y mejore su negocio) con la promoción de la calidad del empleo, y sobre todo de la mejora de las condiciones de trabajo y la dirección correcta de los trabajadores y su entorno laboral (véase el recuadro 6.5). Se basa en la idea de que la mejora de las condiciones laborales se traducirá en una empresa más competitiva y exitosa. Como en el caso de PATRIS, el paquete I-WEB vincula unas mejores condiciones laborales con otros objetivos de gestión, como el aumento de la productividad. Se basa en prácticas locales, utiliza un método de aprendizaje práctico, fomenta el intercambio de experiencias y promueve los logros de los trabajadores. Los proveedores de servicios de desarrollo empresarial son los canales a través de los cuales las empresas pueden acceder a estos programas, que les permiten mejorar la calidad del empleo.

La experiencia de la OIT demuestra que los métodos que tienen éxito en la promoción de la seguridad y la salud en el trabajo en la economía informal son los que se vinculan al máximo con los esfuerzos por ampliar la protección social y alentar la creación de empleo. La seguridad y la salud en el trabajo debe formar parte integrante de la labor por mejorar la calidad del empleo, así como la calidad de vida en el hogar y en las comunidades locales, orientada hacia el objetivo del trabajo decente. A este respecto, una parte importante de toda estrategia exitosa es la sensibilización de los creadores de políticas, las autoridades municipales y los inspectores de trabajo en relación con el derecho básico de los trabajadores informales a unas condiciones de trabajo decentes.

En lo relativo a los problemas de seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores de la economía informal, sobre todo los pobres, el papel de los inspectores de trabajo puede necesitar una revisión. La inspección del trabajo se ha considerado en el pasado como un ejercicio de establecimiento de normas, control de su cumplimiento e imposición de sanciones cuando se contravienen. En lugar de limitarse a controlar e imponer sanciones, los inspectores de trabajo podrían ayudar a los propios trabajadores a mejorar su salud y seguridad y, con ello, su productividad. Los inspectores de trabajo, así como los inspectores sanitarios, podrían desempeñar una función facilitadora. Podrían trabajar con otros que están familiarizados con la vida y el trabajo en la economía informal, incluidos los auxiliares de inspección del trabajo (elegidos, por ejemplo, entre artesanos jubilados) y, fundamentalmente, proveedores de servicios de desarrollo empresarial.

Para poder acceder a los trabajadores informales allí donde viven y trabajan, y dar respuesta a sus necesidades, debe proporcionarse información y formación a través de programas de educación no reglamentada. La formación debería ser flexible y adaptarse a la situación de los trabajadores según el sector o tipo de relación laboral. Se pueden usar técnicas de educación a distancia cuando así convenga.

Lo que se plantea son medidas sencillas, de bajo coste, para prevenir accidentes y proteger la salud a través de la introducción de mejoras ergonómicas, mejores condiciones en lo que respecta al lugar y a las prácticas de trabajo, una mejor utilización de herramientas y maquinaria y la sustitución de sustancias tóxicas o potencialmente

tóxicas. También podría proporcionarse formación al personal sanitario (médicos, auxiliares médicos y personal de enfermería) sobre las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo que afectan a los trabajadores informales.

Al mismo tiempo, los propietarios de microempresas y pequeñas empresas necesitan ser convencidos de que la calidad del empleo es buena para su rentabilidad<sup>13</sup>. Los proveedores de servicios de desarrollo empresarial pueden desempeñar un papel en la sensibilización de estos empresarios. Aunque se ha recurrido muy poco a ellos para este fin, no cabe duda de que tienen el potencial necesario para mejorar la calidad del empleo en las microempresas informales. Los empresarios están más dispuestos a recibir (y pagar) una formación que les permita ser más competitivos (mejorando la calidad del empleo) que una formación o asesoramiento que sólo les promete un entorno laboral más saludable. Las propuestas de los medios de comunicación y la mercadotecnia social son también formas prometedoras de mejorar la calidad del empleo, incluida la seguridad y la salud en el trabajo, en microempresas y pequeñas empresas. Estos medios han demostrado su eficacia en cambiar las actitudes y el comportamiento de las personas en ámbitos conexos como los derechos humanos, la productividad y la protección medioambiental.

La promoción de la seguridad y salud en el trabajo en la economía informal también se puede organizar a través de programas por grupos. Los pasos prácticos deberían incluir, en primer lugar, la definición de grupos dentro de los cuales se puedan organizar actividades. Pueden ser grupos de subsectores o comunidades locales específicos donde haya un gran número de trabajadores informales activos y existan problemas importantes de salud y seguridad en el trabajo. Encuestas y entrevistas a trabajadores realizadas informalmente por agentes de salud y seguridad cualificados podrían ayudar a identificar problemas e indicar qué medidas correctivas inmediatas son posibles.

Lo ideal sería que los programas por grupos se vincularan a programas municipales o distritales más amplios, que podrían incluir programas de salud medioambiental, gestión medioambiental y asistencia sanitaria primaria. Las actividades de promoción de la salud para la expansión de la salud en el trabajo pueden llevarse a cabo en colaboración con centros sanitarios públicos establecidos en los municipios y distritos que se encuentren cerca de los grupos. Este tipo de actividades puede abarcar medios sencillos de prevenir enfermedades, como el VIH/SIDA. La educación en hábitos de higiene puede comprender el mantenimiento de los pozos limpios, así como de las fuentes de agua en general, la higiene personal y la manipulación de alimentos y hábitos de cocina higiénicos. Para extender sus servicios a los grupos sería útil crear un sistema de referencia en el que participen quienes prestan primeros auxilios en cada grupo.

Las organizaciones de trabajadores y empleadores pueden desempeñar un papel importante en el desarrollo de programas de seguridad y salud en el trabajo para trabajadores y operadores informales. Se podrían crear comités de salud y seguridad en los grupos, en consulta con representantes de los trabajadores y microempresarios interesados. Se podría proporcionar formación en primeros auxilios a voluntarios escogidos dentro de los grupos. Debería prestarse particular atención al desarrollo de las capacidades de las organizaciones de trabajadores y empleadores. Por ejemplo, se podría

---

<sup>13</sup> La cuestión de la calidad del empleo se analiza en el capítulo VI. Véase también OIT: *Job quality: It's just good business* (Turín, Centro Internacional de Formación de la OIT, sin fecha [2001]).

elaborar a nivel local una guía de buenas prácticas y un manual de formación, basados, por ejemplo, en el modelo proporcionado por el manual PATRIS, para formar a los comités de salud y seguridad de modo que operen con mayor efectividad.

Dada la participación de las mujeres en la economía informal y su papel de cuidadoras, trabajadoras y usuarias de servicios, su experiencia, conocimientos y habilidades deberían tenerse en cuenta en todas estas actividades. Las mujeres deberían disfrutar de participación activa y voz en los mecanismos locales que se establezcan para mejorar las condiciones laborales<sup>14</sup>.

#### LAS IMPLICACIONES DEL VIH/SIDA EN LA PROTECCIÓN SOCIAL DENTRO DE LA ECONOMÍA INFORMAL

En muchos países en desarrollo, sobre todo en el África Subsahariana, la epidemia del VIH/SIDA está teniendo un efecto desastroso en casi todos los ámbitos de la sociedad. Aunque es necesaria mucha más investigación, hay implicaciones obvias para el trabajo y la protección social en la economía informal.

De los 36 millones de personas infectadas por el VIH en todo el mundo, al menos 23 millones o cerca de dos tercios son trabajadores de entre 15 y 49 años de edad, período que suele ser el más productivo de la vida. En los países donde la mayoría de la fuerza de trabajo está en la economía informal, la mayoría de personas con VIH/SIDA se encontrará ahí. Incluso aquellos que tienen trabajos formales pueden sufrir prejuicios y discriminación y verse forzados a dejar sus trabajos formales. Sin la adecuada protección social, no tendrán otra elección que encontrar medios alternativos de obtener ingresos, esto es, en la economía informal.

La forma de poner en práctica el repertorio de recomendaciones prácticas sobre el VIH/SIDA de la OIT<sup>15</sup> en la economía informal es un desafío fundamental. En vista del elevado porcentaje de empleo existente en las empresas informales, reviste carácter de urgencia acumular conocimientos sobre la situación del VIH/SIDA en estas empresas, identificar las mejores prácticas para enfrentarse al problema y desarrollar métodos e instrumentos prácticos e innovadores para prevenir el VIH/SIDA y aliviar sus efectos en la economía informal. Un método que sin duda debería analizarse en mayor detalle es la elaboración de programas de prevención y asistencia en el marco de las mutuas de seguro que se están estableciendo para las pequeñas empresas y para las compañías informales en muchos países<sup>16</sup>.

Para los empleadores de las pequeñas empresas, la pérdida de uno o varios trabajadores clave puede tener unas consecuencias nefastas y conducir a la quiebra de la empresa. En las zonas rurales, las pérdidas ocasionadas por el VIH/SIDA han condu-

<sup>14</sup> Véase V. Forastieri: *Information note on women workers and gender issues on occupational safety and health*, Programa Infocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente, documento OH/9903/01 (Ginebra, OIT, 2000).

<sup>15</sup> OIT: *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo*, Ginebra, Programa Global sobre VIH/SIDA y el Mundo del Trabajo, 2001.

<sup>16</sup> OIT: *VIH/SIDA: Una amenaza para el trabajo decente, la productividad y el desarrollo*, documento sometido a la discusión de la Reunión especial de alto nivel sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo, Ginebra, 8 de junio de 2000, pág. 30.

cido a la reducción de la producción de alimentos y a una menor seguridad alimentaria, así como a la redistribución de la mano de obra y del tiempo dedicados al trabajo agrícola, centrándose en actividades no agrícolas. Es muy importante señalar que el VIH/SIDA ha producido un aumento de las demandas de gastos de salud y bienestar social, con lo que ha aumentado el coste de las prestaciones de los seguros para hogares, empresas y gobiernos. Algunas empresas han informado de que han multiplicado por dos el gasto médico en los últimos cinco años, mientras los trabajadores que caen enfermos tienen que dedicar sus ahorros a la asistencia médica. Algunos empleadores también han adoptado la práctica de contratar personal con contratos temporales o de corta duración para no tener que pagar prestaciones por discapacidad, muerte o de otro tipo<sup>17</sup>.

Cuando un miembro de la familia está infectado con el VIH/SIDA, esto puede afectar a la familia de muchas maneras. El principal sostén puede no ser capaz de trabajar nunca más. Por lo tanto, otros miembros menos cualificados de la familia, incluidos los menores y los ancianos, pueden verse obligados a buscar trabajo para que la familia sobreviva, y posiblemente sólo encuentren trabajo en la economía informal. También puede ser necesario que un miembro de la familia trabaje desde casa para poder cuidar al pariente enfermo, con lo que se verá abocado al trabajo a domicilio, que suele ser informal. En caso de que las personas infectadas estuvieran ya trabajando en la economía informal, su productividad puede reducirse significativamente; esto también puede hacer que los niños abandonen la escuela para contribuir a los ingresos del hogar. A menudo, los sectores más vulnerables de la población — especialmente los ancianos, sobre todo las mujeres mayores, y los niños — se quedan al cuidado de los afectados por la enfermedad y más tarde a su propio cuidado; sin embargo, suelen ser ellos los que carecen de cualquier forma de protección social.

La pandemia del VIH/SIDA ha servido para poner de manifiesto hasta qué punto son inadecuados los sistemas de protección social en los países más afectados. Es cuestionable que con la financiación de que disponen los sistemas de protección social pueda hacerse frente a las consecuencias de la epidemia del VIH/SIDA. Muchas de las personas que han contraído el virus carecen de cobertura de seguridad social. Como consecuencia, no suelen tener acceso a la asistencia médica cualificada que necesitan. Y, en caso de ser el sostén familiar, sus familiares a cargo tampoco reciben ningún ingreso de sustitución cuando ellos mueren o no pueden seguir trabajando. Los mecanismos informales de protección social (familia extensa, comunidad local) están estirándose más allá del punto de ruptura, debido al gran número de adultos cabeza de familia que están cayendo en el apogeo de sus vidas. «Nunca estuvo tan claro por qué la solidaridad social y la puesta en común de riesgos deben organizarse sobre la base más amplia posible: esto es esencial para garantizar que se canaliza toda la ayuda necesaria para las familias, los grupos, las comunidades y las regiones más directamente afectados»<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> OIT: *VIH/SIDA: Una amenaza para el trabajo decente, la productividad y el desarrollo*, op. cit., págs. 21-29.

<sup>18</sup> OIT: *Seguridad social: temas, retos y perspectivas*, op. cit., pág. 11.

## CAPITULO V

### FORTALECIMIENTO DE LA REPRESENTACION Y DE LA VOZ EN LA ECONOMIA INFORMAL

#### EL VACÍO DE REPRESENTACIÓN EN LA ECONOMÍA INFORMAL

«Es en el sector informal donde se concentran más las necesidades de los que no tienen voz para defender sus intereses, es decir, la mayoría silenciosa de la economía mundial<sup>1</sup>.» En todo el mundo las personas que se encuentran en la economía informal están excluidas de las instituciones o los procesos de diálogo social o infra-representadas en ellos. Para asegurar y ejercer una voz independiente en el trabajo, los trabajadores y empleadores necesitan seguridad de representación. Esta seguridad de representación en el trabajo se basa en la libertad de los trabajadores y de los empleadores para crear y afiliarse a las organizaciones de su elección, sin miedo a sufrir represalias o intimidaciones. Como se subrayó en el capítulo III, la libertad de asociación y el derecho de sindicación constituyen un derecho humano fundamental. También constituyen un derecho capacitador. Si se niega a los trabajadores o a los empleadores la posibilidad de organizarse, no tendrán acceso a muchos otros derechos en el trabajo.

El marco jurídico y de gobernanza que protege y hace respetar este derecho es, por lo tanto, fundamental<sup>2</sup>. Sin embargo, hay países que todavía prohíben la formación independiente de cualquier tipo de organización por parte de todos los trabajadores o de categorías específicas, o limitan la libertad de los trabajadores y de los empleadores de formar o afiliarse a organizaciones de su elección. El informe global a la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2000 menciona países que aún niegan el derecho de sindicación a trabajadores agrícolas y países que excluyen a los trabajadores domésticos de cobertura de la legislación, que garantiza su derecho de sindicación<sup>3</sup>. Otra categoría excluida a menudo es la de los trabajadores migrantes, que también tienden a concentrarse en la economía informal.

Además de la provisión jurídica del derecho de organización, deben tomarse las medidas necesarias para asegurar una protección efectiva contra la discriminación antisindical o la injerencia de los empleadores. No obstante, a menudo pueden existir también negaciones extrajurídicas o informales, o el intento de desalentar el ejercicio

---

<sup>1</sup> OIT: *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001, pág. 74.

<sup>2</sup> La necesidad de un marco jurídico y de gobernanza que permita la sindicación y la representación de forma efectiva se analiza también en la subsección de este capítulo titulada «El papel de los gobiernos nacionales y locales».

<sup>3</sup> OIT: *Su voz en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión, Ginebra, 2000, pág. 42.

del derecho de organización. En años anteriores los actos de discriminación antisindical han constituido el segundo mayor porcentaje de tipos de quejas examinadas por el Comité de Libertad Sindical de la OIT<sup>4</sup>. Dada la precariedad de su empleo, los trabajadores informales pueden no afiliarse a los sindicatos por miedo a las represalias.

Para contrarrestarlas [estas negaciones] se requiere una protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical. Pero convendrá también tomar medidas preventivas con miras a lograr una amplia aceptación del derecho de organización y la advertencia de que no es ni útil ni tolerable su violación. De lo que se trata fundamentalmente es de crear, tanto en la economía estructurada como en la no estructurada, un clima que permita la libre organización y en el cual quienes trabajan en ellas no teman consecuencias negativas<sup>5</sup>.

Incluso cuando disfrutan del derecho de organización, los operadores y trabajadores informales apenas lo ejercen. Rara vez poseen organizaciones basadas en la afiliación que representen sus intereses<sup>6</sup>. Donde se han movilizizado y organizado, en grupos de autoayuda o en asociaciones de carácter empresarial es en el plano local o comunitario. Los propietarios de microempresas y los verdaderos trabajadores independientes tienen más posibilidades de organizarse que los trabajadores dependientes de la economía informal<sup>7</sup>. Sin embargo, las organizaciones de la economía informal se caracterizan generalmente por su fragilidad, sus dificultades estructurales y su limitada eficacia. Apenas se reconocen o se registran oficialmente y, por consiguiente, tienen un acceso limitado a las relaciones con las instituciones y empresas de la economía formal, o con las autoridades públicas, y poca influencia sobre ellas. Sólo en algunos casos (aunque en aumento) están afiliadas a organizaciones estructuradas formalmente nacionales o internacionales de empleadores, a cámaras de comercio, a sindicatos o a cooperativas. El informe sobre *El trabajo en el mundo 1997-1998* concluía que «las asociaciones existentes en este sector tienden, de hecho, a contar con una escasa cobertura geográfica, y su eficacia y carácter duradero se ven socavados por la falta de regularidad y de estabilidad de los empleos e ingresos de sus afiliados. Su lucha diaria para poder sobrevivir, su falta de conocimientos técnicos y de gestión, y su escasa capacidad para movilizar recursos procedentes de fuentes exteriores limitan la cobertura de estas asociaciones y su gama de servicios y actividades»<sup>8</sup>.

Las mujeres y los jóvenes, que forman la mayoría de los trabajadores informales, son en especial los que no tienen voz, ya sea para defender sus intereses laborales a través de la negociación colectiva o para negociar con políticos o burócratas sobre cuestiones como el acceso a las infraestructuras, los derechos de propiedad, las preocupaciones medioambientales o la seguridad social. Los obstáculos frente a los procesos de organización son normalmente más severos para las mujeres que para los hombres, debi-

<sup>4</sup> OIT: *Su voz en el trabajo*, op. cit., pág. 47.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, pág. 28.

<sup>6</sup> En Manila, por ejemplo, una encuesta de la Oficina de Estadística de la OIT descubrió que el 93 por ciento de las personas (y el 96 por ciento de las mujeres) en la economía informal no pertenecía a ningún grupo de autoayuda, y el 54 por ciento no veía las ventajas de ser miembro de tales grupos. G. Joshi: *Urban informal sector in Metro Manila: A problem or solution?* (Manila, OIT/SEAPAT, 1997), pág. 54.

<sup>7</sup> OIT: *El trabajo en el mundo 1997-1998: Relaciones laborales, democracia y cohesión social* (Ginebra, 1997), págs. 207-209.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, pág. 230.

do a los múltiples roles y responsabilidades de la mujer en su lugar de trabajo y en el hogar. Y dentro de las organizaciones mixtas, las funciones y posiciones tienden a verse influidas por el género, de forma que las mujeres tienen una baja representación en las posiciones que implican toma de decisiones. Sin embargo, en los últimos años ha habido una proliferación de grupos de mujeres en la economía informal, lo cual es en parte un reflejo de la concentración de mujeres en dicha economía y, por otra parte, el resultado de los esfuerzos crecientes de estas mujeres, con otros actores sociales, para luchar contra la discriminación por motivos de género y mejorar la protección social. Aunque hay algunas excepciones muy visibles y activas, la mayoría de estas organizaciones informales de mujeres son locales y tienen una influencia limitada fuera de sus comunidades.

El informe global a la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2000<sup>9</sup> también resaltó las repercusiones del crecimiento de la economía informal en la representación colectiva. El índice de sindicación, aunque sigue siendo significativo en los grandes centros de trabajo, ha disminuido en casi todo el mundo en la última década. Las organizaciones de empleadores se han enfrentado a importantes retos, especialmente con la aparición de microempresas y pequeñas empresas. Puede que la importancia de la representación colectiva no sea siempre muy obvia cuando los centros de trabajo son pequeños o se dedican a actividades con poca experiencia en materia de organización colectiva y representación de intereses. Tanto los sindicatos como las organizaciones de empleadores han vuelto a evaluar y revisar sus estructuras, políticas y estrategias de organización y representación de los intereses de la economía informal, pero siguen teniendo que sortear enormes obstáculos y retos.

Cerrar el vacío de la representación es crucial para todos los afectados. Para quienes trabajan en la economía informal este vacío es una causa importante de su protección legal y social inadecuada, además de su falta de acceso a ventajas productivas, mercados de capital y de productos, sistemas de formación, servicios públicos y comodidades. Sin libertad de asociación efectiva no pueden ejercer un poder compensatorio para que su trabajo sea reconocido, protegido, formal y decente. Las organizaciones de trabajadores y empleadores no están obligadas a organizar la economía informal ni son responsables de ello, sino únicamente de proteger el derecho de todo trabajador y empleador a crear o afiliarse a organizaciones de su elección. Sin embargo, el modo en que aumenten su voz en la economía informal podría afectar a su propio futuro en términos de índice de sindicación, representatividad e influencia social y política. En el contexto de los mercados de trabajo flexibles actuales y los sistemas globales de producción, terminará siendo imposible tanto para los sindicatos como para las organizaciones de empleadores mantener o mejorar las condiciones en la economía formal sin tener en cuenta a la vez la economía informal. La respuesta de los actores sociales a la economía informal determinará el futuro de un tripartismo fuerte y cohesionado. Para los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y empleadores, y también para los miembros de la sociedad civil, dadas «las dimensiones de la economía informal, la brecha entre el sector formal y el sector informal seguirá siendo el factor más importante de división de la sociedad y un obstáculo para lograr un desarrollo equitativo»<sup>10</sup>. Las políticas y leyes gubernamentales pueden jugar un papel clave apoyando o erosionando la representación colectiva y el diálogo social en la economía informal.

<sup>9</sup> OIT: *Su voz en el trabajo*, op. cit.

<sup>10</sup> OIT: *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, op. cit., pág. 79.

Cerrar este vacío requerirá métodos innovadores de organización y representación, e implicará encontrar las estructuras, políticas y líneas organizativas más adecuadas para la naturaleza cambiante de las economías formal e informal. «El hecho de extender a la economía informal el objetivo del trabajo decente no puede depender exclusivamente de los mecanismos estatales de reglamentación y representación que se aplican en los demás sectores. Necesitamos nuevas formas de incrementar las capacidades económicas y reforzar la voz, defender los derechos, generar y transferir recursos y modificar los incentivos. A menudo, los actores existentes tienen un margen de maniobra para emprender nuevas formas de acción, pero también se requieren nuevos actores y nuevas instituciones que potencien las calificaciones, abran los mercados y mejoren las condiciones de trabajo.»<sup>11</sup>

#### FORTALECIMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN Y DE LA VOZ EN LA ECONOMÍA INFORMAL

En la descripción de las medidas para fortalecer la voz en la economía informal se trata a continuación por separado el papel de los interlocutores tripartitos: gobiernos y organizaciones de trabajadores y empleadores. No obstante, es importante tener en cuenta lo que pueden conseguir juntos a través del diálogo social. También es útil recordar que, además de la negociación colectiva, pueden ser importantes otras formas de diálogo social. La «regulación de la voz» a través de sistemas tripartitos de consulta y negociación en el ámbito nacional o sectorial se reconoce cada vez más como un medio dinámico y eficaz de promover la eficacia y tratar cuestiones de igualdad y redistribución, tanto en la economía formal como en la informal en el contexto de la globalización<sup>12</sup>. También es importante reconocer la diversidad de los grupos, movimientos y organizaciones no gubernamentales (ONG) de la sociedad civil que dan visibilidad y defienden las cuestiones de la economía informal, pero no representan a quienes se encuentran en ella dado que, a menudo, no se basan en la afiliación o no tienen estructuras democráticas<sup>13</sup>. Algunos de estos grupos y organizaciones son muy activos y se han hecho oír en el ámbito nacional e internacional<sup>14</sup>, y sus experiencias

<sup>11</sup> OIT: *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, op. cit., pág. 34.

<sup>12</sup> Para un análisis sobre la regulación de la voz comparada con la regulación obligatoria y del mercado véase G. Standing: *Global labour flexibility: Seeking distributive justice* (Basingstoke, Macmillan, 1999). Véase también OIT: *Su voz en el trabajo*, op. cit., pág. 20.

<sup>13</sup> Solamente las organizaciones cuya legitimidad deriva de los miembros a los que representan pueden exigir legítimamente hablar en nombre de ellos. Toda organización de este tipo debería actuar conforme a reglas democráticas (por ejemplo, elección de los dirigentes, asambleas), con transparencia y responsabilidad ante sus miembros. Organizaciones como las ONG pueden jugar un papel importante en dar visibilidad y promover la causa de los trabajadores y operadores informales. Sin embargo, cuando no son gestionadas ni pertenecen a estos últimos sino que su autoridad deriva de una junta directiva o un órgano similar, al cual rinden cuentas de sus programas, políticas y actuación, no pueden hablar en nombre de los trabajadores y operadores informales.

<sup>14</sup> Son ejemplos conocidos la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) y el Foro de Mujeres Trabajadoras (WWF) de la India, y el Sindicato de Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWU) de Sudáfrica. También se han desarrollado redes internacionales de trabajadores informales, como la StreetNet, una red de vendedores, activistas, investigadores y seguidores; la HomeNet, una red de organizaciones que representan a los trabajadores a domicilio, y Mujeres en el Empleo Informal: Globalización y Organización (WIEGO), una coalición internacional de organizaciones e individuos interesados en construir alianzas para mejorar las estadísticas, la investigación, los programas y las políticas de apoyo a las mujeres en la economía informal.

organizativas y estructuras en red pueden ser emuladas por los interlocutores sociales. Cada vez hay más ejemplos de cooperación y alianzas entre algunas de esas organizaciones con sindicatos y organizaciones de empleadores.

### *El papel de los gobiernos nacionales y locales*

Las políticas y la legislación gubernamentales son elementos clave para determinar si el entorno es propicio o contrario a la organización y representación de quienes se encuentran en la economía informal. El déficit de voz en la economía informal puede no ser tratado de modo eficaz y sostenible en ausencia de un marco legal y una gobernanza favorables. El papel más importante de los gobiernos a este respecto es garantizar la libertad de todos los trabajadores y empleadores, independientemente de dónde y cómo trabajen, para crear y afiliarse a organizaciones de su elección sin temor a represalias o intimidaciones. El respeto a la libertad sindical y de asociación permite el desarrollo de los medios institucionales de representación más adecuados para un determinado contexto o problemática, ya se trate de asociaciones de comerciantes en la economía informal, de cooperativas rurales, organizaciones de mujeres, sindicatos u organizaciones de empleadores. Las estrategias para la representación colectiva de intereses por parte de estas instituciones deberían asimismo ser capaces de evolucionar de modo que respondan óptimamente a cada problema, ya se trate de una negociación relacionada con el uso de la tierra, una delegación de trabajadores o empleadores dirigiéndose al gobierno por cuestiones de infraestructura pública o a las implicaciones de un acuerdo comercial, una manifestación o campaña contra el trabajo infantil o la violencia contra las mujeres, o el diálogo social para aumentar el nivel y la cobertura del salario mínimo.

Suelen ser normalmente los más pobres del mundo quienes asumen los mayores riesgos personales cuando tratan de organizarse y hacer oír su voz ante quien tiene el poder, ya sea el terrateniente local, el contratista, el empleador o la autoridad pública. Pero actualmente las categorías de trabajadores sin cobertura o excluidos específicamente de la protección jurídica de sus derechos fundamentales de libertad de asociación y de negociación colectiva incluyen un gran número de personas de la economía informal, muchas de ellas trabajadores agrícolas y trabajadores domésticos<sup>15</sup>. Dado que las mujeres son mayoría en estas categorías, son sobre todo ellas quienes están sin voz y más aisladas y vulnerables.

No basta con conceder a los trabajadores informales el derecho a afiliarse o crear organizaciones de su elección. Además de promover organizaciones representativas, democráticas y funcionales en la economía informal, el Estado debe reconocer su papel como interlocutor y/o asociado en la elaboración de políticas o la ejecución de programas en el ámbito nacional y local (y, al mismo tiempo, negarse a reconocer o a apoyar a organizaciones que no rinden cuentas, no basadas en la afiliación que reivindicquen representar a quienes se encuentran en la economía informal). El Estado ha de promover asimismo vías y mecanismos para el diálogo regular entre organizaciones de trabajadores informales y sindicatos y organizaciones de empleadores establecidos,

---

<sup>15</sup> OIT: *Examen de las memorias anuales en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, documento GB.277/3/1 del Consejo de Administración, 277.ª reunión, Ginebra, marzo de 2000.

así como para la negociación colectiva y otras formas de diálogo cívico. Ello puede hacerse, por ejemplo, ampliando el alcance de los órganos tripartitos nacionales o procesos de negociación colectiva existentes, o facilitando mecanismos innovadores específicamente adaptados a un sector determinado de la economía informal.

Un problema importante al que se enfrentan las organizaciones de la economía informal es su falta de interrelación definida con quienes necesitan dialogar. A menudo no están reconocidas por las autoridades públicas y tienen que depender de sindicatos establecidos o de organizaciones de empleadores que hablen en su nombre. Sin reconocimiento de las autoridades gubernamentales, las organizaciones informales no tienen voz en los debates sobre política gubernamental ni acceso a los servicios e infraestructura que necesitan para operar con eficacia y eficiencia, y son vulnerables al hostigamiento o desalojo por parte de las autoridades. De hecho, es esta falta de reconocimiento oficial y, por lo tanto, de legitimidad lo que contribuye al desarrollo del sector informal o dificulta la evolución hacia actividades formales dentro de la corriente económica y social principal y los marcos reguladores.

Para que las asociaciones de la economía informal sean legitimadas y reconocidas, deben ser entidades legales. Sin embargo, con demasiada frecuencia los procedimientos para registrarse son complicados, largos y onerosos. Por ejemplo, el intento bienintencionado del Gobierno de Côte d'Ivoire de fomentar la creación de una organización nacional de artesanos fracasó porque los trámites de registro eran demasiado complicados y los mecanismos institucionales de consulta y negociación eran de carácter vertical en lugar de reflejar las estructuras de las asociaciones locales de artesanos. Por otra parte, la política del Gobierno de Filipinas para que las organizaciones de la economía informal obtuvieran reconocimiento a través de leyes y procedimientos directos, rápidos y de bajo coste elevó en gran medida la legitimidad social de estas organizaciones. Además, el Gobierno apoyó la creación de estructuras para que la representación de los trabajadores informales tuviera una voz más potente. Por ejemplo, en 1991 se creó un Comité Rector Nacional de Trabajo a Domicilio en el que participaban el Departamento de Trabajo y Empleo, el Congreso de Sindicatos de Filipinas, algunas ONG y la red de asociaciones de trabajadores a domicilio PATAMABA. Como resultado de su participación en el Comité, PATAMABA amplió su visibilidad y reconocimiento público y su acceso a nuevas fuentes de asistencia y ayuda y fue capaz de tomar parte e influir en el trabajo de la Conferencia Nacional Tripartita que aprobó las enmiendas al Código del Trabajo relacionadas con el trabajo a domicilio, lo cual fue de gran importancia<sup>16</sup>.

El papel de los gobiernos locales es crucial por numerosas razones. Cada vez se pone más énfasis en la descentralización administrativa en muchos países. El acceso a infraestructuras y servicios en el ámbito local y las normas sobre el uso del espacio público y privado afectan directamente a muchos operadores y trabajadores informales. Además, en el ámbito local suele darse la tendencia a unas relaciones de poder y prácticas distributivas muy desequilibradas. Los organismos del gobierno central o autoridades legislativas pueden apoyar a las organizaciones informales pero, a menos que haya una coherencia en las políticas y la ejecución de las mismas en el ámbito local sea eficaz, estas organizaciones pueden encontrarse más inestables y débiles. Por ejemplo, una orden del Departamento de Trabajo y Empleo de Filipinas para propor-

<sup>16</sup> OIT: *El trabajo en el mundo 1997-1998*, op. cit., págs. 223-224.

cionar a los trabajadores a domicilio una mayor protección frente a las prácticas abusivas por parte de subcontratistas e intermediarios fue difícil de hacer cumplir porque las oficinas locales del Departamento consideraron su aplicación fuera del alcance de su jurisdicción. En la República Unida de Tanzania, las políticas favorables de crédito para las microempresas informales chocaron con el problema de la ordenación urbana, en la que no se preveía ningún mercado o lugar de trabajo para los operadores informales<sup>17</sup>.

Algunos gobiernos locales y municipales, reconociendo la importancia de la economía informal en sus localidades, han tratado de hacer más propicio el entorno tanto en términos de infraestructura física y servicios como proporcionando a los grupos locales las vías para plantear sus preocupaciones y prioridades y tomar parte en debates políticos. Cuando la ciudad de Durban en Sudáfrica estaba desarrollando su visión de una nueva política urbanística y un nuevo marco institucional, descubrió que uno de los problemas era que había demasiados departamentos y organismos diferentes, cada uno dedicado a diferentes aspectos de la gestión urbana: salud, seguridad, infraestructura, tráfico, desarrollo y planeamiento, gestión distrital y apoyo a la pequeña empresa. Ninguno de ellos tenía mucho contacto con los otros, lo que se traducía en muchas ocasiones en la puesta en práctica de normas y reglamentos contradictorios. El primer paso fue reunir a representantes de esos organismos oficiales para desarrollar una nueva política, hacer participar a investigadores y otros actores del cambio comprometidos como asesores y consultar a grupos de la economía informal y a sus organizaciones sobre sus necesidades y su propia visión. Una serie de elementos importantes del proceso merecen ser destacados:

El primer componente fue que el equipo encargado de la política y los altos cargos políticos tuvieron que llegar en primer lugar a un acuerdo sobre el *papel y la importancia de la economía informal*, según el cual: la economía informal era una importante fuente de trabajo y contribuía a la economía de la ciudad; era especialmente importante para los sudafricanos pobres; las partes formal e informal de la economía están muy vinculadas entre sí, y la salud de una depende de la salud de la otra. El acuerdo se forjó sobre tres claves. La primera fue convenir en evitar el término ‘sector informal’. La segunda clave era forjar un acuerdo por el que los vendedores ambulantes (los trabajadores informales más visibles) fueran considerados desde un principio como trabajadores — no como ‘buscavidas’, ni como casos necesitados de servicios sociales o como invasores de la ciudad —, simplemente como trabajadores, aunque con empresas precarias y a menudo insostenibles. La tercera clave fue que se aceptara el hecho de que el trabajo informal y los trabajadores informales son una parte permanente de la vida y economía de la ciudad<sup>18</sup>.

La política integral para la economía informal de los consejos locales de Durban (descrita en el recuadro 5.1) y de la Segunda Comisión Nacional sobre Trabajo de la India (descrita en el recuadro 3.1 del capítulo III) representan un importante paso adelante: fortalecer las instituciones y procesos de diálogo cívico haciendo participar a quienes se encuentran en la economía informal y a sus organizaciones puede ser eficaz para promocionar el trabajo decente en todo el continuo económico.

<sup>17</sup> OIT: *El trabajo en el mundo 1997-1998*, op. cit., pág. 228.

<sup>18</sup> M. A. Chen, R. Jhabvala y F. Lund: *Supporting workers in the informal economy: A policy framework*, op. cit.

**Recuadro 5.1. El Consejo Metropolitano de Durban: una política integral para la economía informal**

Reconociendo la importante contribución de la economía informal a la vida económica y social, la ciudad de Durban decidió en 2000 desarrollar una política integral por escrito para la economía informal, con las siguientes características principales:

- la política es pro-desarrollo, encaja con la política de desarrollo económico establecida por el Ayuntamiento;
- el proceso político fue ampliamente consultivo, con lo que participaron en él los principales interesados;
- se dirige a los segmentos más pobres de la economía informal (vendedores ambulantes y trabajadores a domicilio);
- combina la gestión de zona con el apoyo sectorial a microempresas y pequeñas empresas;
- promueve un enfoque coordinado entre los diferentes departamentos municipales que tratan las cuestiones de economía informal;
- trata de promover la complementariedad y la sinergia entre las partes formal e informal de la economía, tratando, entre otras cosas, las cuestiones de la economía formal e informal en las mismas estructuras y procesos institucionales;
- integra el apoyo al desarrollo empresarial con un marco regulador favorable, medidas de seguridad y salud en el trabajo y en el entorno, la promoción de la seguridad a través de la acción local y organización de los actores informales.

La política presta atención a la organización de los actores informales porque reconoce que:

- los intereses de los actores informales se sirven mejor cuando pueden negociar desde una posición de fuerza y confianza;
- los intereses del gobierno local se sirven mejor cuando hay interlocutores fuertes y estables con quienes negociar.

Por lo tanto, la política prevé la asistencia gubernamental para:

- establecer organizaciones democráticas;
- gestionar las organizaciones proporcionando recursos administrativos prácticos;
- desarrollar las organizaciones a través de la asistencia de organizaciones de proveedores de servicios;
- establecer un foro de negociación entre el Consejo y las organizaciones representativas.

Fuente: Grupo de Trabajo Técnico para desarrollar una política efectiva e inclusiva para la economía informal para los consejos locales centro norte y centro sur: *Proyecto de documento de política* (julio de 2000).

### *El papel de los sindicatos*

En el pasado, los sindicatos han sido a veces acusados de no responder a los intereses y necesidades de los trabajadores informales. Pero

[...] es importante enmarcar adecuadamente las responsabilidades de los sindicatos en el ámbito de la organización del sector informal. Un error corriente es pensar siempre que los sindicatos son instituciones ya establecidas y no algo que los trabajadores pueden crear por sí mismos a través de un proceso. Los derechos deben ser garantizados a los trabajadores, no a los sindicatos. Es muy fácil cruzarse de brazos y hacer recaer sobre los hombros de los sindicatos la responsabilidad de las condiciones de los trabajadores no protegidos. La cuestión central en lo que respecta a la organización es la protección efectiva del derecho de todos los trabajadores a organizarse. Corresponde a los propios trabajadores decidir si quieren formar sus propios sindicatos u otras organizaciones o unirse a los sindicatos existentes, pero es erróneo y contraproducente confundir el derecho de los trabajadores a organizarse con la obligación de los sindicatos de organizar<sup>19</sup>.

También vale la pena recordar que históricamente el movimiento sindical fue creado por trabajadores desprovistos de protección que, gracias a su organización autónoma y solidaridad, conquistaron derechos, prestaciones y protección social.

El movimiento sindical ha reconocido el importante desafío que plantea la economía informal. En 1999, la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT organizó un coloquio internacional sobre los sindicatos y el sector no estructurado que reunió a representantes sindicales de países en desarrollo e industrializados para examinar formas más eficaces de organización y de representación de los intereses de los trabajadores en la economía informal. En 2000, el 17.º Congreso Mundial de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) ordenó la creación de un grupo de trabajo sobre trabajo informal o no protegido para desarrollar estrategias más fuertes y eficaces para ayudar a los trabajadores vulnerables a protegerse y a reaccionar frente al deterioro de las condiciones, el descenso del nivel de protección y la informalización de la economía en el contexto de la globalización. La Confederación Mundial del Trabajo (CMT) ha hecho de la economía informal una de sus prioridades para los años 1998-2002. La CMT percibe la economía informal como una oportunidad, un riesgo y un desafío; valora el papel social de la economía informal y ve en ello una razón para respetarla y mejorarla. En virtud de su programa de acción, «la CMT y sus organizaciones afiliadas se comprometerán activamente a organizar a los trabajadores del llamado sector de la economía informal, teniendo en cuenta sus necesidades específicas, con objeto de defender colectivamente sus intereses y reivindicar una propia regulación»<sup>20</sup>.

Sin embargo, si bien la economía informal se ha convertido en una prioridad para el movimiento sindical internacional, los sindicatos en el ámbito nacional todavía se enfrentan a una serie de problemas y dificultades a la hora de organizar a los trabajadores informales, como se describe en la primera sección de este capítulo y se ilustra en el recuadro 5.2.

<sup>19</sup> Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL): *Informal or unprotected work: Conclusions and recommendations for the Task Force*, Reunión sobre el sector informal, Bruselas, 15-16 de marzo de 2001. Este punto también es reflejo del texto del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), según el cual los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir las organizaciones «que estimen convenientes» y a afiliarse a ellas.

<sup>20</sup> Confederación Internacional del Trabajo: «Programa de Acción», en *Labor Magazine*, 76.º año, núm. 1, 1998, <http://www.cmt-wcl.org/es/pubs/labor98-1.html>.

**Recuadro 5.2. La organización de los trabajadores de la economía informal: los desafíos para los sindicatos**

- Los trabajadores de la economía informal no constituyen un grupo uniforme y pueden tener claras diferencias de intereses entre ellos.
- Pueden no compartir intereses comunes con el grueso de los sindicalistas actuales. Los lazos étnicos, familiares y de parentesco pueden ser más fuertes entre estos trabajadores que la solidaridad de la clase trabajadora.
- Suelen estar tan atrapados en la lucha diaria por la supervivencia que no son propensos a unirse a acciones colectivas, sobre todo cuando no ven de qué manera dicha acción o la afiliación a un sindicato pueden ayudarles a solucionar sus problemas prácticos y necesidades básicas.
- La gran precariedad de su trabajo implica que a menudo tienen demasiado miedo de perder su trabajo como para afiliarse a un sindicato.
- Es importante tener en cuenta que con frecuencia hay barreras jurídicas que impiden la organización sindical en la economía informal.
- Para los sindicatos puede ser difícil ponerse en contacto y movilizar a los trabajadores informales, especialmente los que trabajan a domicilio y en microempresas, pues organizar campañas puede ser caro, difícil y exigir mucho tiempo y recursos.
- Los sindicatos pueden encontrar difícil mantener a estos trabajadores afiliados debido a la precariedad de su empleo y tendrían que considerar, por consiguiente, si es eficaz utilizar sus recursos humanos y económicos tratando de organizar a estos trabajadores.
- Muchos sindicatos no han probado estrategias para organizar a estos trabajadores.
- Los actuales afiliados pueden no ver las razones para organizar a estos trabajadores y poner objeciones a los cambios necesarios en políticas y atribución de recursos requeridos para acceder a ellos. El desafío para los sindicatos es acceder a nuevos grupos sin perder su base tradicional.

Fuente: OIT: *Promoting gender equality: A Resource kit for trade unions, Booklet 4: Organizing the unorganized: Informal economy and other unprotected workers* (Ginebra, 2001). Página Web: <http://www.ilo.org/genprom/eoo>.

En el ámbito nacional suele haber impedimentos jurídicos o burocráticos para que los sindicatos extiendan su mandato a grupos en los que no hay una relación evidente empleador-trabajador. Como se explica en el capítulo III, en ausencia de un empleador fácilmente identificable, como ocurre en el caso del trabajo a domicilio, es difícil demostrar que los trabajadores tienen una relación de empleo y que, en cuanto «persona ocupada», tienen derecho a la protección laboral y a la negociación colectiva. Además, en muchos países la ley proporciona un marco a los sindicatos para organizarse sólo en las fábricas, lo que, por supuesto, supone una dificultad importante cuando se trata de

trabajadores informales. Los sindicatos no pueden tampoco organizar a los trabajadores independientes.

La organización de los trabajadores no significa simplemente afiliar nuevos miembros en el lugar de trabajo y prestarles servicios. También consiste en establecer vínculos con los afiliados, con los miembros potenciales y con otros grupos de la sociedad que cada vez comparten menos un grupo de intereses comunes a fin de construir un movimiento social sólido. La organización de los trabajadores implica, pues, que los sindicatos deben concentrarse nuevamente en los trabajadores, sin tener en cuenta su situación en el empleo o su vinculación con un puesto de trabajo particular<sup>21</sup>.

Para organizar a los trabajadores de la economía informal como parte de los afiliados actuales, los sindicatos han probado y adoptado muchas estrategias<sup>22</sup>.

A menudo esta organización implica cambiar la forma de funcionar de los sindicatos. Los sindicatos pueden tener que revisar y, en su caso, modificar su reglamento interno y estatutos para eliminar limitaciones a su capacidad de organizar a los trabajadores informales como afiliados. Estas enmiendas podrían tener que ver, por ejemplo, con el derecho de afiliación, la participación en equipos de negociación, la integración en convenios colectivos y el pago de cuotas. En muchos casos, los sindicatos también tienen que prever servicios especiales para los trabajadores informales, no sólo servicios sociales como el seguro médico o las prestaciones sanitarias, sino también asesoramiento para regularizar su situación laboral o tratar con las autoridades gubernamentales, para obtener, por ejemplo, puestos en los mercados, subsidios, etc. Algunos sindicatos han creado estructuras especiales, entre ellas departamentos específicos o unidades con sus propias asignaciones presupuestarias, para organizar y representar de modo más eficaz a los trabajadores informales. Los sindicatos de Benin han creado secretarías para la economía informal. La Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia tiene una secretaría para los trabajadores independientes. Cuatro asociaciones de la economía informal están plenamente representadas en las estructuras del Sindicato de los Trabajadores de la Madera de Ghana, y sus necesidades son atendidas por funcionarios a tiempo completo. Sindicatos en Ecuador y Panamá han creado departamentos para trabajadores rurales e indígenas. Algunos establecen diferentes cuotas de afiliación o eximen del pago de cuotas durante un «período de gracia» para adaptarse a los trabajadores informales de bajos ingresos.

Las estrategias de afiliación para acceder a los trabajadores que realizan actividades informales tienen que ser innovadoras, sobre todo cuando no se permite el acceso al lugar de trabajo o éste se desconoce o es difícil de localizar. Los métodos de organización «en las plantas de producción» son menos eficaces, por lo que muchos sindicatos construyen puentes entre el sindicato y los trabajadores recurriendo a afiliados antiguos y actuales. Dado que una dificultad importante para organizar a trabajadores informales es la naturaleza efímera de su trabajo, los sindicatos deben seguir la pista de sus antiguos afiliados que han sido expulsados de la economía formal. Estas personas pueden ayudar a organizar, ya que conocen a otros que comparten sus mismas

<sup>21</sup> OIT: *Los sindicatos y el sector informal: en pos de una estrategia global*, op. cit., pág. 50.

<sup>22</sup> Véase OIT: *Conclusiones y recomendaciones del Coloquio internacional sobre los sindicatos y el sector no estructurado*, Ginebra 18-22 de octubre de 1999 (TUIS/1999/1); Idem: *Más allá de la supervivencia: organizar la economía informal* (Ginebra, sin fecha); Idem: *Promoting gender equality a resource kit for trade unions*, Booklet 4, op. cit.

circunstancias. Los afiliados actuales también pueden ser eficaces dando a conocer las políticas y actividades sindicales entre sus familiares y amigos que se encuentran en la economía informal. A menudo, los departamentos sindicales de las mujeres pueden ser cruciales para acceder a las mujeres de la economía informal. Por supuesto, para llegar a nuevos grupos sin perder su base tradicional, el apoyo interno es requisito indispensable. Los sindicatos tienen que asegurarse de que sus afiliados actuales entienden perfectamente y apoyan el movimiento, sobre todo porque supondrá cambios en la atribución de recursos.

Hay cada vez más sindicatos que establecen mecanismos para seguir sistemáticamente la pista del proceso de subcontratación y del flujo de trabajo a lo largo de las cadenas de producción desde el punto de venta del producto final ascendiendo hasta la unidad más básica de producción. Están negociando con los empleadores y el Estado el acceso a la información sobre la ubicación de los trabajadores y los detalles de los acuerdos de subcontratación. Esta información permite a los sindicatos identificar a los afiliados potenciales que, empleados en empresas familiares y en empresas de subcontratación, son asalariados cuya condición se ha encubierto y, al mismo tiempo, determinar quién es el verdadero empleador — la empresa principal que ha externalizado la producción, la cual podría incluso ser una empresa minorista de otro país — que debería asumir la responsabilidad última de respetar los derechos y proteger a todos los trabajadores de la cadena. En el caso de las cadenas mundiales de producción, la red sindical internacional es especialmente importante, como veremos a continuación.

Los sindicatos necesitan estrategias innovadoras para acceder a los trabajadores informales, en general «invisibles», dispersos, de contacto difícil y, a menudo, con bajo nivel de instrucción. Incluso cuando han podido identificarlos y entrar en contacto con ellos, los sindicatos se enfrentan al desafío de concienciarles tanto de sus derechos como trabajadores como de las ventajas de afiliarse. Las campañas de concienciación son especialmente importantes cuando los trabajadores informales desconocen o desconfían de las intenciones de los sindicatos. En la encuesta *Pregúntaselo a una trabajadora*, realizada por el Comité Femenino de la CIOSL en el año 2000, el 72 por ciento de las mujeres no sindicadas dijo que la razón más importante por la que no se afiliaban a un sindicato era porque no entendían de qué modo el sindicato las podía ayudar. La experiencia demuestra que los programas de radio y televisión y los teatros callejeros pueden ser más eficaces que la prensa escrita para transmitir información a los trabajadores, sobre todo a las mujeres, en la economía informal. Y este tipo de información no debería centrarse únicamente en los derechos legales de los trabajadores sino en cómo los sindicatos proporcionan servicios o adoptan políticas que benefician a los trabajadores de la economía informal. La publicidad no debe tener sólo fines organizativos sino servir también para conseguir apoyo entre el gran público. A este respecto, las relaciones de los sindicatos con los medios de comunicación son muy importantes. En una encuesta de la OIT/CIOSL a 300 sindicatos, realizada en 1998-1999, menos de una quinta parte sentía que los medios de comunicación les apoyaban; los medios de comunicación los ignoran o dan una imagen negativa de ellos al gran público<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> OIT: *The role of trade unions in promoting gender equality and protecting vulnerable women workers* (Ginebra, 1999).

Se debe prestar especial atención a las mujeres y a los jóvenes en la economía informal. Los jóvenes quieren afiliarse a sindicatos modernos con ideas frescas y creativas que les atraigan, que los formen para ser dirigentes y los tengan en cuenta en la toma de decisiones. Las mujeres necesitan que se tengan en cuenta sus necesidades familiares, a la hora, por ejemplo, de convocar reuniones de forma adaptada a las exigencias de sus pesados e inestables trabajos y organizando el cuidado informal de los niños. Las mujeres también necesitan ver que los sindicatos practican verdaderamente la igualdad de género.

Muchos sindicatos han desarrollado servicios especiales como herramienta para atender a las necesidades económicas y sociales inmediatas de los trabajadores en la economía informal y también como una estrategia organizativa (véase el recuadro 5.3). Proporcionan, por ejemplo, seguro médico, sistemas de ahorro y crédito, programas educativos y formativos, programas de salud y nutrición, y asesoramiento para tratar con la burocracia a fin de obtener puestos en los mercados o permisos. Sin embargo, «estos servicios o actividades no deberían considerarse como un sustituto de la negociación colectiva ni como una forma de eximir a los gobiernos de sus responsabilidades. En vez de ello, deberían considerarse como una actividad sindical complementaria<sup>24</sup>». En otras palabras, al tiempo que proporcionan de hecho esos servicios especiales, los sindicatos deben seguir dando prioridad a la negociación con los gobiernos para que adopten políticas nacionales para la provisión de tales servicios y promuevan y protejan los derechos de los trabajadores informales.

Algunos sindicatos también han hecho esfuerzos por incluir a los trabajadores atípicos e informales en los convenios colectivos. Un método para ello es ampliar los convenios colectivos para que cubran a estos trabajadores, de modo que superen algunas de sus desventajas, como la exclusión de las prestaciones obligatorias. Por ejemplo, el Sindicato del Textil, el Vestido y el Calzado de Australia (TCFUA) luchó por un acuerdo legal nacional que estableciera el salario mínimo y las condiciones laborales de los trabajadores a domicilio<sup>25</sup>. Para ampliar los convenios colectivos, es posible que los sindicatos tengan asimismo que sortear obstáculos legislativos. Un segundo método es negociar la regularización de la situación en el empleo de los trabajadores informales, de modo que se acerquen más al núcleo de los afiliados. Por ejemplo, el Sindicato de los Trabajadores del Textil de Zimbabwe ha negociado que los trabajadores contratados se conviertan en trabajadores regulares cuando su contrato se haya renovado más de tres veces en 12 meses, o tras trabajar para un contratista durante 12 meses. Otro método es ayudar a los trabajadores informales a establecer sus propios convenios.

Los sindicatos también han estado ayudando a los trabajadores informales a crear su propio tipo de asociaciones basadas en el modelo de los sindicatos de afiliación. La

<sup>24</sup> OIT: *Los sindicatos y el sector informal*, op. cit., pág. 66.

<sup>25</sup> Sin embargo, el acuerdo se cumplió en raras ocasiones. Un estudio publicado por el TCFUA en 1995, titulado *el Coste Oculto de la Moda*, documentaba cómo los trabajadores a domicilio (en su mayoría mujeres inmigrantes) eran pagados por debajo del salario mínimo y no recibían prestaciones. Esto llevó a una campaña de un año del sindicato y otros grupos de la sociedad civil para dar a conocer a las empresas cuyas ropas de marca estaban siendo confeccionadas en condiciones de explotación. Dada la gran difusión mediática de la campaña, y la participación en ella de trabajadores de todo el país, se consiguió presionar a la mayoría de las empresas de la industria textil para que firmaran el acuerdo nacional o código de conducta. Actualmente, una unidad jurídica del TCFUA controla el cumplimiento y presenta a los tribunales los casos de infracciones.

**Recuadro 5.3. Sindicatos que proporcionan servicios especiales a los trabajadores informales**

En los *Países Bajos*, el Sindicato de Mujeres creó Centros de Apoyo a los Trabajadores a Domicilio independientes para proporcionar servicios de asesoramiento y apoyo a los trabajadores a domicilio y, a través de sus contactos, recoger información y desarrollar políticas sobre el trabajo a domicilio. Los centros de apoyo fueron financiados por el gobierno nacional, pero estaban coordinados con los principales sindicatos, para establecer contactos entre trabajadores a domicilio, los trabajadores organizados en las fábricas y los sindicatos correspondientes, y para persuadir a los sindicatos de que adaptaran algunas de sus prácticas a fin de animar a los trabajadores a domicilio a afiliarse, por ejemplo siendo flexibles con las cuotas de afiliación.

Fuente: M. H. Martens y S. Mitter (directores de la publicación): *Women in trade unions: Organizing the unorganized* (Ginebra, OIT, 1994), págs. 83-88, citado en OIT: *Promoting gender equality*, op. cit.

El Sindicato Nacional de Trabajadores Domésticos de *Trinidad y Tabago* (NUDE) tuvo una extensa cobertura por parte de los medios de comunicación en relación a sus esfuerzos por llamar la atención sobre los bajos ingresos del personal doméstico. NUDE pedía el cumplimiento del decreto sobre el salario mínimo, según el cual los trabajadores domésticos eran los peor pagados, y también su integración en el Sistema Nacional de Seguro. La publicidad que se dio a NUDE en los medios llevó a un aumento del número de sus afiliados.

Fuente: G. Pargass: *Desk review: Domestic workers in the Caribbean* (Puerto España, OIT, 1997), citado en OIT: *Promoting gender equality*, op. cit.

La Organización Nacional de Sindicatos Libres (ONSL) de *Burkina Faso* creó un centro de desarrollo integrado en Oagadugú que ofrece a las vendedoras del mercado productoras de tejido, ropa, bordados y jabón la posibilidad de unirse para lograr mejores condiciones de trabajo. El centro también ofrece cursos de alfabetización, higiene y nutrición que han permitido a las mujeres mejorar la salud de sus hijos. También llevan a cabo cursos de formación sobre contabilidad básica y administración. Como resultado de estas actividades, las mujeres se organizaron, formaron una cooperativa y se afiliaron a la ONSL.

Fuente: CIOSL: *Claiming our rights: Women and trade unions*, <http://www.icftu.org>, citado en OIT: *Promoting gender equality*, op. cit.

encuesta de la OIT/CIOSL realizada en 1998-1999 descubrió que casi el 20 por ciento de los sindicatos encuestados no orientaban sus labores de sindicación a ningún trabajador «atípico», entre ellos los trabajadores informales. La mayoría de los encuestados prefería ayudar a los trabajadores informales a crear sus propias organizaciones y establecer alianzas con ellas, en lugar de tratar de organizarlos uniéndolos a sus filas<sup>26</sup>. Las

<sup>26</sup> OIT: *The role of trade unions in promoting gender equality*, op. cit.

cuestiones que surgen entonces son qué tipo de ayuda pueden ofrecer los sindicatos establecidos, qué tipo de organizaciones deberían fomentar y qué tipo de relaciones deberían desarrollar.

En muchos casos, los trabajadores informales están ya organizándose en nuevos sindicatos, cooperativas u otras asociaciones basadas en la afiliación. Los sindicatos existentes pueden proporcionar asesoramiento, formación y otros apoyos para mejorar la capacidad de los trabajadores informales y sus asociaciones de desarrollar estructuras organizativas y de gestión que les ayuden a convertirse en instituciones eficaces y democráticas. También pueden formar a las organizaciones de trabajadores informales en cómo promover el diálogo social y dedicarse a otras actividades democráticas sindicales en beneficio de los intereses de sus afiliados. Otros tipos de asistencia pueden ser el apoyo institucional, actuando como intermediarios con los organismos públicos o las instituciones financieras o poniendo en marcha programas y sistemas, como las cooperativas, que sean útiles para los trabajadores informales. Un papel especialmente importante de los sindicatos establecidos sería presionar en nombre de estas organizaciones informales y ayudarlas a conseguir reconocimiento, poder negociador y protección jurídica. Como se ha señalado más arriba, las organizaciones de trabajadores informales suelen carecer del reconocimiento de aquellos con los que necesitan dialogar.

Respecto del tipo de organización de trabajadores informales que los sindicatos deberían apoyar, una consideración clave es la representación y la responsabilidad ante sus afiliados. Se tiene que distinguir claramente entre organizaciones cuya legitimidad deriva de los afiliados que representan, y por lo tanto pueden hablar legítimamente en nombre de los trabajadores informales, y aquellas organizaciones que, aunque ayudan a promover la causa de los trabajadores informales, no pueden hablar en su nombre, o en otras palabras: entre el papel de representación (los primeros) y el de defensa (los segundos).

Las alianzas o asociaciones entre sindicatos y otras organizaciones de afiliación, basadas en el claro reconocimiento y capitalización de las ventajas comparativas de cada parte, y respetuosas de la autonomía de todos los actores participantes, puede suponer claras ventajas, entre ellas, la ampliación de la influencia sindical e incluso la posibilidad de aumentar el número de afiliados. Hay al menos tres tipos de alianzas importantes: el «sindicalismo comunitario», las alianzas internacionales y las alianzas entre sindicatos y cooperativas.

El sindicalismo comunitario, que se practica cada vez más en los Estados Unidos y Canadá, consiste en alianzas entre sindicatos y organizaciones comunitarias a fin de alcanzar objetivos comunitarios comunes. Para la organización comunitaria de los barrios y zonas donde viven los trabajadores informales, los sindicatos actúan en estrecha cooperación con organizaciones comunitarias que tienen contactos con estos trabajadores. Las organizaciones comunitarias pueden ser grupos de acción, como los grupos defensores de los derechos civiles y de las minorías, grupos ecologistas, organizaciones religiosas, grupos de mujeres, organizaciones que forman y asesoran a quienes buscan empleo o grupos de autoayuda de trabajadores informales. Los sindicatos reconocen cada vez más la necesidad de una mayor colaboración entre los trabajadores y la comunidad, ya sea organizando campañas, reclamando mejores prestaciones y servicios comunitarios, con movilizaciones contra los recortes de los programas sociales o luchando contra la discriminación o el racismo en el ámbito de la comunidad.

Los sindicalistas no son sólo trabajadores sino también miembros de la comunidad, consumidores y miembros de grupos religiosos y políticos. Preocupaciones importantes de los trabajadores como los servicios de cuidado de los niños, educación y formación, salud y seguridad social no pueden resolverse únicamente en el centro de trabajo. En esas cuestiones, los miembros de los sindicatos comparten intereses comunes con los trabajadores informales que también son miembros de la comunidad. Las alianzas en la comunidad local pueden, así, ser eficaces en la construcción de un espíritu de solidaridad entre sindicalistas y trabajadores informales con miras a fines comunitarios comunes. Además de aumentar la credibilidad y la presencia de sindicatos en una comunidad, una ventaja significativa del sindicalismo comunitario es que puede transformar a los sindicatos en movimientos sociales de personas trabajadoras, independientemente de dónde trabajen o cuál sea su situación en el empleo<sup>27</sup>. Las alianzas en la comunidad local pueden ser importantes para ayudar a los sindicatos a atraer y mantener a mujeres afiliadas. Dado que las vidas de muchas mujeres están tan enraizadas en sus familias y comunidades, han sido ellas durante mucho tiempo las principales defensoras de un programa sindical más amplio que incluya cuestiones como la calidad de vida de la comunidad. Los grupos de mujeres pueden ser excelentes asociados de los sindicatos en el ámbito de la comunidad local y para acceder a quienes se encuentran en la economía informal.

Más recientemente, los interlocutores sociales también se han percatado de que el sindicalismo comunitario es una manera eficaz de difundir información y proporcionar servicios en relación con el VIH/SIDA. En los países con los niveles más altos de incidencia de la enfermedad, la mayoría de los trabajadores se encuentra en la economía informal, de modo que no es fácil llegar a ellos por las vías tradicionales de la economía formal.

El sindicalismo comunitario también viene siendo eficaz en los Estados Unidos para organizar a los trabajadores inmigrantes, especialmente a los explotados como trabajadores a domicilio, personal de atención sanitaria a domicilio y trabajadores de fábricas donde se les explota. Por ejemplo, los sindicatos han estado tratando, dentro del Proyecto Workplace<sup>28</sup> en Long Island (Nueva York), de resolver los problemas de los trabajadores latinos indocumentados, proporcionándoles asesoramiento y servicios jurídicos, y de organizar a los trabajadores y a la comunidad. A pesar del doble sistema laboral de trabajadores legales e ilegales, creado por la ley de reforma y control de la inmigración (IRCA) de 1986, el proyecto fue capaz de utilizar las disposiciones de la ley de normas justas de trabajo y de la ley nacional de relaciones laborales para ayudar a los trabajadores inmigrantes a exigir su derecho a una protección jurídica en virtud del derecho laboral. Junto con una amplia coalición de grupos empresariales, de trabajadores, religiosos y comunitarios, además de dos centros de trabajadores, el Centro de Trabajadores Latinos y la Asociación de Personal y Trabajadores Chinos, el Proyecto Workplace también lideró la campaña para la aprobación de la ley de

<sup>27</sup> «El sindicalismo comunitario es una forma viable no sólo de ampliar el número de miembros del sindicato, sino de crear solidaridad entre las comunidades y por encima de las diferencias.» Congreso del Trabajo del Canadá: *Women's work: A report*, Canadá, 1997, pág. 111.

<sup>28</sup> J. Gordon: «We make the road by walking: Immigrant workers, the Workplace Project and the struggle for social change», en *Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review* (Cambridge, Massachusetts), vol. 30, 1995.

prohibición del impago de salarios en 1997, dándole a Nueva York la ley de cumplimiento salarial más fuerte del país<sup>29</sup>.

Las alianzas sindicales en apoyo de los trabajadores de la economía informal han ido asumiendo dimensiones internacionales. Especialmente en el contexto de las cadenas de producción mundial y del aumento de los acuerdos de subcontratación, los sindicatos se han dado cuenta de que las estrategias nacionales no suelen ser eficaces por sí solas. Por ejemplo, es muy difícil para los trabajadores de un país emprender acciones legales contra una empresa multinacional que tiene su sede en otro país. Recientemente, sin embargo, sindicatos, grupos de consumidores y grupos de derechos humanos se han unido en litigios contra empresas multinacionales que abusan de los derechos fundamentales de los trabajadores, y se han beneficiado de importantes fallos judiciales por medio de los cuales los tribunales del país de origen de la empresa han aceptado que la empresa sea jurídicamente responsable de las condiciones de empleo en sus operaciones en el extranjero<sup>30</sup>. La CIOSL también se ha unido a otros grupos que trabajan en el control de las empresas, como Labour behind the Label<sup>31</sup>, para promover la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT como base de un código de conducta empresarial. También está aumentando el número de acuerdos marco internacionales o regionales firmados por los secretariados profesionales internacionales (SPI) con grandes empresas multinacionales, cuyo objeto es garantizar que esas empresas ofrecen condiciones de trabajo justas en todos los países donde operan<sup>32</sup> (véase el recuadro 5.4).

### *El papel de las organizaciones de empleadores*

En su papel de representación, las organizaciones de empleadores cubren principalmente las empresas más grandes de la economía formal. La mayoría de dichas organizaciones de empleadores no representan a los propietarios de actividades de la economía informal. En cierto modo, los problemas para organizar a estos empleadores son similares a los que tienen las mismas organizaciones para organizar a las pequeñas empresas de la economía formal. No obstante, las organizaciones de empleadores ad-

<sup>29</sup> J. Gordon: *The campaign for the Unpaid Wages Prohibition Act: Latino immigrants change New York wage law*, Carnegie Endowment for International Peace, Working Papers No. 4 (Washington D.C., septiembre de 1999), págs. 7-8.

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, <http://www.sweatshopwatch.org/swatch/marianas/lawsuit.html> para las acciones judiciales colectivas emprendidas por el Sindicato de los Trabajadores del Textil y de la Industria del Bordado, UNITE, y algunas ONG contra fabricantes y minoristas de los Estados Unidos por maltrato a los trabajadores de la isla de Saipan, del Pacífico, bajo la jurisdicción de los Estados Unidos.

<sup>31</sup> La red Labour behind the Label está compuesta de organizaciones de cooperación para el desarrollo, grupos locales de apoyo, sindicatos y organizaciones de comercio alternativo que trabajan para mejorar las condiciones de los trabajadores en la industria de la confección internacional. La campaña Ropa Limpia forma parte de esta red. El objetivo de la red es animar a los minoristas a adoptar códigos de conducta respetuosos de los convenios fundamentales de la OIT, aceptar auditorías independientes de la puesta en práctica de dichos códigos y ofrecer a los consumidores información que les ayude a elegir mejor. Véase <http://www.labourbehindthelabel.org>.

<sup>32</sup> Ejemplos de acuerdos marco son el de la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM) con IKEA, el de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) con el Grupo Danone y también con el Grupo Nestlé, y el de la CIOSL con la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA).

**Recuadro 5.4. Acuerdos marco para proteger los derechos de los trabajadores**

Las negociaciones entre la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) y el Grupo Danone desembocaron en un compromiso formal mutuo en 1988. La UITA y la dirección de Danone acordaron trabajar en colaboración y se comprometieron a promover cuatro áreas de interés para todas las empresas del grupo:

- Una política de formación que permite a los trabajadores anticiparse a los efectos de la introducción de nuevas tecnologías o la reestructuración industrial.
- La transmisión a los sindicatos y representantes de Danone de información adecuada a efectos de reducir las disparidades existentes entre un país y otro, o entre empresas dentro del grupo por diferencias jurídicas u obligaciones contractuales.
- La igualdad entre hombres y mujeres en las empresas del Grupo Danone, tanto en salarios como en condiciones de trabajo y respeto de la igualdad de oportunidades y posibilidades de promoción. Formulación de un plan de acción e iniciativas conjuntas para lograr esta meta.
- Puesta en práctica de los derechos sindicales, teniendo en cuenta las cuestiones relativas al ejercicio de los derechos sindicales en los diferentes países y el acceso a la formación sindical.

Las recomendaciones y directrices fueron elaboradas en cada una de las cuatro áreas a esfera internacional y comunicadas de nuevo a escala nacional y a cada empresa del Grupo Danone. Desde 1988, los sindicatos y los representantes de Danone se reúnen cada año. La práctica de las reuniones regulares de información y consulta se formalizó en 1996 por medio de un acuerdo escrito que cubre todas las operaciones de Danone en países europeos e incluye la presencia de representantes sindicales de otras regiones del mundo.

Fuente: OIT: *Promoting gender equality: A resource kit for trade unions, Booklet 6: Alliances and solidarity to promote women workers' rights* (Ginebra, 2001). Véase también el sitio Web: <http://www.ilo.org/genprom/eeo>.

miten cada vez más que no pueden promover y proteger con efectividad los intereses de la economía formal sin ampliar su radio de acción a los empleadores potenciales y a los informales. Por ejemplo, un seminario sobre los retos que enfrentan las organizaciones de empleadores en el siglo XXI celebrado en julio de 2001 por las organizaciones de empleadores de la Comunidad para el Desarrollo de África Meridional (SADC) exhortó a las organizaciones de empleadores a abordar urgentemente los problemas de la economía informal, observando que, a menudo, el conjunto de empleadores de la economía informal da trabajo a más personas que los de la economía formal.

Cada vez más empleadores se preocupan de dar apoyo a todas las partes del espacio gradual constituido por los vínculos entre economía formal e informal. Por un lado, el desarrollo de las cadenas de producción implica que hay una relación simbiótica entre empresas pequeñas y grandes, y que la efectividad de los vínculos

entre empresas y los sistemas de distribución oportunos determina cada vez más la competitividad. Además, a todos interesa, y no menos a los empleadores de la economía formal, que la productividad y el poder adquisitivo de la economía informal crezca, de forma que pueda convertirse en un mercado más importante para los bienes producidos por la economía formal y, al mismo tiempo, una fuente más eficaz y más variada de elementos de alta calidad para cubrir las necesidades de las empresas formales.

Existen buenas razones para que las organizaciones de empleadores se impliquen en los problemas de la economía informal. Son miembros potenciales si se les ayuda a desarrollarse en un entorno que no impida su crecimiento. Podrían dejar de ser competencia desleal si se les ayuda a formar parte de la economía formal. Muchas de las barreras que obstaculizan a los empleadores del sector informal también afectan negativamente a los de la economía formal. Las organizaciones de empleadores deberían considerar la posibilidad de ayudar a las asociaciones de la economía informal a elaborar un programa de negociación, desarrollar asistencia empresarial y otros servicios de importancia, ayudar a conectar a las microempresas con las empresas de la economía formal y facilitarles el acceso a las necesidades del mercado<sup>33</sup>.

Los problemas a los que se enfrentan las organizaciones de empleadores para llegar a quienes se encuentran en la economía informal son tan graves como los que afrontan los sindicatos. Los propietarios de microempresas y pequeñas empresas de la economía informal no suelen estar registrados y su condición jurídica es incierta, cuando no son «ilegales». Los problemas para los que necesitan ayuda son diferentes de los de las grandes empresas formales. Necesitan servicios adaptados a un coste asequible, pero no suelen poder pagar cuotas, y las organizaciones de empleadores tienen que proporcionar servicios a los miembros que las pagan.

Reconociendo que al principio no suele resultar práctico para las unidades individuales informales ser miembros de las organizaciones de empleadores, algunas de ellas han animado a dichas unidades a formar sus propias asociaciones, que pueden posteriormente integrarse como miembros. De hecho, los microempresarios y pequeños empresarios llevan mucho tiempo organizándose. En América Central, por ejemplo, organizarse ha sido un elemento clave para apoyar el espíritu empresarial entre los operadores a pequeña escala<sup>34</sup>. Las asociaciones de microempresarios y pequeños empresarios y empleadores han ido asimismo acercándose más y más para la acción conjunta. El Comité Coordinador de Empresario de la Microempresa de la Región Central de América (COCEMI), una organización regional sin ánimo de lucro que incluye siete comités nacionales que representan a una amplia variedad de ramos, trabaja gracias al reconocimiento de ámbito regional para incrementar el poder de negociación de sus afiliados en el plano nacional. El COCEMI ha creado un sistema para ayudar a las asociaciones miembros a tomar decisiones razonadas gracias al acceso a información fiable, actualizada y completa sobre los resultados del mercado, y también ha servido como conducto de asistencia técnica y financiera a las asociaciones nacionales miembros (véase el recuadro 6.4 en el capítulo VI). En Benin, unas 1.600 microempresas de diferentes ramos, que emplean a unas 6.500 personas, se han organizado en alrededor

<sup>33</sup> S. de Silva: *The informal economy: Issues and challenges*, documento inédito, noviembre de 2001.

<sup>34</sup> El programa PROMICRO de la OIT ha ayudado a los microempresarios de la economía informal a organizarse como medio de abrirse a las oportunidades de la economía decente y amplificar su voz.

de 60 asociaciones de ahorro y préstamo mutuo. Estas asociaciones combinan las formas de ahorro tradicionales, basadas en la solidaridad, con prácticas crediticias de eficacia económica. No sólo han conseguido incrementar la formación de capital sino también mejorar su posición negociadora ante las autoridades locales. En China, las empresas informales tienen su propia asociación, que está afiliada a la Confederación de Empleadores de China.

Las organizaciones de empleadores pueden ayudar a estas asociaciones de empleadores informales de diferentes formas: desarrollando programas de negociación adaptados a las necesidades de las microempresas y pequeñas empresas, proporcionando asistencia empresarial (mediante la elaboración de planes comerciales, la formulación de proyectos o la provisión de créditos) y otros servicios importantes (gestión de personal, incremento de productividad, técnicas básicas de gestión, programas de formación contable y empresarial), ayudando a conectar a las microempresas a la economía formal, facilitando un tipo de información difícilmente accesible para las microempresas y pequeñas empresas, como por ejemplo la información sobre leyes y normativas así como sobre las oportunidades de mercado, y también facilitando el acceso a los mercados. En algunos países africanos como Kenya, Nigeria y Uganda, las asociaciones de empleadores han ayudado a los empleadores informales a iniciar y expandir empresas (véase el recuadro 5.5). Tanto en países en transición como en países en desarrollo, las organizaciones de empleadores proporcionan una importante asistencia a los «nuevos» empleadores después de las privatizaciones y las reformas estructurales y les asesoran sobre cómo mejorar la productividad y la competitividad. En Mongolia y Viet Nam, las organizaciones de empleadores han participado muy de cerca en la puesta en práctica de los programas de la OIT Start and Improve Your Business (SIYB, Inicie y mejore su negocio) y Work Improvements in Small Enterprises (WISE, Mejoras laborales en las pequeñas empresas). En Mongolia suele ser pequeño el número de miembros, que son microempresas, de las organizaciones de empleadores. Parte de su atractivo para los miembros es su capacidad para conseguir créditos bancarios. Algunas organizaciones de empleadores han creado recursos de información, por ejemplo sobre leyes y normas gubernamentales y oportunidades de mercado en Internet, las cuales pueden resultar valiosas para los operadores de la economía informal, que necesitan una serie de información a la que tendrían difícil acceso de otro modo.

Un aspecto importante es que las organizaciones de empleadores no necesitan proporcionar directamente esta variedad de servicios a los operadores informales. Una estrategia útil, sobre todo en vista de las dificultades a las que se enfrentan ellos mismos, es que las organizaciones de empleadores presionen para la creación de institutos, de desarrollo empresarial, por ejemplo, que puedan ser el conducto de provisión de servicios para la economía informal. Las organizaciones de empleadores también podrían trabajar en colaboración con asociaciones de empresarios del sector informal para proporcionar esos servicios a la economía informal. Las organizaciones de empleadores podrían asimismo colaborar con otras asociaciones empresariales para establecer servicios de asesoramiento jurídico — por ejemplo, para proporcionar asesoramiento de expertos sobre las repercusiones de leyes propuestas o vigentes, o sobre qué leyes deberían modificarse o promulgarse para reducir los costos de transacción —, lo que podría ayudar a la comunidad empresarial en su conjunto a hacer el entorno más propicio a la actividad empresarial y eliminar barreras a la entrada en la economía formal.

Al examinar el modo en que las organizaciones de empleadores pueden hacer frente a estos desafíos para tender la mano a la economía informal, merece la pena

**Recuadro 5.5. Apoyo a microempresas y pequeñas empresas: la Federación de Empleadores de Kenya**

La Federación de Empleadores de Kenya (FKE) comenzó a interesarse en las actividades de microempresas (informales) y pequeñas empresas en 1991, cuando se percató de que el empleo formal estaba disminuyendo y el informal estaba aumentando. Entre 1985 y 1999 el porcentaje de empleo formal dentro del total de empleo bajó del 42 al 19 por ciento, mientras que el porcentaje de empleo informal aumentó del 17 al 67 por ciento.

Desde 1991, la FKE ha puesto en práctica varios programas y servicios destinados a mejorar la situación de las microempresas y pequeñas empresas, y a crear empleo potencialmente remunerado y sostenible. Entre ellos se incluyen intervenciones en los sectores de procesamiento de alimentos, metalurgia y maquinaria y construcción, en los que 780 empleadores recibieron formación, viajes de estudio a la India, creación de centros de servicios empresariales y promoción de apertura de empresas en los ámbitos de la panadería, los servicios de comidas en escuelas, y puestos de comidas y restaurantes. En una revisión estratégica llevada a cabo recientemente se identificaron las siguientes lecciones aprendidas tras diez años de experiencia:

- las empresas pequeñas e informales tienen potencial para crear puestos de trabajo y empleo sostenibles;
- la economía informal puede ser una vía de industrialización, pero se necesitan estrategias para tratar las necesidades de las empresas con potencial para crecer verticalmente;
- las intervenciones específicas en los distintos sectores dan mejores resultados que una perspectiva genérica;
- las organizaciones de empleadores pueden convertirse en asociados estratégicos para las políticas de promoción de las microempresas y pequeñas empresas, pero tales políticas deben ser bien investigadas y han de establecerse los mecanismos de comunicación apropiados;
- los servicios de desarrollo empresarial requieren la evaluación continua de las necesidades para que su influencia sea significativa;
- la economía informal continuará marginada sin una normativa coherente y explícita de fomento empresarial. Por lo tanto, es necesario que las organizaciones de empleadores que trabajan con empleadores informales recomienden estrategias adecuadas. Esto implicará que las organizaciones de empleadores cuenten entre sus miembros con asociaciones de la economía informal;
- los asociados para el desarrollo sólo están dispuestos a colaborar con las organizaciones de empleadores cuando estas organizaciones abordan la ejecución de sus programas de un modo suficientemente bien orientado, transparente y prudente;
- son fundamentales unos acuerdos de colaboración viables para que las organizaciones de empleadores tengan una influencia significativa con sus programas de desarrollo de la economía informal. Estos acuerdos deberían tener carácter nacional y regional.

Fuente: C. O. Nyangute: *Federation of Kenya Employers: Case Study*. Documento de base preparado para este informe (noviembre de 2001).

señalar las diferentes formas innovadoras de empresariado social, comercio alternativo y responsabilidad social de la empresa que implica la organización de los pequeños empresarios y los microempresarios.

De Polonia a Tailandia, de Brasil a Estados Unidos, los empleadores sociales están ayudando a los pequeños productores a competir en la economía global combinando las últimas tácticas y estrategias empresariales con métodos probados y auténticos de organización en régimen de cooperativa. «Si bien los empresarios consiguen prosperar en términos de competencia y beneficio, un empresario social tiene una motivación diferente: el compromiso de integrar a todos los actores de la sociedad y la apuesta por el cambio de sistemas y modelos sociales.»<sup>35</sup> Introduciendo las iniciativas de los empleadores sociales, como se ilustra en el recuadro 5.6, en la corriente política

#### **Recuadro 5.6. Empleadores sociales organizados en la economía informal**

Para que puedan prosperar los pequeños productores y comerciantes — los «David» del panorama económico — han de superar ciertos obstáculos y conseguir ser eficaces. Ello supone que deben crear nuevas estructuras en qué basar su actividad, estructuras que, en muchos casos, les permitirán emular a los «Goliat» del mundo empresarial, bien estableciendo mercados cooperativos, bien sumando fuerzas con otros productores para ser capaces de presionar a los gobiernos de cara a conseguir una reglamentación favorable. Ayudar a los pequeños productores a ser más competitivos es precisamente lo que hacen Ashoka Fellows. Una de estas empresarias sociales, Rosana Tositrakul, ha sido la fuerza motriz de la puesta en marcha de la Fundación Thai de Salud Holística. En un principio, la Fundación se centró en reavivar el uso de las hierbas medicinales tradicionales entre la población rural. Cuando la Sra. Tositrakul se dio cuenta de que los campesinos no sólo necesitaban reducir sus facturas médicas mediante el cultivo de sus propias hierbas, sino además conseguir otros beneficios económicos, ayudó a fundar Friends of Nature, la rama comercial de la Fundación. En parte minoristas, en parte mayoristas y en parte productores, Friends of Nature ha pasado de ser un minúsculo comercio de alimentos dietéticos a convertirse en una pequeña empresa próspera y enteramente autosuficiente. Animados por su éxito con el cultivo de hierbas y el centro de salud tradicional, los campesinos y miembros de Friends of Nature extendieron su actividad económica al cultivo orgánico de arroz y a la autogestión de su principal medio de subsistencia: la molienda de arroz. Algunos empresarios amigos de la Fundación enseñaron gestión y contabilidad a los campesinos. En 1999, unas 1.100 granjas familiares formaban parte de una cooperativa que gestiona dos molinos de arroz. Estos molinos fueron pioneros en la producción de arroz integral, comercializado primero a través de Friends of Nature y después en todo Bangkok. Y fueron también los primeros en exportar arroz orgánico de jazmín a Europa.

Fuente: J. Gampell: «Herbal remedies for social wellbeing», en *Changemakers Journal*, febrero de 2000, <http://www.changemakers.net/journal/00february/gampell.cfm>. Véase también <http://www.ashoka.org>.

<sup>35</sup> Ashoka Fellows en la India, abril de 2000. Véase <http://www.ashoka.org> para el grupo que comenzó a promover el concepto de «empresario social» hace dos décadas, y para una descripción de los empleadores sociales líderes en toda una serie de países. Véase también *Changemakers Journal* para encontrar artículos relacionados con el empresariado social en: <http://www.changemakers.net/journal>.

principal los empleadores de la economía formal pueden ayudar a los pequeños productores a incorporarse a la economía formal y a lograr una competitividad que los capacite para operar en la economía global.

Las Asociaciones de Comercio Alternativo (ACA) están también poniendo en contacto a productores, sobre todo de artesanía y alimentación, de los países en desarrollo con compradores y consumidores de países avanzados, creando así un modo alternativo de comercialización justo y benéfico (también llamado «comercio social»). Las ACA trabajan principalmente con pequeñas empresas, cooperativas propiedad de sus trabajadores con funcionamiento democrático y asociaciones que aportan beneficios significativos a sus miembros y a las comunidades de éstos. La idea básica es evitar intermediarios explotadores y trabajar directamente con los productores para poder ahorrar costos y revertir un mayor porcentaje del precio de venta al público en los productores. Las ACA también prestan atención a la elección de los consumidores fomentando el consumo ético, sobre todo en los países avanzados, en lugar de confiar en la intervención del Estado (véase el recuadro 5.7).

#### **Recuadro 5.7. Productores de la economía informal organizados para un comercio alternativo**

La *Federación Internacional de Comercio Alternativo (IFAT)* es una red global de 143 asociaciones de comercio justo de 47 países. Entre sus miembros se encuentran asociaciones de comercio alternativo (ACA) que ayudan a productores en desventaja a mantener relaciones comerciales equitativas, grupos de producción artesana y agrícola de países en desarrollo y organizaciones no comerciales, como grupos educativos y de acción que comparten sus objetivos. Las ACA localizadas en países industrializados comercializan una amplia gama de productos artesanales y alimentos a través de tiendas minoristas, catálogos de venta por correo, mercadillos parroquiales y empresas familiares. Las ACA de los países en desarrollo trabajan directamente con los grupos de productores para garantizar que éstos cobren precios justos, así como para encontrar mercados para sus productos. Las organizaciones de productores tienen su sede en países de África, Asia y América Latina; muchas trabajan con personas desfavorecidas, más vulnerables a la explotación, como las mujeres solteras cabezas de familia, las personas desplazadas, los trabajadores agrícolas estacionales y los habitantes de los suburbios.

Fuente: <http://www.ifat.org>.

La *Federación del Comercio Justo (FTF)* es una asociación de mayoristas, minoristas y productores de comercio justo que vincula directamente a productores de bajos ingresos con los mercados de consumidores y conciencia a estos últimos acerca de la importancia de comprar productos de comercio justo, que aportan a los trabajadores del mundo en desarrollo salarios vitales y condiciones de salud y seguridad. La FTF hace también las veces de centro de información sobre el comercio justo, y proporciona a sus miembros recursos y oportunidades de establecer contactos. Las asociaciones de comercio justo, al adherirse a criterios sociales y a principios medioambientales, fomentan un sistema de producción y comercio más equitativo y sostenible, que beneficia a los individuos y a las comunidades.

Fuente: <http://www.fairtradefederation.com>.

Existe también toda una gama de iniciativas empresariales socialmente responsables, tanto de empresas particulares como de organizaciones de empleadores que suponen nuevas asociaciones y nuevas esferas para las relaciones con la economía informal. La Organización Internacional de Empleadores (OIE) apoya activamente la iniciativa del Secretario General de las Naciones Unidas denominada Pacto Mundial, y ha exhortado a todas las organizaciones de empleadores a apoyarla<sup>36</sup>. Entre las medidas empresariales socialmente responsables se incluyen iniciativas privadas voluntarias, acuerdos marco, normas sobre buenas prácticas como la ISO 14000<sup>37</sup>, adopción de códigos de conducta y la responsabilidad ante los interesados<sup>38</sup>. La colaboración se establece entre organizaciones de empleadores y de la sociedad civil, gobiernos y organizaciones internacionales.

Algunas de estas iniciativas poseen claramente el potencial de promover un conjunto de valores fundamentales en los ámbitos del empleo, el medio ambiente y los derechos humanos, así como de facilitar la actividad empresarial y la formalización de las empresas informales. Sin embargo, todavía queda por determinar qué iniciativas de responsabilidad social refuerzan la participación de los sectores de la economía informal y favorecen el diálogo social, si estas iniciativas realmente lo consiguen y, en ese caso, qué se puede hacer para garantizar los resultados deseados. Algunos análisis indican, por ejemplo, que ciertas iniciativas y asociaciones voluntarias entre empresas y otros actores sociales pueden, de hecho, debilitar los factores clave de la responsabilidad empresarial, a saber: la regulación gubernamental, el papel de los sindicatos y la negociación colectiva, así como ciertas formas de activismo de la sociedad civil. También suscita inquietud la desigualdad que se da en ciertas asociaciones, que hace que los intereses de las empresas dominen o condicionen en gran medida los procesos de toma de decisiones de las instituciones de interés público<sup>39</sup>. Para aumentar y mejorar la responsabilidad social de las empresas, la Comisión Europea recomienda en un Libro Verde<sup>40</sup> un enfoque basado en asociaciones más profundas en las que todos los agentes — que pueden ser pequeñas y grandes empresas, tanto de la economía formal como de la informal, sindicatos, ecologistas, grupos de consumidores u ONG de ámbito social — tengan un papel activo y claramente definido.

### *El papel de las cooperativas*

Cuando los operadores o trabajadores informales se encuentran con impedimentos importantes para unirse a las organizaciones de empleadores o los sindicatos existentes o para crear las suyas propias la estructura organizativa de afiliación más eficaz puede ser la cooperativa. Las cooperativas son de propiedad compartida y gestión

<sup>36</sup> Para más detalles sobre Pacto Mundial, véase <http://www.unglobalcompact.org>.

<sup>37</sup> Conjunto de normas de gestión medioambiental establecido por la Organización Internacional de Normalización.

<sup>38</sup> Puede encontrarse una descripción de estas formas de responsabilidad empresarial en P. Utting: *Business responsibility for sustainable development*, Occasional paper 2 (Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 2000).

<sup>39</sup> *Ibíd.*, pág. 32.

<sup>40</sup> Comisión de las Comunidades Europeas: *Libro Verde: Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas* (Bruselas, 18 de julio de 2001), COM(2001) 366 final.

democrática y llevan a cabo actividades económicas que sostienen las unidades económicas de sus miembros, que pueden ser tanto empleadores como trabajadores de la economía informal. Organizarse en cooperativas puede considerarse además un paso hacia la formalización. Muchas empiezan como un grupo informal de empresas y posteriormente, cuando crecen y se hacen viables, se registran como entidades legales, y pasan a formar parte de la economía formal.

La Memoria del Director General a la 78.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia de 1991 hacía hincapié en que las cooperativas podían desempeñar un papel de suma importancia en la economía informal, dado que

las pequeñas organizaciones oficiosas del sector no estructurado son esencialmente «precooperativas» y se basan en las tradiciones y principios mismos que caracterizan todo movimiento cooperativo auténtico: participación activa de sus miembros; gestión democrática y control de sus actividades, y una distribución equitativa de los beneficios entre sus miembros<sup>41</sup>.

No obstante, en la Memoria se hacía una distinción importante entre las cooperativas informales o «precooperativas» sin registrar, que muestran una gran vitalidad y un potencial para el crecimiento de auténticas organizaciones de afiliación, y el movimiento cooperativo oficial, que

no haya sido capaz de asumir un papel más dinámico en el desarrollo del sector no estructurado. [...] Son obvias las posibilidades que encierra la asociación de estas organizaciones oficiosas que ya existen, o cuyo establecimiento se podría fomentar, con un movimiento cooperativo auténtico y oficialmente reconocido. Tanto las propias organizaciones como sus miembros podría acceder más fácilmente al crédito, a los mercados, a la tecnología, y a las instituciones jurídicas y de otra índole del sector moderno, y convertirse así en una fuerza capaz de romper las barreras que separan a los dos sectores<sup>42</sup>.

La promoción de las cooperativas se debatió en la 89.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia, en 2001<sup>43</sup>, y la discusión continúa el presente año con vistas a la revisión de la Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966 (núm. 127). Por consiguiente, puede ser oportuno examinar el papel de las cooperativas, entre otras cosas en relación con los sindicatos, en la economía informal.

El movimiento cooperativo «formal» no ha desarrollado estrategias específicas para tratar con la economía informal, principalmente debido a que «las fronteras entre lo formal y lo informal no son tan importantes para las organizaciones acostumbradas a desenvolverse en la economía de mercado en su conjunto»<sup>44</sup>, y porque el propio movimiento cooperativo formal ha emprendido reestructuraciones y reducciones de plantilla bajo el impacto del ajuste estructural y de la retirada progresiva del apoyo del gobierno en muchos países. No obstante, existen numerosos y notables ejemplos de *métodos* cooperativos que han logrado organizar y proporcionar servicios a quienes se encuentran en la economía informal. Las cooperativas de trabajadores, también cono-

<sup>41</sup> OIT: *El dilema del sector no estructurado*, Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, 78.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 1991, pág. 53.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, págs. 53-54.

<sup>43</sup> Véase OIT: *Promoción de las cooperativas*, Informe V(1), Conferencia Internacional del Trabajo, 89.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2001.

<sup>44</sup> J. Birchall: *Organizing workers in the informal sector: A strategy for trade union-cooperative action*. Documento de trabajo COOP 01-1 (Ginebra, OIT, 2001), pág. viii.

cidas como cooperativas de producción, han resultado especialmente eficaces para la organización de los trabajadores independientes dedicados a actividades que se prestaban a la acción conjunta, como los servicios de comidas y los restaurantes, la explotación de canteras y el corte de piedra, la fabricación de velas y manufactura textil. Artesanos como los sastres, los plateros, los talladores de madera y los fabricantes de muebles suelen disfrutar de formas cooperativas menos rígidas, en las que trabajan individualmente y reciben créditos por el valor de los artículos fabricados, mientras que la cooperativa organiza lo relativo a materias primas, maquinaria, talleres y mercados. Las cooperativas de crédito y de consumidores, sobre todo las organizadas por sindicatos, consiguen con frecuencia tener un impacto inmediato en los medios de vida de las personas en la economía informal. Pero es especialmente en el terreno de la protección social y los servicios sociales donde las cooperativas han tenido un mayor éxito y han sido quizás más fáciles de organizar. En la actualidad existen numerosos grupos informales de autoayuda que proporcionan su propia cobertura de seguridad social por métodos cooperativos<sup>45</sup>. (Véase también el recuadro 4.2 del capítulo IV.) En la República Unida de Tanzania, por ejemplo, la Cooperativa Mwanayamala de Dar es-Salam organiza a unos 1.000 vendedores del mercado, que pagan una pequeña tarifa diaria por el alquiler del puesto, que sirve además para cubrir gastos en caso de hospitalización o defunción. En la India, el plan integrado de seguros de la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) es uno de los mayores sistemas contributivos de seguridad social del país para trabajadores informales, y ofrece cobertura a unas 32.000 mujeres trabajadoras (véase el recuadro 4.2). En San Salvador, los vendedores del Mercado Central Municipal tienen un sistema de crédito para un fondo de salud.

La ventaja de las cooperativas en la economía informal es que

pueden proporcionar a las personas los mismos beneficios que instituciones de mayor envergadura. A los productores de arroz del centro de Tailandia la cooperación les permite producir arroz biológico en cantidades suficientemente grandes como para que sea económicamente viable exportarlo a Europa. Para las lavanderas del Brasil, aunar fuerzas con sus colegas ha supuesto mejorar sus condiciones de trabajo, tener seguridad en el empleo y otras ventajas (por ejemplo, el acceso a créditos) propias de los trabajadores asalariados. La acción cooperativa puede también generar influencia política. Las presiones ejercidas por la Fundación Thai de Salud Holística contra las restricciones a los productos naturales no habrían sido tan eficaces si no hubieran representado a una considerable comunidad de productores, distribuidores y minoristas<sup>46</sup>.

Muchos sindicatos han utilizado métodos cooperativos no sólo para hacer frente a las necesidades económicas y sociales inmediatas de sus miembros, sino también como técnica de organización. En Singapur, por ejemplo, el Congreso Nacional de Sindicatos (NTUC) ha promovido la creación de una cooperativa de trabajadores integrada por conductores de taxi y de minibús. En Benin, el sindicato de trabajadores del cemento, SYNTRACIB, trabaja con mujeres en zonas rurales y, por medio de una asociación de mujeres, ha organizado cooperativas en unos 33 pueblos, lo que ha in-

<sup>45</sup> Véase, por ejemplo, W. van Ginneken: *Social security for the informal sector: Issues, options and tasks ahead*, Documento de trabajo del proyecto interdepartamental sobre el sector informal urbano (IDP INF./WP-2) (Ginebra, OIT, 1996).

<sup>46</sup> D. Brown: «After WTO: Creating jobs for the next millennium», en *Changemakers Journal*, febrero de 2000, <http://www.changemakers.net/journal>.

cluido impartir seminarios de formación para desarrollar capacidades de generación de ingresos y organizar mercados. El Congreso de Sindicatos de Filipinas (TUCP) puso en marcha LEAD-CO (Educación Laboral para la Asistencia y el Desarrollo), una cooperativa para familias de una comunidad costera deprimida. Comenzó como un programa de asistencia a préstamos y se convirtió en una cooperativa de múltiples fines, que proporciona cuentas de ahorro, créditos, cursos de formación, inserción en el programa de la seguridad social, una agencia de préstamos para la vivienda, un programa de seguros del TUCP, comercialización de la producción de los miembros y compra al por mayor de productos básicos para estos últimos, en su mayoría trabajadores independientes.

Tanto el sindicato como los movimientos cooperativos reconocen que cada parte aporta a la economía informal una amplia serie de ventajas complementarias y que, por consiguiente, existe un considerable potencial de colaboración<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Sin embargo, ambas partes reconocen también que quedan por resolver muchas cuestiones para poder llevar a cabo estrategias conjuntas en el ámbito nacional e internacional con el fin de reducir los déficit de trabajo decente en la economía informal.

## CAPITULO VI

### SATISFACER LA DEMANDA MUNDIAL DE EMPLEO DECENTE

#### EL DÉFICIT MUNDIAL DE EMPLEO

Para comprender por qué la economía informal ha crecido — y probablemente continúe creciendo —, basta tan sólo examinar el contexto del empleo mundial<sup>1</sup>:

- El desempleo declarado en el mundo afecta a aproximadamente a 160 millones de personas, y unos 53 millones de estas personas viven en países industrializados y en transición. A esto hay que agregar 310 millones de personas para las que no hay ocupaciones suficientes.
- Actualmente se estima que hay unos 530 millones de «trabajadores pobres» que ganan menos de lo suficiente para generar un ingreso familiar de 1 dólar de los Estados Unidos por día y por persona para mantener a los 1.200 millones de personas restantes en situación de extrema pobreza<sup>2</sup>.
- En los últimos años la economía global ha creado unos 40 millones de puestos de trabajo por año, mientras que existen 48 millones de personas que buscan trabajo anualmente.
- Durante el próximo decenio se prevé que 500 millones de trabajadores se incorporarán a la población económicamente activa mundial, 97 por ciento de los cuales serán habitantes de países en desarrollo.

Dado este contexto, en el cual aproximadamente 1.000 millones de hombres y mujeres tendrán que integrarse al empleo en los próximos diez años, no es de sorprender el creciente interés en el potencial de creación de empleos del sector informal de la economía. En los últimos años, gran parte de la creación de empleos, especialmente en las economías en desarrollo y en transición, se ha debido al sector informal de la economía. La mayoría de las personas recurren al sector informal debido a que no pueden encontrar trabajo en el sector formal de la economía y no pueden permitirse estar completamente desempleados. El dilema es que los trabajos en el sector informal de la economía adolecen de graves carencias en términos de derechos de los trabajadores, condiciones de trabajo adecuadas, protección jurídica y social, representación y participación y que no pueden compararse con los trabajos protegidos y decentes del sector formal de la economía.

La mayoría de los nuevos empleos en el sector informal son empleos independientes y por cuenta propia en microempresas y empresas pequeñas. Por ejemplo, en América Latina, en el decenio de 1990, sólo una tercera parte del aumento neto del número

---

<sup>1</sup> OIT: *Programa Global de Empleo: documento para el debate* (Ginebra, 2001); véase también *Programa Global de Empleo: Resumen*, Foro Global del Empleo, Ginebra, 1 a 3 de noviembre de 2001.

<sup>2</sup> N. Majid: *The size of the working poor population in developing countries*, documento relativo al empleo 2001/16 (Ginebra, 2001), págs. 3-4. En este documento se describe el método de cálculo utilizado.

de puestos de trabajo del sector privado urbano se registró en empresas de más de 20 trabajadores<sup>3</sup>. No obstante, debido a que las microempresas y las empresas pequeñas se dedican principalmente a las actividades menos productivas, y peor remuneradas, su aportación a la producción económica de un país queda muy por debajo de la proporción del empleo que les corresponde. La mayoría de los puestos de trabajo creados en estas empresas consisten en realidad en trabajos por cuenta propia<sup>4</sup>, caracterizados por bajos niveles de productividad, bajos niveles de tecnología y de conocimientos, e ingresos irregulares y muy bajos, prolongados horarios de trabajo, un entorno de trabajo deficiente, por no decir peligroso, y un empleo sumamente inestable.

El aumento de la oferta de trabajos de calidad depende en gran medida de la creación de empresas, así como de su capacidad innovadora y de desarrollo. Cuando se limita el potencial para la capacidad empresarial, la creatividad, el crecimiento dinámico y la creación de puestos de trabajo productivos, los empresarios potenciales terminan integrándose en el sector informal más que en el sector formal de la economía. Con una política y un medio institucional adecuados, y con la supresión de varios obstáculos regulatorios y burocráticos, la capacidad empresarial puede florecer y las iniciativas empresariales pueden convertirse en empresas — y en puestos de trabajo — viables, sostenibles, productivas y formales. La legislación y los reglamentos relativos al registro y funcionamiento de las empresas son a menudo demasiado complicados, costosos o inadecuados a la situación de las microempresas. Los microempresarios y los empresarios potenciales también se ven confrontados a políticas que los discriminan o no les brindan apoyo por lo que se refiere a conseguir financiación, información, competencias técnicas, acceso a mercados organizados, mercados estructurados, derechos de propiedad, infraestructura y servicios públicos. Las limitaciones con las que se enfrentan significan que no pueden desempeñar sus actividades comerciales con una perspectiva de crecimiento y que no pueden contratar a trabajadores y ofrecerles condiciones de trabajo decentes. Con frecuencia, las presiones son tales que tienen que recurrir a trabajadores familiares no remunerados, y en algunos casos, incluso al trabajo infantil.

No se dispone de información estadística, pero se estima que en muchos países casi la mitad de las microempresas están dirigidas por mujeres, un porcentaje que es mucho más elevado que en las empresas más grandes del sector formal. Muchas mujeres son también co-empresarias o participan en la gestión de la empresa familiar. En algunos países existen también pruebas de la feminización de algunos sectores, sobre todo en algunos sectores de servicios de fácil acceso, que requieren pocas calificaciones y generan bajos ingresos. No obstante, las mujeres microempresarias se enfrentan con limitaciones adicionales relativas al género, muchas de ellas de carácter social y cultural a diversos niveles, tal como se indica en el recuadro 6.1.

Los jóvenes también necesitan una atención particular. La mayoría de los jóvenes de todo el mundo trabaja actualmente en la economía informal. Por ejemplo, en Amé-

<sup>3</sup> OIT: *Programa Global de Empleo: documento para el debate*, op. cit., pág. 30.

<sup>4</sup> Los estudios realizados con arreglo al proyecto interdepartamental de la OIT 1994-1995 sobre el sector informal en Manila, Dar es-Salam y Bogotá señalaban que aproximadamente cuatro de cada cinco empresas del sector informal se componían de una persona.

rica Latina, la tasa de desempleo de los jóvenes se duplicó durante el decenio de 1990, pasando de un 8 por ciento en 1990 a un 16 por ciento en 1999; al mismo tiempo, la cobertura de la seguridad social para los jóvenes disminuyó pasando de un 44 por ciento a un 38 por ciento. Casi todos los empleos nuevos para los jóvenes se crearon en la economía informal, donde los sueldos son aproximadamente un 44 por ciento más bajos que en la economía principal<sup>5</sup>. En los próximos diez años, aproximadamente 1.000 millones de jóvenes de ambos sexos entrarán en el grupo de población en edad de trabajar, y el desafío, especialmente en los países en desarrollo donde tendrá lugar gran parte de este aumento, es «elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo»<sup>6</sup>.

La gravedad del problema del empleo de los jóvenes impulsó al Secretario General de las Naciones Unidas a unirse a las autoridades del Banco Mundial y de la Organización Internacional del Trabajo para organizar «una red de alto nivel de promoción de políticas sobre el empleo de los jóvenes, aprovechando la experiencia de los dirigentes más creativos de la industria privada, la sociedad civil y el campo de la política económica para estudiar maneras innovadoras de abordar este difícil problema. Pediré a esta red que proponga una serie de recomendaciones a fin de transmitir las a los líderes mundiales en el plazo de un año. Entre las posibles soluciones habrá que tener en cuenta las que ofrecen la Internet y el sector no estructurado y especialmente la contribución de las pequeñas empresas a la generación de empleo»<sup>7</sup>. El Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo sobre los Jóvenes, que se reunió en el mes de julio de 2001, recomendó que

las autoridades de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo forjen una nueva alianza entre sus organizaciones y los gobiernos nacionales que sirva de catalizador para crear medidas en pro del empleo de los jóvenes, con la formulación de estrategias a nivel mundial y la elaboración de políticas y planes de acción a nivel nacional. Además, hay que invitar a la sociedad civil, la comunidad empresarial, los empleadores, los sindicatos y las organizaciones de jóvenes a que contribuyan en la determinación de las políticas y su ejecución en los regímenes mundial y nacional.

El Grupo definió cuatro prioridades para todos los planes de acción nacionales: la aptitud para el empleo, la igualdad de oportunidades para los hombres y las mujeres jóvenes, el espíritu empresarial y la creación de empleo, especialmente mediante medidas para «aumentar la capacidad económica y humana, la productividad y los ingresos de los jóvenes que trabajan en el sector no estructurado de la economía»<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> OIT: *Youth and work: Global trends* (Ginebra, sin fecha [2001]).

<sup>6</sup> Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, resolución 55/2 de 18 de septiembre de 2000 (A/RES/55/2), párrafo 20.

<sup>7</sup> Naciones Unidas: *Nosotros los pueblos: La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, Informe del Secretario General, A/54/2000, párrafos 110 y 111.

<sup>8</sup> Naciones Unidas: *Alianza mundial en pro del empleo de los jóvenes: Recomendaciones del Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes* constituido por el Secretario General, Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio (A/56/422), 28 de septiembre de 2001.

**Recuadro 6.1. Planos en que se plantean dificultades sinérgicas para las microempresas de mujeres**

| <b>Dificultades de las empresas</b>    | <b>Plano macroeconómico</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>Plano familiar</b>                                                                                                                           | <b>Plano personal</b>                                                                        |
|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Recursos y régimen de propiedad</b> | Desigualdad ante el derecho de sucesión; desigualdad en el matrimonio contractual y acceso comunitario a la tierra.                                                                                                                                                                                              | Propiedad del hogar o de la familia en poder del hombre.                                                                                        | No tienen derecho a la propiedad.                                                            |
| <b>Ingresos</b>                        | Sistemas jurídicos que tratan a las mujeres como dependientes más bien que como personas autónomas, lo cual se refleja también en los sistemas fiscales y los regímenes de prestaciones.<br><br>No se les proporcionan servicios sociales públicos ni se les reconocen los servicios de la función reproductiva. | Los hombres se apropian de los ingresos.<br><br>Las mujeres aportan los ingresos y los hombres los retiran.                                     | No tienen control sobre sus ingresos.<br><br>Son prioritarias las inversiones para el hogar. |
| <b>Crédito</b>                         | Baja remuneración de la mujer.<br><br>Sistema financiero discriminatorio contra las mujeres.                                                                                                                                                                                                                     | Apropiación del crédito por los hombres.                                                                                                        | Escasa capacidad de inversión.<br><br>No disponen de activos para dar en garantía prendaria. |
| <b>Calificaciones</b>                  | Falta de oportunidades de aprendizaje.<br><br>Formación estereotipada en relación con el género y educación que desvaloriza a las mujeres.                                                                                                                                                                       | Falta de inversiones en la educación y la formación profesional de las niñas y mujeres.<br><br>Baja valoración de las aptitudes de las mujeres. | Falta de confianza y de capacidad para entrar en nuevas esferas de actividad.                |

*(Continúa en la página siguiente.)*

| <b>Dificultades de las empresas</b>                  | <b>Plano macroeconómico</b>                                                         | <b>Plano familiar</b>                                                                                                    | <b>Plano personal</b>                                |
|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
|                                                      | Discriminación en el ingreso al sistema de educación y a la formación.              |                                                                                                                          |                                                      |
| <b>Comercialización</b>                              | No tienen acceso a servicios de apoyo sobre comercialización.                       | Prejuicio de que la actividad comercial de la mujer deshonre a la familia y restricciones a la movilidad de las mujeres. | Falta de información y de redes de comercialización. |
|                                                      | Los segmentos en que predominan las mujeres carecen de apoyo a la comercialización. |                                                                                                                          |                                                      |
|                                                      | Acoso a las mujeres trabajadoras del sector informal.                               |                                                                                                                          |                                                      |
| <b>Trabajo</b>                                       | Hombres poco dispuestos a trabajar bajo las órdenes de una empresaria.              | Capacidad limitada para conseguir que los hombres de la familia hagan trabajo familiar no remunerado.                    | Falta de redes colectivas y falta de autoridad.      |
|                                                      |                                                                                     | Las mujeres deben asumir la carga del trabajo familiar no remunerado.                                                    | Falta de tiempo.                                     |
| <b>Dificultades generales que frenan los cambios</b> | Discriminación y violencia institucionalizadas.                                     | Oposición a la independencia y a la autonomía de las mujeres.                                                            | Falta de autonomía.                                  |
|                                                      | Las mujeres no participan en la toma de decisiones.                                 | Violencia doméstica.                                                                                                     | Falta de confianza.                                  |

Fuente: L. Mayoux: *Jobs, gender and small enterprises: Getting the policy environment right*, SEED, documento de trabajo núm. 15 (Ginebra, OIT, 2001).

## CREACIÓN DE EMPLEOS DE CALIDAD Y MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD

Es indiscutible que la creación de puestos de trabajo es esencial para resolver el déficit de empleos, pero esto no quiere decir la creación de empleos no reconocidos y no protegidos en el sector informal de la economía. Como se ha señalado en el capítulo primero, la Conferencia Internacional del Trabajo de 1991 subrayó ya firmemente que el sector informal de la economía no debía desarrollarse o fomentarse como una forma práctica de crear empleos a bajo costo. El objetivo de un trabajo decente sólo puede satisfacerse asegurando que los empleos creados son productivos y que observan los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y que tanto los trabajadores como las empresas tienen la capacidad y la flexibilidad de poder avanzar constantemente hacia empleos cada vez mejores en el sector principal de la economía. Por consiguiente, este capítulo se concentra, por una parte, en medidas para invertir en la fuerza de trabajo (con atención especial hacia los más desfavorecidos) a fin de fomentar su empleabilidad, productividad y adaptabilidad y, por la otra, en medidas para hacer que sea más fácil para las microempresas y las empresas pequeñas empezar, desarrollarse y, lo que es muy importante, adoptar estrategias de niveles óptimos («high-road») que aumenten la productividad y que creen también empleos decentes para los trabajadores. «Para ser eficaz, todo enfoque de la política de empleo debe reposar en las inversiones en los recursos humanos y en el fomento de la iniciativa empresarial de la gente.»<sup>9</sup> Para que estas medidas sean eficaces y los empleos creados sean decentes y estén en el sector formal, más que en el sector informal de la economía, es esencial una política y un marco jurídico propicios, estructuras institucionales apropiadas y una buena gobernanza.

FOMENTO DE LA EMPLEABILIDAD Y DE LA PRODUCTIVIDAD  
MEDIANTE INVERSIONES EN CONOCIMIENTOS Y COMPETENCIAS

Es útil empezar aclarando lo que queremos designar con el término «empleabilidad» y por qué la empleabilidad es fundamental para que los trabajadores puedan pasar del sector informal al sector principal y a un trabajo decente.

La empleabilidad [...] es uno de los resultados fundamentales de una educación y la formación de alta calidad y de la ejecución de varias otras políticas. Abarca las calificaciones, los conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes períodos de su vida. Las personas son más empleables cuando han adquirido una educación y una formación de base amplia y calificaciones básicas y transferibles de alto nivel, incluidos el trabajo en equipo, la capacidad para resolver problemas, las tecnologías de la comunicación y la información, el conocimiento de idiomas, la comunicación y la capacidad para aprender a aprender, así como competencias para protegerse a sí mismos y proteger a sus compañeros contra los riesgos y las enfermedades profesionales [...] La empleabilidad de los trabajadores sólo es sostenible en un entorno económico que promueva el crecimiento del empleo y recompense las inversiones individuales y colectivas en la formación y desarrollo de recursos humanos<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> OIT: *Programa Global de Empleo: Resumen*, op. cit., pág. 12.

<sup>10</sup> OIT: *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, Conferencia Internacional del Trabajo, 88.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2000, párrafo 9.

### *Alfabetización y educación básica*

Un elemento esencial para la empleabilidad y el acceso a un trabajo decente es la alfabetización y la educación básica. Especialmente en la economía actual basada en el conocimiento, las personas analfabetas no tienen más recurso que trabajar en la economía del sector informal. «La educación básica es un instrumento eficaz en lo que se refiere a la movilidad y a la obtención de ingresos más altos en el sector no estructurado, a la vez que ofrece la posibilidad de pasar de él al estructurado.»<sup>11</sup> No obstante, la alfabetización básica no está al alcance de un 40 por ciento de adultos en el África Subsahariana ni de casi la mitad de la población adulta en Asia Meridional; en realidad, en cifras absolutas aumentó en el decenio de 1990. Casi siempre, las mujeres salen peor paradas que los hombres. Aunque la matrícula de la educación básica y secundaria está progresando en todo el mundo, la cruda realidad es que unos 113 millones de niños no reciben enseñanza primaria — dos tercios de los cuales son niñas —, y éstos son los niños más vulnerables para convertirse en trabajadores infantiles en el sector informal de la economía.

Ninguna estrategia de fomento del empleo en ningún país puede avanzar sin alfabetización ni educación básica. Al abordar todas estas importantes cuestiones de la educación, tanto como un derecho básico y como el fundamento de la empleabilidad del individuo en un trabajo decente, es conveniente observar los objetivos establecidos en el Foro Mundial de la Educación para Todos, de la UNESCO, celebrado en 2000, en Dakar, a saber: reducir en un 50 por ciento el analfabetismo antes de 2015, especialmente entre las mujeres, y brindar un acceso equitativo de todos los adultos a la educación básica y a la permanente; lograr el acceso universal a la enseñanza primaria para todos los niños antes de 2015; y limitar la disparidad entre los sexos en la enseñanza primaria y la secundaria antes de 2005. La OIT respalda esos esfuerzos, por ejemplo, propugnando la importancia de la educación básica como fundamento de la empleabilidad, en el contexto de la nueva recomendación de la OIT sobre los recursos humanos<sup>12</sup>, y reforzando la colaboración con la UNESCO y su Centro Internacional de Enseñanza y Formación Técnica y Profesional para promover el acceso de los adultos y los jóvenes al empleo, ofreciendo oportunidades de perfeccionamiento teórico y práctico<sup>13</sup>.

### *Desarrollo de la formación y las competencias para un empleo decente en el sector formal*

La formación puede ser uno de los instrumentos que, junto con otras medidas, permitirán resolver el problema del sector informal [...] La función de la formación no es preparar a las personas para el sector informal, mantenerlas en dicho sector, o contribuir a la expansión de este último, sino que, junto con las políticas fiscales, la concesión de créditos, la ampliación del campo de aplicación de la protección social y la legislación del trabajo, la formación debería mejorar el rendimiento de las empresas y la empleabilidad de los trabajadores

<sup>11</sup> OIT: *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999: Empleabilidad y mundialización – Papel fundamental de la formación* (Ginebra, 1998), pág. 190.

<sup>12</sup> Véase OIT: *Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento*, Informe IV (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra 2003 (Ginebra, 2002).

<sup>13</sup> Véase OIT: *Programa Global de Empleo: documento de debate*, op. cit., pág. 40.

para convertir lo que son a menudo actividades marginales y de supervivencia en un trabajo decente plenamente integrado en los cauces principales de la vida económica. La formación previa y las calificaciones adquiridas con el trabajo informal deberían reconocerse, con el fin de ayudar a los trabajadores de este sector a tener acceso al mercado de trabajo formal. Los interlocutores sociales deberían involucrarse plenamente en el desarrollo de estos programas<sup>14</sup>.

Debido al carácter heterogéneo de la economía del sector informal, existe una amplia gama de necesidades de formación. La clase de aptitudes necesarias no se limita a aptitudes técnicas y empresariales (la formación en materia de capacidad empresarial se examina más adelante en este capítulo). Como se ha descrito antes, las aptitudes vitales y la capacitación profesional fundamental son cruciales para la empleabilidad. Para que los trabajadores puedan mantener sus conocimientos actualizados en relación con los cambios de situación, es esencial disponer de la capacidad de aprender de manera permanente, y encontrar y analizar nueva información pertinente para la evolución de la situación y del entorno. La adaptabilidad, que es esencial para los trabajadores del sector formal, lo es incluso más para aquellos del sector informal, habida cuenta de la precariedad de las unidades económicas y de las relaciones de empleo. Por esta razón, el concepto de enseñanza permanente es tan importante para los trabajadores del sector informal, y también la razón por la cual la formación para los trabajadores de ese sector debería centrarse en desarrollar la aptitud de «saber aprender» y no simplemente en una formación en materia de conocimientos profesionales específicos. Esto muestra también por qué debe darse especial importancia a las aptitudes móviles que pueden ser aplicadas en varios empleos estrechamente relacionados y a la utilización de los vínculos entre la economía del sector formal y del informal como un conducto para transmitir conocimientos y capacidades técnicas entre los distintos segmentos de la economía y de la sociedad.

Desgraciadamente, las políticas y los programas de formación y de desarrollo de los recursos humanos tienden a prestar sólo una escasa atención a la economía del sector informal, a pesar del porcentaje que representa en el empleo total<sup>15</sup>. Por consiguiente, persisten las desigualdades en cuanto al acceso a la formación y al desarrollo de las calificaciones. Además, los rápidos cambios tecnológicos y la ampliación de la brecha digital da como resultado una mano de obra informal cada vez más marginada. Al mismo tiempo, los propios trabajadores del sector informal quizás no vean la necesidad de una formación; el microcrédito es a menudo mucho más solicitado<sup>16</sup>. Las causas de este desajuste entre la demanda de formación y la necesidad de formación en la economía informal deberían examinarse; esas causas podrían estar relacionadas con los costos, el pesado volumen de trabajo, especialmente para las mujeres, la falta de educación básica (lo cual quizás explique la falta de concienciación), la falta de pertinencia de los servicios de formación existentes, dificultades de transporte debido a la distancia de los servicios de formación, etc. Cuando la formación está a disposición de los trabajadores del sector informal, ésta quizás no lleve a una mejora en materia de

<sup>14</sup> OIT: *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, op. cit., párrafo 7.

<sup>15</sup> Estas fueron las conclusiones alcanzadas, por ejemplo, respecto a tres países de África Oriental por H. C. Haan: *Training for work in the informal sector: Evidence from Kenya, Tanzania and Uganda* (Ginebra, OIT, 2001).

<sup>16</sup> Esto fue confirmado en un reciente estudio de la OIT en Mongolia; véase E. Morris: *The informal sector in Mongolia: profiles, needs, and strategies* (Bangkok, OIT, 2001).

empleo debido a que, en muchos casos, ésta perpetúa las deficiencias de capacitación, las tecnologías obsoletas, las actividades tradicionales y habitualmente mal remuneradas y los empleos estereotipados. Esto es particularmente cierto en el caso de las mujeres pobres, que raramente tienen acceso a aquellos conocimientos que proporcionan un trabajo decente<sup>17</sup>.

Para impartir una formación que sea útil para la economía informal es fundamental determinar cuidadosamente qué tipo de aptitudes son corrientemente utilizadas en las microempresas interesadas, cómo las personas que trabajan allí han adquirido esas aptitudes y qué fallo, si existe alguno, hay en esas circunstancias con los conocimientos o con la forma en que han sido adquiridos. Si bien la mejora o la actualización de las tecnologías utilizadas en el sector informal de la economía debería ser claramente un objetivo clave de cualquier enfoque en materia de formación — a fin de permitir que los trabajadores pobres puedan salir de su situación desfavorable —, es importante que se tengan en cuenta la ingeniosidad y capacidad a menudo impresionante para innovar e improvisar que existe en la economía informal. Esa ingeniosidad es el resultado de años de aprendizaje para sobrevivir en un entorno hostil. Así pues, cualquiera que sea el enfoque que se siga, es importante que la formación para el sector informal de la economía no coarte estas cualidades de los trabajadores del sector informal. Asimismo, las ventajas de las formas de aprendizaje relativamente inexploradas deberían ser reconocidas y protegidas para que no sean sustituidas por sistemas de formación que de hecho quizás sean menos eficaces<sup>18</sup>. Al evaluar las necesidades en materia de formación deberían tenerse en cuenta no sólo las oportunidades, sino también las necesidades de los trabajadores y de las empresas del sector informal y su potencial para recibir esa formación: su buena disposición, su disponibilidad y las aptitudes básicas que ya tienen.

### *Brindar servicios de formación para las personas que integran el sector informal de la economía*

Recomendar que se imparta formación donde ésta ha de impulsar un cambio es una cosa, suministrar esa formación es otra. Varios actores imparten formación para distintos subconjuntos del sector informal de la economía. Los sistemas de formación institucionalizada (incluidos los centros públicos y privados de formación profesional, los colegios técnicos, el aprendizaje en empresas oficiales, etc.) se ocupan principalmente de las necesidades en materia de aptitudes de los mercados de trabajo formal asalariado, y están principalmente vinculados con empresas formales, a menudo medianas o grandes, concentradas en zonas urbanas, y ofrecen esa formación en centros de formación institucionalizada. Para atender a aquellos que constituyen el sector informal de la economía, los establecimientos de formación institucionalizada quizás necesiten exigir requisitos de ingreso menos estrictos y adoptar métodos de formación

<sup>17</sup> Para un examen detallado sobre cuestiones de género en materia de formación véase, por ejemplo, OIT: *Modular package on gender, poverty and employment* (Ginebra, OIT 2000). Véase también V. Guzmán y M. Irigoien: *Módulos de formación para la empleabilidad y ciudadanía* (Montevideo, CINTERFOR, OIT, 2000).

<sup>18</sup> F. Fluitman: «Training and work in the informal sector: Issues and good practice», en A. S. Oberal y G. K. Chadha (directores de la publicación): *Job Creation in urban informal sector in India: Issues and policy options* (Nueva Delhi, OIT/SAAT, 2001), pág. 431.

más flexibles, por ejemplo, acercando más la formación a las realidades del lugar de trabajo.

El principal sistema de formación no institucionalizada en las microempresas y las empresas pequeñas es el aprendizaje tradicional, el cual es a menudo valorado por los empresarios del sector informal como «la experiencia de aprendizaje más útil»<sup>19</sup>. Esta formación tiene beneficios directos ya que los aprendices o se quedan como mano de obra calificada en los talleres o bien crean sus propias empresas. Aunque Kenya dispone de un sistema de formación institucionalizada relativamente bien desarrollado, siempre ha habido más aprendices en el sector informal que en el sector formal<sup>20</sup>. No obstante, aunque el sistema de aprendizaje no institucionalizado ha demostrado ser una institución eficaz para la transferencia de conocimientos prácticos, tropieza con graves problemas y hay mucho que mejorar. Algunos países han tomado medidas para reforzar los puntos fuertes del sistema de aprendizaje y al mismo tiempo tratar sus puntos débiles, entre ellos, adaptarlo mejor a los desafíos de la economía globalizada<sup>21</sup>. Entre estas medidas figuran un apoyo a las personas que imparten esos conocimientos prácticos (normalmente microempresarios del sector informal) facilitándoles material e instrumentos de formación mejorados; formación para los instructores o los artesanos con experiencia para mejorar sus conocimientos y enseñarles nuevas tecnologías; y formación complementaria para los aprendices en los aspectos teóricos del comercio, la capacidad de organización y la seguridad y salud profesionales.

Además del aprendizaje que se imparte en un contexto no institucionalizado, el gobierno, el sector privado y las ONG también llevan a cabo actividades de formación. Algunas de esas actividades revisten normalmente la forma de servicios de divulgación, formación profesional para operadores del sector informal patrocinada por el gobierno, programas de desarrollo de la iniciativa empresarial y de vinculación de la formación con la producción<sup>22</sup>. El establecimiento de servicios de divulgación para las microempresas o de servicios consultivos para pequeñas empresas que se ocupen de manera integrada de las necesidades en materia de formación puede ser importante. A menudo es muy eficaz vincular la formación con otros servicios de apoyo, no sólo servicios de asesoramiento para las empresas y microcréditos, sino también servicios sociales e información sobre nuevas tecnologías. De hecho, en los casos en que la formación no ha tenido una incidencia sobre los ingresos laborales bajos o sobre la capacidad de los operadores del sector informal para integrarse en el sector formal de la economía, esto se ha debido principalmente a «actitudes burocráticas que tratan a

<sup>19</sup> S. Birks, F. Fluitman, X. Oudin y C. Sinclair: *Skills acquisition in micro-enterprises: Evidence from West Africa* (París, OCDE, 1994), pág. 56.

<sup>20</sup> S. McGrath y colaboradores: *Education and training for the informal sector*, Informe principal (Londres, Overseas Development Administration, 1995), pág. 68.

<sup>21</sup> Pueden encontrarse ejemplos de este enfoque en África Occidental, donde el sistema de aprendizaje está muy extendido. Véase, por ejemplo, G. Barthélémy: *Réflexions sur une expérience de l'apprentissage dual au Mali et au Burkina Faso menée par Swisscontact*, <http://www.workandskills.ch/downloads/Barthelemy.pdf>.

<sup>22</sup> Véase el capítulo 7, «La formación y el mercado de trabajo: sus efectos en la empleabilidad del sector no estructurado y de los trabajadores vulnerables», en OIT: *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999: Empleabilidad y mundialización — Papel fundamental de la formación* (Ginebra, 1998), págs. 179-196.

los participantes como seres inferiores, y sobre todo porque se considera que la formación es una intervención única, que no necesita complemento alguno. Las limitaciones en materia de calificaciones no son sino uno de los múltiples problemas del sector no estructurado»<sup>23</sup>.

Como un 75 por ciento de los pobres de los países en desarrollo viven en zonas rurales y se dedican a actividades que en gran parte se sitúan fuera del sector formal de la economía, es evidentemente crucial concentrarse en la forma de aumentar su productividad. Por consiguiente, es sumamente importante una formación adecuada a las realidades y necesidades de los trabajadores rurales. Debido a la mecanización y a los rápidos avances tecnológicos, son cada vez menos las personas que pueden encontrar empleos remuneradores en la agricultura. Estos necesitan una formación y una serie de otras formas de apoyo para las actividades rurales productivas no agrícolas; de otro modo emigrarán a zonas urbanas y agravarán los problemas de la economía informal urbana. En el recuadro 6.2 figura un ejemplo útil de formación centrada en las zonas rurales y en las mujeres jóvenes. Dar acceso al desarrollo de las calificaciones es un medio importante para fomentar la igualdad entre los géneros. A menos que las iniciativas en materia de desarrollo de las calificaciones tengan explícitamente en cuenta un programa definido para conseguir la igualdad de los géneros, existe un peligro real de que éstas puedan contribuir a acentuar las diferencias de género más que a promover la igualdad.

Otro ejemplo de un sistema de formación que podría adaptarse a las necesidades de los trabajadores rurales del sector informal es el programa comunitario de formación para la creación de empleos independientes y de ingresos que promueve un enfoque para una zona y un grupo específicos destinado a utilizar las oportunidades y los recursos locales disponibles. En Jamaica, por ejemplo, la formación preparada para la comunidad financiada por HEART Trust/National Training Agency (NTA) combina la formación profesional con el desarrollo de la capacidad empresarial, la gestión de empresa y el desarrollo comunitario. La metodología se basa en la premisa de que la generación de ingresos no es el resultado únicamente de la formación, sino también de la estimulación de todos los factores de producción dentro y fuera de una comunidad<sup>24</sup>.

La financiación de la formación sobre una base sostenible para los trabajadores del sector informal es un escollo importante. El gobierno debe asumir siempre la responsabilidad primordial de invertir en educación básica y formación inicial, así como en otros tipos de formación. Debe también compartir la mayor responsabilidad en las inversiones destinadas a grupos específicos con objeto de luchar contra la exclusión social o la discriminación. La responsabilidad de adquirir conocimientos no puede recaer únicamente sobre cada trabajador. Por supuesto, en la medida de lo posible, los usuarios finales deberían compartir el costo de la formación. Sin embargo, si los trabajadores del sector informal tienen que compartir el costo de la formación, deberían existir ventajas financieras claras para ellos. Pero incluso si éstos comparten dichos costos, es probable que sus contribuciones no sean adecuadas. Por consiguiente, es necesario encontrar otras fuentes de financiación. En la región Emilia Romana de Ita-

<sup>23</sup> OIT: *Informe sobre el empleo en el mundo, 1998-1999*, op. cit., pág. 195.

<sup>24</sup> A. M. Miller-Stennett: *Informal sector training in Jamaica: An assessment*, informe para la OIT no publicado (mayo de 2001).

lia, por ejemplo, los diversos interesados locales (gobierno local, empresas, interlocutores sociales e instituciones de formación) participan conjuntamente en la financiación y ejecución de los programas de formación.

#### **Recuadro 6.2. Formación para los trabajadores independientes: el CMES en Bangladesh**

El Centre for Mass Education in Science (CMES), una ONG fundada en 1978 en Bangladesh, utiliza un programa de formación flexible que hace que la formación sea una fuerza complementaria para el desarrollo de competencias que conducen a una generación de ingresos inmediata. El programa está concebido para los adolescentes y los jóvenes que sólo pueden permitirse una instrucción si aprenden mientras generan ingresos. Actualmente hasta unos 20.000 estudiantes se benefician de ese programa en 17 zonas rurales de Bangladesh. Se ha elaborado un programa específico para incrementar la autonomía de la mujer, el programa para las adolescentes, a fin de ayudarles a liberarse de la discriminación y de los estereotipos y a participar activamente en la economía en trabajos calificados más estimulantes.

Uno de los aspectos clave del programa lo constituyen las investigaciones minuciosas de la situación económica y tecnológica actual, especialmente en el sector informal de la economía y su interfaz con la economía formal. El Centro define y experimenta actividades de generación de ingresos a pequeña escala que no se han ensayado antes en las aldeas, pero para las cuales había una demanda latente mientras éstas se extendían en las ciudades y los pueblos. En el contexto de estas actividades, los estudiantes aprendían la teoría y la práctica de un tema. La inversión inicial procede del Centro, que asume también los riesgos. Pero en muchos casos esas actividades ulteriormente se vuelven rentables. Algunos de los estudiantes graduados incluso inician negocios por su cuenta en esos oficios, que incluyen desde la fabricación de jabón o la fabricación de velas y la carpintería hasta la explotación de granjas avícolas científicas a pequeña escala y abonos biológicos, electrificación solar y uso de ordenadores.

Durante la formación se ponen de relieve el empleo independiente, así como el empleo existente en las empresas vecinas. Para el trabajo independiente se recurría plenamente a las instituciones de microcréditos de los pueblos de Bangladesh. No obstante, el Centro mismo dispone de su propio sistema de microcrédito, el cual no es nada convencional en el sentido de que empezó a dar microcréditos a personas jóvenes y en particular a muchachas solteras, a las que los otros proveedores de microcréditos no concedían crédito. El éxito del CMES en esta esfera ha demostrado que esta renuencia era un error. El Centro trata también de vincular el microcrédito con actividades de sustento nuevas y no estereotipadas.

Fuente: M. Ibrahim: *Institutional implications in the knowledge-skills linkages within the people's economy: The Bangladesh perspective*, documento para la International Conference on Linking Work, Skills and Knowledge: Learning for Survival and Growth (Conferencia Internacional sobre la creación de vínculos entre el trabajo, las competencias y el conocimiento: aprendizaje para la subsistencia y el crecimiento), 10-12 de septiembre de 2001, Interlaken, Suiza, <http://www.workandskills.ch/downloads/ibrahim.pdf>.

Para aumentar la empleabilidad y la adaptabilidad de los trabajadores, es importante que se reconozcan sus conocimientos individuales. Muchas mujeres y hombres han adquirido conocimientos a partir de una amplia gama de fuentes no tradicionales, particularmente en el sector informal de la economía, pero éstas no son muy reconocidas. Para facilitar la integración del sector informal en la economía formal es sumamente importante que estas calificaciones y experiencias adquiridas en el trabajo, en las actividades cotidianas o a través de formación institucionalizada sean valoradas, reconocidas y certificadas. El desarrollo de un marco nacional de calificaciones es, por consiguiente, un objetivo deseable. La OIT está elaborando una base de datos sobre prácticas óptimas en el desarrollo de un marco nacional de calificaciones. Francia fue uno de los primeros países que promulgó una ley que autoriza a los hombres y a las mujeres a que sus conocimientos y experiencias sean evaluados, independientemente de la forma en que esos conocimientos han sido adquiridos. Países tales como Australia, Sudáfrica y Reino Unido han desarrollado también mecanismos de evaluación para reconocer la instrucción previa.

Es preciso poner de relieve la función de los interlocutores sociales. Estos «deberían fortalecer el diálogo social sobre la formación y educación y concertar asociaciones entre ellas o con los gobiernos para invertir en la formación, planificarla y llevarla a cabo»<sup>25</sup>.

#### CREACIÓN DE EMPLEOS DE CALIDAD MEDIANTE EL DESARROLLO DE LAS EMPRESAS

El Programa Global de Empleo define el desarrollo de la iniciativa empresarial, la creación de empresas, su innovación y su expansión como esenciales para el éxito de las políticas de empleo. El Programa subraya la importancia de evaluar los incentivos y los frenos que pueden engendrar las políticas, sin proponérselo acaso, para las microempresas y las empresas pequeñas. Identifica también las trabas que coartan el desarrollo y el crecimiento de empresas pequeñas y medianas eficaces y competitivas, trabas que implican «una amplia franja de campos políticos, en particular los derivados de un acceso difícil al crédito y a otros mercados financieros, un bajo nivel de las calificaciones técnicas y de gestión, un acceso insuficiente a los mercados, unos trámites administrativos inapropiados o engorrosos, como los de registro y autorización, y unas discriminaciones que restrinjan el acceso a las oportunidades de compra privada y pública»<sup>26</sup>. Al mismo tiempo, el Programa señala que *a través de un empleo de calidad, una mejora de la salud y de la seguridad en el trabajo y un acceso a servicios sociales básicos — mediante la adopción de estrategias de niveles óptimos («high road») — las empresas podrán mejorar la productividad y obtener acceso a nuevos mercados, y entrar así en el sector oficial de la economía. Esto significa, por supuesto, que los trabajadores de estas empresas se beneficiarán también directamente en términos de protección, y de trabajo formal y decente.*

La Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), ofrece una base importante para los tipos de medidas que podrían adoptarse. La Recomendación se aplica a las microempresas y a las econo-

<sup>25</sup> OIT: *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, op. cit., párrafo 9.

<sup>26</sup> OIT: *Programa Global de Empleo: Documento de trabajo*, op. cit., pág. 31.

mías tanto del sector informal como del sector formal. Se concentra en la mejora de la productividad y la calidad del empleo, y prevé también un marco para la legislación nacional y cambios de los sistemas regulatorios nacionales designados a pasar de un régimen ejecutorio y normativo a un régimen que fomente y facilite la formación y el crecimiento de las microempresas, y de las empresas pequeñas y medianas. Para fomentar la iniciativa empresarial, la innovación y la creatividad con objeto de que las empresas, independientemente de su pequeño tamaño o de su ubicación, puedan crear empleos productivos, sostenibles y de calidad, la Recomendación núm. 189 hace hincapié en la creación de una política y de un marco jurídico propicios; el desarrollo de una cultura de la empresa; el desarrollo de una infraestructura de servicios eficaz; y la representación y organización de los microempresarios y los pequeños empresarios.

### *Una política y un marco jurídico y normativo propicios*

La importancia de una política propicia, y de un marco jurídico y regulatorio, se subraya también en los capítulos II y III. En muchos países se ha intentado crear un entorno favorable para el desarrollo del sector privado, pero estos esfuerzos a menudo han favorecido a las grandes empresas con gran densidad de capital, y algunas veces han ido en detrimento de las microempresas que tienen más densidad de mano de obra. En algunos países se han establecido políticas y programas específicos para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. En efecto, los gobiernos crean cada vez más ministerios o departamentos para facilitar el desarrollo de las pequeñas empresas, pero a menudo definen como «pequeñas empresas» a unidades de producción de dimensiones mucho mayores que las del sector informal de la economía.

El marco regulatorio comercial debe tratar de reducir los costos de establecimiento y de funcionamiento de las pequeñas empresas (procedimientos de registro más fáciles, y una tributación justa y razonable) y de aumentar también los beneficios potenciales de un registro legal (acceso a compradores comerciales en el sector formal de la economía, mercados de crédito más favorables, protección jurídica, obtención de divisas). Esto estimula la creación de empresas y contribuye a integrar a las pequeñas empresas en el sector formal de la economía. Los costos están relacionados con los impuestos y los trámites administrativos, y la investigación disponible señala que estos últimos son a menudo más onerosos y costosos<sup>27</sup>.

Los requisitos jurídicos y administrativos tales como el registro y la licencia comercial pueden ser un obstáculo para las microempresas y las empresas pequeñas, en las que los costos de transacción o costos de trámites por trabajador son más elevados que en las grandes empresas. Cuando los costos de todas las formalidades administrativas son prohibitivos, la tendencia a cumplir esas formalidades suele ser más baja. Para establecer una empresa en los países de América Latina se requieren entre 15 y

<sup>27</sup> Véanse, por ejemplo: H. de Soto: *El otro sendero: la revolución invisible en el Tercer Mundo* (Nueva York, Harper y Row, 1989); S. Djankov, R. La Porta, F. López-de-Silanes y A. Shleifer: *The regulation of entry*, Harvard Institute of Economic Research, documento de debate núm. 1904 (Cambridge, Massachusetts, Universidad de Harvard, 2000); A. Stone, B. Levy y R. Paredes: «Public institutions and private transactions: A comparative analysis of the legal and regulatory environment for business transactions in Brazil and Chile», en L. Alston, T. Eggerston y D. North (directores de la publicación): *Empirical studies in institutional change* (Cambridge, Nueva York, Melbourne, Cambridge University Press, 1996).

525 días laborables y cuesta entre el 0,3 y el 160 por ciento de los beneficios anuales<sup>28</sup>. En la República Unida de Tanzania, un estudio de la OIT llegó a la conclusión de que una empresa no puede ser viable si tiene que absorber todos los costos relacionados con la total observancia de la legislación laboral<sup>29</sup>. Un estudio más reciente efectuado en dos zonas rurales y en cuatro zonas urbanas de la República Unida de Tanzania describe las medidas y los costos incurridos por ocho propietarios de diferentes tipos de microempresas, durante un período de cuatro meses, al tratar de cumplir los reglamentos para legalizar sus empresas. Incluso después de pagar cantidades excesivas de «gastos adicionales» que se sumaron al pago que se requería oficialmente para el registro y la obtención de una licencia comercial, la mitad de ellas no pudieron legalizarse<sup>30</sup>. Si se reducen los requisitos regulatorios a un mínimo y se aplican después de manera estricta, los costes de transacción de las empresas y los costes administrativos de las autoridades disminuirán y al mismo tiempo aumentará su cumplimiento.

La reducción de los costes jurídicos, no jurídicos y administrativos contribuirá también a compensar posibles efectos económicos y sociales adversos de la legalización:

Los diferentes estudios coinciden en que la legalización tendría un impacto inmediato nefasto en las actividades informales, sobre todo en el número de personas ocupadas (a nivel de empleo), la rentabilidad y el ahorro de los empresarios, debido a que bajarían sus ingresos netos. La situación de semilegalidad y la flexibilidad de las condiciones de contratación son dos factores importantes que permiten a las empresas del sector informal crear tantos puestos de trabajo de costo módico. La legalización podría acarrear la desaparición de un gran número de pequeñas empresas o, por lo menos, una reducción considerable de su personal, al no poder soportar los nuevos gastos. El caso es que, para poder mantener el nivel de ingresos anterior, los empresarios se verían obligados a repercutir el costo de la legalización sobre los precios, con la pérdida consiguiente de clientela y la mengua de su nivel de actividad<sup>31</sup>.

### *La gobernabilidad y la función de los gobiernos nacionales y locales*

No son sólo los gobiernos nacionales los que deberían establecer y aplicar disposiciones regulatorias y jurídicas apropiadas para mejorar el atractivo y la viabilidad del espíritu empresarial. Los gobiernos locales, los ayuntamientos o los municipios tienen también una función primordial que desempeñar. Racionalizar y reducir los costos de la reglamentación de las empresas no es suficiente: no basta con simplificar las medidas administrativas. Es igualmente importante aumentar la eficacia y la eficiencia de la burocracia<sup>32</sup> (por ejemplo, ofreciendo un servicio de información simplificado donde

<sup>28</sup> V. Tokman (director de la publicación): *Beyond regulation: The informal economy in Latin America* (Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1992), pág. 9.

<sup>29</sup> C. Vargha: *Study on international labour standards and micro-enterprises* (Ginebra, OIT, 1992). Véase también la sección sobre legislación laboral y administración laboral en el capítulo III de este informe.

<sup>30</sup> OIT/ONUDI/PNUD: *Roadmap study of the informal sector in Mainland Tanzania*, proyecto de informe (diciembre de 2001).

<sup>31</sup> C. Maldonado: «Sector informal: Legalización o 'laissez-faire'?', en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 114, núm. 6, 1995, págs. 804-805.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, pág. 794.

las empresas puedan obtener un asesoramiento preciso y solicitar el registro y la licencia comercial, etc.; reducir el papeleo; ofrecer un horario de oficina conveniente); ofrecer servicios mejorados e informar a los operadores del sector informal acerca de esos servicios podría mejorar mucho el entorno, tanto en términos de beneficios como de crecimiento. A menudo, los operadores del sector informal tienen que pagar no sólo los costos directos sino también costos indirectos en forma de multas o soborno de los funcionarios locales. El acoso, el soborno endémico y la extorsión practicada por los funcionarios públicos son a menudo citados como problemas con los que se enfrentan los operadores del sector informal. Por consiguiente, también es importante mejorar la transparencia y la aplicación coherente de las normas y reglamentos: la gobernabilidad forma parte de un entorno propicio. Esas medidas también pueden aumentar los ingresos municipales, mejorando así su capacidad para ofrecer la infraestructura y los servicios necesarios para las personas del sector informal de la economía.

Un entorno propicio para el espíritu empresarial y el crecimiento de las empresas también tiene que abarcar una serie de políticas económicas y sociales y la facilitación de servicios de apoyo. Las empresas del sector informal necesitan

la creación de reglas de juego equitativas por lo que se refiere a la obtención de créditos y capitales de explotación, así como de otros servicios que debería ofrecer toda economía de mercado que funcione adecuadamente, y la creación o la reforma de las instituciones necesarias para apoyar la economía empresarial [...] La legislación por sí sola no puede garantizar la eliminación de los problemas que afectan a los propietarios de establecimientos que se dedican a actividades informales, tales como el acceso al crédito, a la tecnología y los mercados, a la formación y a los servicios gubernamentales, así como a la información sobre los mercados, etc. Este dilema afecta también de forma vital a algunos de los objetivos definidos por la OIT en cuanto a mejorar la remuneración, las condiciones de trabajo, la protección social y la seguridad social, todo lo cual implica costos. Huelga decir que esto es también un problema para las empresas del sector formal de los países en desarrollo, que a menudo son muy sensibles a los aumentos de los costos. Es necesario que los responsables de las políticas y los gobiernos se den cuenta de que los costos injustificados que implican las actividades comerciales reducen los beneficios de que podrían disfrutar los trabajadores, beneficios que contribuirían a mejorar sus niveles de vida [...] A menos que se tomen medidas para crear las condiciones en las cuales los trabajadores del sector informal puedan beneficiarse, la simple legalización no es una solución a los problemas de los empresarios ni de los trabajadores de la economía del sector informal<sup>33</sup>.

Los países más poblados del mundo, China e India, así como Sudáfrica, ofrecen ejemplos interesantes de esfuerzos para abordar el dilema de lograr niveles de empleo, de ingresos y de bienestar más elevados en el sector informal de la economía, por una parte, y la ampliación de formas adecuadas de regulación y de protección, por la otra. Como se señala en el capítulo II, el Gobierno de China se interesa cada vez más en el sector informal de la economía para ocuparse del problema de las reducciones masivas de personal de las empresas estatales y del elevado desempleo; en este sentido, la ciudad de Shangai ha sido pionera. En el recuadro 6.3 se describen los esfuerzos del gobierno municipal de Shangai; es interesante observar los esfuerzos para garantizar que los empleos del sector informal estén protegidos y puedan integrarse en el sector formal.

<sup>33</sup> S. de Silva: *Informal economy: Issues and challenges*, documento no publicado, 2001. En la sección sobre reglamentos comerciales y empresariales que figura en el capítulo III de este informe se subraya también que un entorno favorable para las microempresas beneficia directamente a los trabajadores del sector informal y que la reforma de la legislación laboral tiene que ir acompañada de una revisión de los reglamentos comerciales.

*Una cultura empresarial para empleos decentes en el sector formal*

La educación y la formación pueden ser importantes instrumentos para el desarrollo de la iniciativa empresarial, especialmente por lo que se refiere a ofrecer a los microempresarios y pequeños empresarios una formación profesional combinada con actividades de capacitación sobre técnicas empresariales y de gestión. Para inculcar una cultura empresarial a los operadores de microempresas y de empresas pequeñas debe prestarse especial atención a las campañas de sensibilización para fomentar buenas relaciones laborales, la aplicación de los contratos, los derechos de los trabajadores, mejores condiciones de trabajo, una productividad más elevada, una concienciación ambiental y una mayor calidad de los bienes y los servicios. La cultura empresarial debería contribuir a que los microempresarios y los empresarios de pequeñas empresas reconozcan que un empleo de calidad conlleva una mejora de los negocios. El desarrollo de una cultura empresarial es especialmente importante en aquellos países donde el contexto cultural no propicia la iniciativa empresarial — y algunas veces es particularmente hostil a las empresarias — o el cumplimiento de los reglamentos necesarios para el funcionamiento eficaz de las empresas dentro de su entorno, social y físico, sobre todo en las zonas urbanas. Un sistema jurídico facilitado es más eficaz cuando el sistema de valores o la cultura de un país refuerzan la aceptación básica, el respeto y la observancia de la ley y del imperio de la ley.

Aunque se aliente a los microempresarios a tener una actitud más positiva respecto a unos riesgos calculados y a considerar el fracaso de una empresa como una experiencia enriquecedora, obviamente, también es necesario que se tenga en cuenta el impacto de todo esto tanto para los empresarios como para los trabajadores. La experiencia ha demostrado, especialmente en África y en el Asia Meridional, así como en algunos países en transición, que sólo un pequeño porcentaje de trabajadores del sector informal de la economía están en situación de tomar las medidas necesarias para crear una empresa oficialmente reconocida. Muchas de estas nuevas microempresas no sobreviven más allá del primer año y muchas más fracasan durante el segundo año. Los empresarios implicados en estas iniciativas se encuentran entonces en una situación peor que antes, ya que sus proyectos empresariales han fracasado y probablemente se han endeudado al tratar de financiar sus empresas. Deberían preverse servicios de apoyo apropiados para asesorar a los nuevos microempresarios y empresarios de pequeñas empresas para evitar esos fracasos, así como para reorientar a estos operadores del sector informal hacia otras actividades más rentables.

*Estructuras de apoyo y servicios destinados a la microempresa*

Para poder sobrevivir en los mercados cada vez más competitivos y efectuar la transición hacia el sector formal de la economía es preciso que las microempresas sean innovadoras, que se adapten a las necesidades cambiantes de los clientes y que aumenten su productividad, y para hacer esto de manera eficaz y efectiva precisan a menudo apoyo. Los servicios de apoyo a las empresas que pueden ayudar de manera significativa al establecimiento y la operación de una microempresa son el crédito, la formación, la información sobre mercados y el apoyo para la comercialización, la tecnología, las incubadoras de empresas, el fomento de vínculos entre empresas y entre sectores, incluida la subcontratación y los servicios de

**Recuadro 6.3. Fomento del «empleo informal» con protección social: gobierno municipal de Shanghai**

Con la intensificación de la reforma de las empresas estatales desde mediados del decenio de 1990 en adelante, y los consiguientes recortes masivos de personal, el Gobierno de China se ha interesado en la economía informal como una solución para el desempleo a gran escala. Desde el mes de septiembre de 1996, el gobierno municipal de Shanghai aplica un programa para fomentar el desarrollo del sector informal, oficialmente sancionado mediante reglamentos titulado «Ideas para alentar a los trabajadores despedidos a buscar empleo en pequeñas unidades económicas». Como estas unidades informales no están registradas en la Oficina de Industria y Comercio, no tienen condición jurídica como unidades económicas en la economía formal.

El gobierno municipal ha definido 15 tipos de actividades informales: reparación y mantenimiento de equipo doméstico; reparación y mantenimiento de artículos para el hogar; reparación y renovación de casas; costura, lavado de ropa y peluquería; ayuda doméstica y cuidados; reparto exprés; comida rápida y alimentos precocinados; limpieza y mantenimiento; provisión de unidades de trabajo con mano de obra; carga y descarga de mercancías; alquiler de equipo y de herramientas; reciclaje de desechos y de objetos viejos; talleres de artesanía; actividades culturales comunitarias y de ocio; y mano de obra para obras públicas. Existen dos tipos de pequeñas unidades económicas informales: las de trabajo independiente, creadas voluntariamente por trabajadores despedidos y desempleados que aportan ellos mismos el capital, administran las empresas y asumen la responsabilidad de las ganancias y de las pérdidas; y las unidades económicas de obras públicas que reciben subsidios del gobierno local para la limpieza de las calles, la seguridad, la conservación de los espacios verdes y la limpieza y mantenimiento de las instalaciones públicas. El gobierno municipal ha establecido órganos especiales del servicio del empleo en los ámbitos de la ciudad, del distrito, del condado, de los comités de barrio y de la ciudad para ayudar a las organizaciones de trabajadores del sector informal a: desenvolverse en los diversos procedimientos administrativos, tales como los exigidos por la Oficina de Industria y Comercio y el servicio de impuestos; prestar asistencia también a los trabajadores independientes en forma de asesoramiento técnico, por ejemplo, para el desarrollo de un plan de negocios; actuar asimismo como fiadores para la obtención de préstamos bancarios; y organizar actividades de formación. Ofrecen también subvenciones especiales para los trabajadores que se encuentran en graves dificultades, incluidas las de gastos de subsistencia, atención médica y prestaciones para complementar los salarios. El gobierno municipal ha promulgado también medidas y políticas especiales de protección para fomentar las unidades económicas informales, entre las cuales figuran:

- La inclusión en el sistema de seguro social básico de la ciudad. Las personas que trabajan en el sector informal pagan cotizaciones individuales a ese sistema, que son un 14,5 por ciento más bajas que las que pagan los trabajadores del sector formal de la economía y que utilizan

*(Continúa en la página siguiente.)*

una contribución de base inferior a la del salario mínimo anual medio en Shanghai.

- Oportunidades de formación para los empleadores y los trabajadores del sector informal que comprenden la creación de empresas, formación comercial básica y conocimientos técnicos. Los trabajadores del sector informal pueden asistir a un curso de formación gratuito al año.
- Exoneración de impuestos locales durante un período de tres años, incluidos los impuestos comerciales, los impuestos sobre la renta y otros impuestos locales. También están exentos durante tres años de toda contribución en materia de seguro social no reglamentario relacionado con las pensiones, la asistencia médica y el desempleo.
- El Fondo de la Ciudad para el Fomento del Empleo abona el 50 por ciento del seguro de riesgo y actúa también como fiador para la obtención de créditos bancarios.
- Una agencia de servicios de trabajos públicos comunitarios facilita empleo básico a las personas con dificultades para obtener empleo, tales como las personas con discapacidades.
- El «Proyecto 4050», destinado a las mujeres de más de 40 años y los hombres de más de 50 años que tienen problemas para encontrar un nuevo empleo debido a la discriminación por su edad, que estimula a grupos de cinco personas a crear una empresa conjunta.

Fuente: J. Howell: *Good practice study in Shanghai on employment services for the informal sector*, informe preparado para la OIT.

orientación, etc.<sup>34</sup> Como el crédito y la formación son generalmente los servicios más importantes, éstos se abordan en secciones específicas de este capítulo.

Una forma de mejorar la sostenibilidad de las empresas del sector informal podría consistir en integrarlas en estructuras cooperativas en las cuales la obtención conjunta de insumos, servicios de crédito y de comercialización puede ser organizada sin comprometer la autonomía de cada empresario individual. Esas cooperativas pueden ser registradas como personas jurídicas, lo cual es una medida importante con miras a la formalización (véase también la sección sobre la función de las cooperativas en el capítulo V).

El enfoque utilizado durante los decenios de 1970 y de 1980 para ofrecer servicios de apoyo a las microempresas consistía en organizar actividades de generación de ingresos (en particular cuando los grupos beneficiarios eran las mujeres pobres). Sin embargo, muchos de esos programas tendían a implicar a los beneficiarios en actividades que no eran sostenibles. Más recientemente se ha demostrado un interés creciente en la provisión de una serie de servicios de desarrollo comercial a las microempresas, basándose lo más posible en las capacidades del sector privado para ofrecer servicios rentables y fomentar la competitividad entre los proveedores de servicios a fin de garantizar la calidad de los mismos. La justificación de este enfoque se basa en la

<sup>34</sup> Sin embargo, como se señala en muchos estudios, la gran mayoría de los microempresarios no cuentan con ningún servicio de apoyo.

constatación de que el sector privado a menudo ya ofrece esos servicios en muchos países.

La OIT ha desempeñado una función importante, en cooperación con el Banco Mundial y otros organismos donantes, en el desarrollo de principios orientadores para los servicios de desarrollo comercial encaminados a crear el marco institucional necesario dentro de los países a fin de fomentar la iniciativa empresarial y apoyar el desarrollo de pequeñas empresas<sup>35</sup>. El objetivo es fortalecer la capacidad de las organizaciones intermediarias privadas<sup>36</sup>, incluidas las empresas, para ofrecer servicios de calidad de manera profesional y sostenible. El Programa SIPROMICRO descrito en el recuadro 6.4 es un ejemplo interesante.

No obstante, la mayoría de los programas que ofrecen servicios de apoyo a las pequeñas empresas se orientan hacia las empresas pequeñas y medianas más que hacia las microempresas y, como resultado de ello, quizás terminen marginando más que ayudando a la gran mayoría de empresarios del sector informal. Estos programas de apoyo tienden a privilegiar a los más prósperos y a desatender a los otros. En especial, los microempresarios a domicilio — casi siempre mujeres — carecen de visibilidad y son ignorados por esos programas. Tras desatarse la crisis financiera asiática de 1997, éste fue el enfoque inicial adoptado por el Gobierno de Tailandia al tratar de revigorizar la economía fomentando las pequeñas y medianas empresas. Muchos de los mecanismos de apoyo fueron facilitados a través de los canales de apoyo existentes, aquellos que servían a las empresas más grandes y más oficiales. La OIT invocó en Tailandia la necesidad de reconocer la función que las microempresas desempeñan en la creación de empleo y de riqueza y finalmente se dio prominencia a esas empresas en el plan general del Gobierno.

Dada la creciente importancia del papel de la mujer en la economía informal, deberían tomarse medidas específicas destinadas a apoyar a las mujeres que son o que desean convertirse en empresarias. Esas medidas incluyen el acceso a la formación en conocimientos comerciales básicos y oportunidades de mercado en sectores no tradicionales y la prestación de ayuda para superar las limitaciones específicas en esferas tales como el acceso al crédito y a la tecnología de la información y de la comunicación (TIC). Teniendo en cuenta las otras limitaciones que figuran en el recuadro 6.1 *supra*, deberían también realizarse esfuerzos para fomentar las redes colectivas y las asociaciones de mujeres empresarias y aumentar su visibilidad dentro de sus propias comunidades como modelos y como mentoras.

La Recomendación núm. 189 aboga también por medidas especiales e incentivos destinados especialmente a los grupos desfavorecidos, incluyendo no sólo a las mujeres, sino también a las personas desempleadas durante largo tiempo, las personas afectadas por ajustes estructurales o prácticas restrictivas y discriminatorias, las personas discapacitadas, el personal militar desmovilizado, los jóvenes, incluidos los diplomados, los trabajadores de más edad, las minorías étnicas y los pueblos indígenas y tribales, es decir, las personas que más probablemente forman parte del sector informal.

<sup>35</sup> Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development: *Business development services for small enterprises: Guiding principles for donor intervention*, edición de 2001 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2001).

<sup>36</sup> Según las condiciones locales y las ventajas comparativas, los proveedores de servicios pueden ser las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los institutos de formación, las ONG, las cámaras de comercio, las empresas privadas y, algunas veces, las organizaciones semiprivadas o del sector público. Se fomentan las redes colectivas y la cooperación entre los distintos interesados.

**Recuadro 6.4. Utilización de la Web para apoyar a las microempresas y vincularlas al sector formal de la economía: SIPROMICRO**

A través del Proyecto PROMICRO se ofrece apoyo a las microempresas del sector informal en seis países de América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). Los objetivos de este proyecto son: i) fortalecer las asociaciones de microempresas; ii) mejorar su acceso a la información y divulgar enfoques innovadores para la promoción de microempresas; y iii) mejorar los resultados de los proyectos y programas nacionales para las microempresas a través de sus foros regionales. El Proyecto PROMICRO ha contribuido a fortalecer el Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América (COCEMI). Fundado en 1992, COCEMI es una organización no lucrativa que representa y fomenta los intereses de sus afiliados nacionales ante organismos nacionales, regionales e internacionales a través de sus redes y grupos de presión. COCEMI es ahora un interlocutor reconocido en la toma de decisiones de ámbito nacional y regional relativas al desarrollo de la microempresa. COCEMI ofrece a sus afiliados una serie de servicios para el desarrollo de las empresas.

Como PROMICRO ha ampliado su alcance y las asociaciones de microempresarios en la región se han organizado mejor, el proyecto ha proseguido su objetivo prioritario de mejorar la divulgación y el intercambio de información entre sus socios: microempresas, instituciones de apoyo, asociaciones locales, cámaras de comercio, municipalidades, ONG e instituciones de investigación. Se ha establecido un sistema regional de información en Internet (<http://www.sipromicro.com>). El sitio SIPROMICRO ofrece una amplia gama de informaciones que incluye importantes proyectos en curso, datos económicos, servicios de asesoramiento, referencias bibliográficas y páginas interactivas sobre diversos temas. SIPROMICRO demuestra que los microempresarios del sector informal, a través de sus asociaciones, pueden, al igual que sus contrapartes más grandes del sector formal, aprovechar la tecnología más avanzada y las oportunidades de mercado.

Fuente: OIT: *Job creation programmes in the ILO*, Consejo de Administración, documento GB.273/ESP/4/2, 273.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, noviembre de 1998.

*Mejorar la calidad del empleo en las microempresas y en las pequeñas empresas*

Para garantizar que las microempresas no sólo creen más empleos, sino, lo que es más importante, que esos empleos sean de mejor calidad, el reto que tienen que afrontar este tipo de empresas es demostrar de qué forma pueden aumentar la productividad y el acceso a nuevos mercados mediante empleos de calidad. Incluso en las microempresas y en las pequeñas empresas que actualmente operan en la economía informal, la introducción de sencillas mejoras en las condiciones de trabajo, en la gestión de los materiales y en la reducción del volumen de desechos, la adopción de medidas básicas de seguridad y la mejora de la gestión de las relaciones humanas pueden generar rápidamente resultados tangibles en términos de productividad y de utilidades, y ayudarlas a integrarse en la economía formal. No obstante, para alcanzar este objetivo es necesario que los empleadores y los trabajadores de la economía informal estén convencidos de ello. En efecto, mejorar la calidad del empleo debe hacerse

de tal manera que estos actores no la consideren como una amenaza para su medio de subsistencia. Por ejemplo, según unos estudios de la OIT, los trabajadores de las microempresas en la India dan mucha más importancia a la supervivencia de sus empresas que a la mejora de sus propias condiciones de trabajo. Para este fin, la OIT ha estado recabando pruebas y hechos que demuestran que cuando hay empleos mejores, mejora la actividad económica de las microempresas y de las pequeñas empresas (véase el recuadro 6.5 y la sección relativa a la salud y seguridad en el trabajo en el capítulo IV).

**Recuadro 6.5. La calidad del empleo es algo positivo para las microempresas y para las pequeñas empresas**

- En una pequeña empresa de fabricación de teteras en la *República Unida de Tanzania* la inversión de 100 dólares de los Estados Unidos para instalar ventiladores y agrandar las ventanas mejoró las condiciones de trabajo hasta tal punto que la producción diaria de teteras aumentó de 450 a 660 unidades. Los beneficios diarios aumentaron en más de 200 dólares.
- En *Filipinas*, Emmalyn Arévalo — que posee un taller casero de fabricación de calzado — ha trabajado con esfuerzo durante años en este típico negocio familiar. A pesar de los esfuerzos de toda la familia, sus modestos ingresos apenas servían para cubrir las necesidades básicas. En 1996, Emmalyn participó en el programa piloto de formación de la OIT *Mejore su ambiente de trabajo* (Improve your Work Environment (IWEB)), que está orientado a las microempresas. En el marco de este programa, Emmalyn dio prioridad a la mejora de las condiciones de trabajo mediante: i) la cooperación y un mayor conocimiento técnico y humano de la empresa; ii) una mayor vigilancia del control de calidad; iii) mejoras en el ambiente de trabajo; iv) la mejora en las condiciones del taller y en el flujo de producción, de manera que ello revierta en una mayor seguridad de los trabajadores y en una producción más eficaz y menos contaminante; y v) la creación de un registro eficaz para supervisar los gastos y compras del taller. La productividad material aumentó en un 20 por ciento, y la empresa adquirió fuerza competitiva y comenzó a crecer.
- Hari Krishna Sigdel vive en *Nepal* y tiene 22 años de edad. Dejó la escuela secundaria y comenzó a trabajar en las fábricas. Trabaja en su actual empleo desde hace más de cinco años. La empresa participó en el programa piloto IWEB de la OIT y Sigdel ofreció las siguientes sugerencias prácticas para mejorar las condiciones de trabajo en la empresa: i) aumentar la altura del suelo para evitar las molestias que ocasionan las lluvias; ii) facilitar un aseo a los trabajadores para que éstos no tengan que caminar grandes distancias; iii) instalar ventiladores y sistemas de renovación del aire para que los empleados trabajen mejor en el verano; iv) ofrecer a los trabajadores suficiente agua para beber; y v) ampliar el espacio de trabajo para mejorar el desarrollo de las operaciones de la producción. El empleador aceptó cumplir con casi todas las recomendaciones que sugirió este trabajador.

Fuente: OIT: *Job quality: It's just good business* (Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín), actualizado (2001).

## GARANTIZAR LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

En la Recomendación núm. 189 se señalan las normas jurídicas relativas a los derechos de propiedad, que son las que determinan si los activos pueden convertirse en capital productivo mediante la venta, el alquiler, o bien si pueden ser utilizados como garantía. La inexistencia de derechos de propiedad reconocidos por la ley, incluyendo los derechos de propiedad intelectual, implica que los empresarios potenciales no pueden utilizar, constituir, recombinar o intercambiar sus activos de la manera más productiva posible para generar así un valor adicional. Por ejemplo, si los operadores informales dispusieran del título de propiedad de sus tierras, no sólo podrían construir en ellas sino que además podrían ofrecerlas como garantía. Si no pueden transformar sus bienes en capital productivo — lo cual convierte a la empresa en capital improductivo —, no podrán disponer de los medios necesarios para desarrollar su actividad empresarial, innovar y desarrollar o ampliar la empresa. Esto significa también que una economía nacional no es capaz de aprovechar eficazmente el capital procedente de los activos disponibles en el país.

De Soto<sup>37</sup> expone un argumento muy convincente: si los activos y los recursos financieros y comerciales de los operadores informales se encuentran integrados en un marco financiero y jurídico ordenado y coherente — que permite registrar la propiedad, así como otras informaciones pertinentes, de una manera normalizada, simple y rentable —, los operadores informales podrán aprovechar esto para obtener capital y, de esa manera, generar una plusvalía y más puestos de trabajo (véase el recuadro 6.6). Las leyes también deben aplicarse de manera imparcial, coherente y rápida para garantizar la seguridad o la protección de los derechos de propiedad. A lo largo de la pasada década De Soto y la organización de investigación que él mismo preside, el Instituto para la Libertad y la Democracia (ILD), han ayudado a muchos países a «regularizar» o a inscribir en el registro las propiedades de los pobres. El enfoque de De Soto consiste, primeramente, en hacer un inventario del sector no declarado o de aquellos activos que no se encuentran dentro del marco legal o reglamentario. El siguiente paso consiste en examinar la visión que tienen de la tierra los pobres y los aspectos que más los pueden afectar negativamente. Es importante dar la oportunidad a los pobres de que expresen sus opiniones. Con frecuencia éstos están organizados de manera informal o disponen de varios tipos de estructuras de organización; a estas estructuras se les puede dar visibilidad, y pueden ser tema de examen en el debate político sobre la reforma de las leyes. La siguiente fase consiste en reformar el ordenamiento jurídico: volver a regular, simplificar las normas y las leyes que rigen la economía formal (leyes engorrosas, o que ya no son pertinentes, y que contribuyen al desarrollo del proceso de informalización), ofrecer incentivos (por ejemplo, la exoneración temporal de impuestos) para atraer a las actividades informales hacia el sistema formal, y trabajar con miras a establecer ulteriormente un sistema unificado que incluya y beneficie a todos los actores económicos. Lo que se espera conseguir con ello es reducir el coste que supone integrarse al sector formal — mediante la simplificación y la mayor eficacia de los trámites correspondientes —, aumentar el acceso de los pobres a los servicios y a la protección y aumentar también de manera significativa los ingresos del Estado. Sería muy útil disponer de más información que indique en qué medida el costo de la mano

<sup>37</sup> H. de Soto: *El misterio del capital: ¿por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo?* (Nueva York, Basic Books, 2000).

**Recuadro 6.6. La creación de empleo garantizando los derechos de propiedad**

En el Perú, el Instituto para la Libertad y la Democracia (ILD), del que es Presidente Hernando de Soto, ha ayudado a aliviar el problema de los derechos de propiedad que tiene el régimen de propiedad de su país. Las consecuencias del aumento de las propiedades registradas se describen a continuación: «Hemos logrado transferir más de 276.000 empresas del sector informal al formal. Ello se logró modernizando el proceso y reduciendo las demoras y los trámites burocráticos de alrededor de 300 días a menos de un día para que los empresarios puedan registrar legalmente sus negocios. El peso del proceso recae ahora sobre la burocracia en vez de gravar a los propietarios de las empresas. Ahora que las empresas se encuentran incorporadas al sector formal, el Gobierno está recaudando cientos de millones de dólares más que antes en impuestos. Y esas empresas también están empleando a un mayor número de personas. En este proceso se han creado más de 500.000 nuevos empleos, porque las personas ahora son propietarias de negocios legales, pueden hacer publicidad y no se ven obligadas a pagar sobornos por protección.»

Fuente: «Los derechos de propiedad: fundamento de los mercados», *Economic Reform Today*. Una entrevista con Hernando de Soto por el Centro Internacional para la Empresa Privada, <http://www.cipe.org/ert/s19/sotoS19.php3>, 20 de diciembre de 2001.

de obra se tiene en cuenta en los cálculos (por ejemplo, cuánto aumentaría el costo de la participación en el sector formal si los empleadores respetasen las leyes del trabajo y ofrecieran protección social a los trabajadores del sector informal) y si los salarios y otras condiciones de empleo podrían mejorarse mediante la reducción de los costos de legalización de una empresa. En la economía informal, los costos de transacción fácilmente pueden ser más elevados que los costos de la mano de obra, pero este aspecto requiere estudios adicionales.

La reforma de las leyes relativas a la propiedad debería dedicar especial atención a las desigualdades de género existentes en lo que se refiere a los derechos a disponer y a ejercer el control de la propiedad. En muchos países en desarrollo en los que existe el título de propiedad, son los hombres quienes poseen y ejercen el control sobre la tierra. En varios países, las mujeres ni siquiera pueden poseer el título de propiedad de la tierra. En Mozambique, por ejemplo, la National Farmers Union (NFU), una asociación de alrededor de 430 cooperativas locales y grupos de agricultores, liderada por una mujer del lugar, está presionando al Gobierno para que las mujeres de las zonas rurales puedan obtener las escrituras de propiedad de la tierra. A pesar de la resistencia ofrecida por la burocracia, dominada por los hombres, la NFU ha ayudado a alrededor del 95 por ciento de sus miembros a obtener una escritura de propiedad<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo: Reunión de expertos en integración de las cuestiones de género para promover las oportunidades. *Nota de la Secretaría de la UNCTAD*, Junta de Comercio y Desarrollo, Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo, Ginebra, 14 a 16 de noviembre de 2001 (TD/B/COM.3/EM.14/2).

La capacidad de las mujeres para convertirse en empresarias se ve con frecuencia seriamente limitada ya que no pueden gozar de los derechos de propiedad. Esta situación puede deberse bien a una manifiesta discriminación de la legislación estatal, que considera a las mujeres legalmente menores de edad y las somete durante toda su vida a la autoridad de los padres, de los maridos, de los hermanos o de los hijos, o bien, y esto es lo más corriente, a una situación de desigualdad arraigada en el derecho consuetudinario. De Soto anima a todas las parejas de hecho a que inscriban su matrimonio en el registro con el fin de garantizar que las mujeres dispongan de la garantía jurídica de que sus bienes quedan «regularizados».

#### LA FINANCIACIÓN EN LA ECONOMÍA INFORMAL

La constitución de una empresa, por pequeña que sea, requiere invariablemente más dinero que el que los empresarios potenciales tienen al alcance de la mano. A menudo, el acceso a la financiación es, por sí solo, el factor más importante para la creación de una empresa, para mantenerla en funcionamiento y para conservar los puestos de trabajo. Para los microempresarios de la economía informal, la necesidad de financiación es una de sus principales prioridades. La cuestión no es si pueden obtener créditos, sino en qué condiciones y si dichas condiciones se encuentran al alcance de los microempresarios y empresarios potenciales. Pocas empresas informales son capaces de obtener créditos de los bancos puesto que no tienen garantías prendarias que ofrecer. Como resultado de ello, se ven obligadas a solicitar préstamos a fuentes de financiación informales. Esto se refleja en el rápido crecimiento que han registrado en los últimos años las iniciativas de microfinanciación dirigidas a las necesidades de aquellos que trabajan en las economías informales en vías de expansión.

En el mercado financiero formal, los préstamos se basan en contratos entre prestamistas y prestatarios. Los contratos se hacen por escrito y son admitidos en procesos judiciales en caso de insolvencia del prestatario. Estas normas contractuales tienen fuerza ejecutiva con arreglo a la ley. Los bancos no sólo son muy renuentes a correr riesgos, también están motivados por la obtención de beneficios, por lo que evitan hacer transacciones — del tipo operaciones a pequeña escala — que conllevan elevados costes administrativos.

La financiación en el mercado financiero informal funciona de otro modo. En la práctica, los mecanismos de financiación informal han existido siempre. La mayor parte de los operadores de la economía informal utilizan la financiación informal. En la mayor parte del mundo en desarrollo podemos encontrar dos tipos: los acuerdos financieros informales con transacciones tarificadas y asociaciones de ahorro y crédito rotatorio. En la primera categoría, la operación produce un beneficio neto para una de las partes; en la segunda, el beneficio se distribuye de manera equitativa entre las partes contratantes participantes. En ambos casos se da por sentado que ambas partes contratantes se conocen muy bien y que por el hecho de ser allegados se puede prescindir de un contrato formal. Los acuerdos financieros informales con transacciones tarificadas son los que ofrecen, por ejemplo, los prestamistas, que habitualmente suministran un único servicio financiero, como, por ejemplo, préstamos de emergencia, a menudo en condiciones de usura. Algunas personas viven de conceder préstamos, mientras que otras prestan dinero únicamente para complementar otras actividades económicas, como la agricultura, el transporte o el comercio. En casos extremos, esta

práctica puede llevar a contratos interrelacionados e incluso a la servidumbre por deudas<sup>39</sup>.

Las asociaciones de ahorro y crédito rotatorio o «tontinas», como se las conoce en algunos países, agrupan hasta 200 personas que tienen algún vínculo en común, la misma parroquia, vecindario, grupo étnico, edad o actividad económica. Se reúnen periódicamente para depositar una cantidad fija e igual de dinero en un fondo común. Cada miembro tiene asignado un turno en el grupo que le da derecho a recurrir a las contribuciones de los demás. Generalmente el dinero se utiliza para financiar bienes de consumo, ritos de paso o situaciones personales imprevistas. La gente se adhiere a las asociaciones de ahorro y crédito rotatorio para obtener servicios financieros, pero también porque les da la sensación de pertenecer a un grupo. Valoran el saber que pueden volver a su asociación correspondiente si lo necesitan: una asociación de ahorro y crédito rotatorio es una muestra de que existe capital social. Las asociaciones de ahorro y crédito rotatorio no siempre resultan adecuadas para financiar el desarrollo de empresas informales, dado que para obtener los fondos hay que seguir un orden estricto o someterse a un sistema de subastas.

La financiación informal continúa existiendo y prosperando, junto con las instituciones de microcrédito como el Grameen Bank de Bangladesh, el Bank Rakyat de Indonesia y la Small Enterprise Foundation de Sudáfrica. Los planes de microcrédito copian las técnicas de funcionamiento de la financiación informal: préstamos sin garantía, operaciones sencillas y rápidas, calificación («graduación») de los clientes y, por encima de todo, la utilización de una responsabilidad conjunta como sustituto de la garantía prendaria. Lo que la financiación informal y la microfinanciación tienen en común es que consideran el hogar y la empresa como una unidad y no suelen preocuparse de cómo va a utilizarse el préstamo, ya sea para consumo, inversiones productivas o ahorro. Los planes de microfinanciación se desarrollan en el mismo mercado que la financiación informal. La competencia tiene efectos tanto positivos como negativos. Por ejemplo, las operaciones del Grameen Bank han reducido el tipo de interés que aplican los prestamistas tradicionales en áreas donde nunca había habido competencia. Por otro lado, las agresivas instituciones microfinancieras también inducen a algunos núcleos familiares-empresariales a superar su capacidad de absorción de deuda, lo que lleva al reciclaje de las deudas. Para los hogares esta práctica tiene un efecto neto: los puede llevar a asumir una mayor carga de la deuda.

En un principio, las instituciones microfinancieras consideraban la demanda de pequeños préstamos como una necesidad que se daba sobre todo entre las personas pobres en el sector informal. Estos préstamos estaban destinados a permitir que los trabajadores independientes efectuaran pequeñas inversiones. El Grameen Bank y otras redes de instituciones microfinancieras operan en el supuesto de que, para los préstamos poco importantes, la capacidad de absorción es mayor que la que atienden los prestamistas. El efecto secundario positivo de la microfinanciación en esta estrategia es que estimula la competencia y, por ende, reduce los tipos de interés crediticios que la gente pobre tiene que pagar.

---

<sup>39</sup> Las desastrosas consecuencias sociales de los mercados financieros locales monopolísticos y atrasados que llevan a la servidumbre por deudas se estudian en OIT: *Alto al trabajo forzoso. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001.

Todo el mundo sabe que los pobres ahorran más, mucho más, de lo que se ha reconocido hasta ahora. De hecho, una de las características más sorprendentes de la economía informal en todo el mundo es que ha sabido movilizar ahorros importantes entre sus propias filas. En la economía informal, la gente pobre ahorra por diversos motivos, pero básicamente porque necesita protegerse frente a los riesgos. A este respecto, en la economía informal, el ahorro es el vector fundamental para atenuar los riesgos y la graduación de la corriente de ingresos. Se trata de una forma de seguro no contractual. La fuerte propensión al ahorro en el sector informal queda patente por el hecho de que en la mayoría de las instituciones microfinancieras basadas en los ahorros, como las mutualidades de crédito, bancos de pueblo o cooperativas de ahorro y crédito, el número de personas que hacen depósitos, en cualquier momento, es seis veces mayor que el número de personas que contrata préstamos<sup>40</sup>.

La financiación también puede ser una poderosa herramienta para iniciar y fortalecer la autoorganización en la economía informal. A menudo son las transacciones monetarias las que provocan la formación de grupos de responsabilidad conjunta y de solidaridad, algunos de los cuales, con el tiempo, se convierten en organizaciones de autoayuda con múltiples objetivos. Las transacciones monetarias también provocan la creación de clubes de ahorro, sociedades funerarias y «tontinas». La microfinanciación y los riesgos mancomunados generan capital social. No es de extrañar que aquellos que a menudo son discriminados, legal o culturalmente, en la economía informal, en especial las mujeres, recurren más que otras personas a la creación de organizaciones independientes económicamente que cumplen más que nada una función entre financiera y social.

También existen vínculos importantes entre microfinanciación y microseguros<sup>41</sup>. Los programas de microfinanciación pueden aportar una contribución regular a los regímenes de microseguro. Por otro lado, los regímenes de microseguro de salud pueden aportar una mejor garantía para la liquidación de préstamos, puesto que en caso de problemas de salud graves, el prestatario recibe un tratamiento adecuado.

A diferencia de los países en desarrollo, donde la economía informal tiene una gran tradición anterior a la apertura de sus economías al mercado global, las economías en transición se caracterizan por el hundimiento o, como mínimo, grave desarreglo en el funcionamiento del sector bancario, sin una red de seguridad informal para absorber las perturbaciones económicas y sociales. Cualquiera que intente crear una pequeña empresa o ampliar una empresa existente está limitado en gran medida a recurrir ya sea a la autofinanciación o a transacciones en el mercado negro. Aunque pueda parecer que en estos países existe un gran nicho de mercado para las instituciones microfinancieras, su parte de mercado sigue siendo muy pequeña<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> OIT; Banco Central de los Estados del África Occidental: *Base de datos sobre las instituciones de microcrédito de los países de la Unión Monetaria del África Occidental (WAMU)* (OIT, 1999).

<sup>41</sup> Véase también la sección sobre microseguros del capítulo IV.

<sup>42</sup> El programa microbancario aplicado por el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF) es probablemente la única iniciativa que llega a más del 5 por ciento de los trabajadores independientes y microempresas de la Federación de Rusia y a algunos otros países de Europa Oriental. La OIT está aplicando un programa en los países en transición llamado «Enterprise creation by the unemployed – microfinance for self-employment», que aborda las necesidades que tienen los trabajadores que han sido despedidos para crear una empresa.

Existen diferentes estrategias de promoción para garantizar una mejor divulgación y funcionamiento de los mecanismos financieros en la economía informal. Difieren en el modo en que interpretan el déficit de recursos netos en la economía informal. Por ejemplo, el Grameen Bank considera que es necesario hacer una inyección neta de capital, pues genera excedentes para los pobres. Pero los promotores de cooperativas financieras como las mutualidades de crédito piensan que lo que se necesita es una distribución más eficaz de los recursos, un mayor acceso de los trabajadores pobres a sistemas financieros descentralizados basados en sus miembros y una mejor gestión.

A menudo, la microfinanciación va de la mano del perfeccionamiento de las capacitaciones técnicas y de gestión del prestatario, para que pueda utilizar los recursos de la manera más productiva posible. Por encima de todo, el régimen de políticas y de reglamentación desempeña una función clave en facilitar y promover la aparición de instituciones microfinancieras, cooperativas financieras y otros proveedores de servicios, y en garantizar la estabilidad del sistema financiero.

#### DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y CREACIÓN DE EMPLEOS DE CALIDAD

Para crear empleos de calidad y duraderos es necesario, pero no suficiente, proporcionar formación, desarrollar capacidades empresariales y ampliar el alcance de las instituciones sociales de financiación. Tal y como se destaca en el capítulo II, las políticas de desarrollo económico son esenciales, con inclusión de las políticas de desarrollo económico subregional que abordan explícitamente las cuestiones y restricciones de la economía informal. Las políticas locales de desarrollo económico (LED) pueden jugar un papel importante en este sentido. Son especialmente pertinentes para la economía informal puesto que están basadas en un proceso de diálogo participativo «de abajo a arriba» y en asociaciones públicas-privadas. A través de este proceso, todas las partes interesadas en la economía local diseñan y aplican conjuntamente una estrategia de desarrollo que aprovecha el potencial local endógeno y la ventaja competitiva del área<sup>43</sup> de que se trata. Las políticas locales de desarrollo económico suelen centrarse en la creación de puestos de trabajo a través del desarrollo de microempresas y pequeñas empresas, y de este modo ayudan a los trabajadores de la economía informal a organizarse, a facilitar su acceso a la formación para la adquisición de competencias, servicios financieros y financiación y a mejorar su entorno de vida y de trabajo. Las políticas locales de desarrollo económico también pueden estar vinculadas a planes de microseguro por áreas para los que se mueven en la economía informal<sup>44</sup>.

A menudo, las políticas locales de desarrollo económico tienen como resultado la creación de oficinas locales de desarrollo económico. En los últimos diez años, la OIT ha participado activamente en la promoción y creación de este tipo de oficinas, entre otros lugares, en países de América Central, África Meridional y Europa Sudoriental. En estas actividades se ha prestado especial atención a las necesidades de los trabajadores de la economía informal. Por ejemplo, una actividad impulsada por la OIT en

<sup>43</sup> Véase, por ejemplo: S. White y M. Gasser: *Local Economic Development: A tool for supporting locally owned and managed development processes that foster the global promotion of decent work*, documento de estudio (Ginebra, OIT, 2001).

<sup>44</sup> Véase la sección «Fomento del microseguro y de los sistemas locales» del capítulo IV.

Mozambique ha permitido dar formación y organizar a empresarias de la economía informal para dedicarse a la apicultura y la producción de aceite de girasol.

Los trabajadores de la economía informal también pueden beneficiarse de obras de infraestructura intensivas en empleos que utilizan el enfoque de la OIT de demostrada eficacia basado en el desarrollo de infraestructuras. El Programa de Inversiones Intensivas en el Empleo de la OIT (EIIP) tiene como meta generalizar los objetivos de empleo en la política de inversión pública en infraestructura y construcción, y ha demostrado que es posible crear puestos de trabajo e introducir al mismo tiempo condiciones de trabajo decentes, principalmente sustituyendo la maquinaria importada intensiva en capital por técnicas y tecnologías locales intensivas en mano de obra. El enfoque, orientado en un principio básicamente a la construcción y el mantenimiento de carreteras rurales, también se ha aplicado a la mejora de instalaciones urbanas informales. En especial, se ha centrado en aquellas pequeñas y medianas empresas, registradas o no, que trabajan con mucha mano de obra ocasional — hasta 100 o más trabajadores — pero que no respetan la legislación laboral existente. El alto coeficiente de mano de obra que utilizan y el entorno de mercado cada vez más competitivo implican graves riesgos de explotación y abuso de los trabajadores. No obstante, es posible mejorar el nivel de productividad de estas empresas de «zona gris» para que puedan competir con empresas muy bien equipadas y a gran escala, tal y como lo han demostrado diversos proyectos de la OIT. Las condiciones para el éxito comprenden *a)* un proceso de formación que incluye calificaciones de carácter administrativo y técnico, elección de tecnología, cuestiones laborales y condiciones de trabajo; *b)* adaptación del sistema de contratación para que en las licitaciones abiertas puedan participar contratistas que utilizan mano de obra abundante y también para asegurar la protección social de los trabajadores; y *c)* medidas de política para conseguir que se destinen más inversiones públicas a programas tendentes a crear puestos de trabajo y a reducir la pobreza. Este enfoque se ha aplicado con éxito en Camboya, Madagascar, Namibia y República Unida de Tanzania, por citar sólo unos pocos ejemplos, en cooperación con organizaciones de empleadores y trabajadores.

## **PUNTOS PROPUESTOS PARA LA DISCUSION**

1. ¿Es adecuado el actual concepto de «sector informal» o «economía informal» como base para proteger a los trabajadores y satisfacer las necesidades de los empleadores y de otras personas que realizan actividades comerciales o crean empleo?
2. ¿Cuáles son las principales características y aspectos distintivos — positivos o negativos — de las situaciones de las unidades económicas y de los trabajadores de que se trata?
3. ¿Cuáles son las causas o los motivos que llevan a participar en tales actividades o a trabajar en estas situaciones? ¿Cuáles son los obstáculos para entrar en la corriente principal o economía «formal» y en el sistema de protección social?
4. ¿Qué medios (por ejemplo, políticas, instituciones, procesos, etc.) pueden resolver mejor estas situaciones? ¿Cómo pueden eliminarse estos obstáculos de entrada sin dejar de generar empleo?
5. ¿Qué papel deben desempeñar los gobiernos nacionales y locales, así como las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para resolver estas situaciones? ¿Cuáles son los problemas que plantea satisfacer las necesidades de representación de los trabajadores, empleadores y otras personas que realizan actividades comerciales y qué contribuciones pueden hacerse para ello?
6. ¿Cuáles deberían ser las prioridades de la política y de las labores de investigación y de asistencia técnica de la OIT con respecto a estos trabajadores y empleadores con el fin de contribuir al objetivo general del trabajo decente?

## ANEXO

### MATRIZ Y GLOSARIO DE TERMINOS

El término y, de hecho, el concepto de «sector informal» fueron popularizados por primera vez por la OIT en los años setenta. Se utilizaron para designar principalmente las actividades de «subsistencia» de quienes trabajan en los segmentos marginales o periféricos de la economía. En la memoria del Director General a la reunión de 1991 de la Conferencia Internacional del Trabajo se definía el sector informal de la siguiente forma:

las muy pequeñas unidades de producción y distribución de bienes y servicios, situadas en las zonas urbanas de los países en desarrollo; dichas unidades pertenecen casi siempre a productores independientes y trabajadores independientes que a veces emplean a miembros de la familia o a algunos asalariados o aprendices. Estas unidades disponen de muy poco o de ningún capital; utilizan técnicas rudimentarias y mano de obra escasamente calificada, por lo que su productividad es reducida; quienes trabajan en ellas suelen obtener ingresos muy bajos e irregulares, y su empleo es sumamente inestable<sup>1</sup>.

Si bien esta descripción sigue correspondiendo a la realidad en la mayoría de los países en desarrollo actuales, no refleja las diferentes formas del fenómeno del trabajo informal y de la informalización que han crecido en importancia desde entonces.

En 1993, la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (15.<sup>a</sup> CIET) adoptó una definición estadística internacional del sector informal que se incluyó posteriormente en el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas revisado (SCN, 1993). Con el fin de poder identificar al sector informal por separado en las cuentas a efectos de cuantificar su contribución al producto nacional bruto, se acordó que debería definirse teniendo en cuenta las características de las unidades de producción (empresas) en las cuales se desarrollaban las actividades (perspectiva empresarial) en lugar de las características de las personas afectadas o de sus puestos de trabajo (perspectiva laboral).

Dado que una definición basada en las empresas del sector informal no podría reflejar todas las dimensiones del empleo informal, se propuso clasificar a los trabajadores de los sectores formal e informal según su situación en el empleo. Ello debería hacerse sobre la base de los grupos identificados en la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE-93) adoptada por la 15.<sup>a</sup> CIET, pero con un desglose suficientemente detallado que permita identificar formas pertinentes de empleo informal. Sin embargo, por el momento no existe ningún conjunto internacionalmente acordado de subcategorías de la situación en el empleo para el empleo informal, ya que este aspecto crucial del fenómeno todavía no ha sido definido ni abordado adecuadamente en las estadísticas nacionales<sup>2</sup>.

Durante treinta años, la expresión «sector informal» ha resultado útil en el mundo universitario y entre los especialistas en desarrollo. Se utiliza asimismo en una serie de normas internacionales del trabajo, así como en las observaciones sobre la aplicación de convenios y recomendaciones de la Comisión de Expertos de la OIT, en estadísticas oficiales y en políticas y prácticas nacionales. Por consiguiente, no se propondrá en este informe la eliminación de

---

<sup>1</sup> OIT: *El dilema del sector no estructurado*. Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 78.<sup>a</sup> reunión. Ginebra, 1991, pág. 4.

<sup>2</sup> R. Hussmanns: *Informal sector and informal employment: elements of a conceptual framework*. Documento presentado a la quinta reunión del Grupo de Expertos sobre estadísticas del sector informal (Grupo de Delhi). Nueva Delhi, 19-21 de septiembre de 2001.

dicha expresión. Se mantendrá su uso al hacer referencia a instrumentos u observaciones oficiales en los que se haya utilizado. Sin embargo, como se explica en el capítulo primero, la expresión «sector informal» podría tener connotaciones equívocas en algunos contextos. Por este motivo, lo que trata de lograrse con el presente anexo es una mayor claridad conceptual y definitoria con el fin de desarrollar una base más sólida que la que se ha podido utilizar en el pasado para la concepción de políticas y de medidas.

En el informe se habla de «economía informal», «empleo informal», «sector informal» y «trabajo no protegido». La expresión «economía informal» se utiliza para hacer referencia al concepto general de informalidad que incluye tanto las relaciones de producción como las relaciones de empleo. La expresión «economía informal» hace pues referencia a la suma de todas las partes, y después se han definido con atención una serie de términos para hacer referencia a los diferentes componentes de dicha suma, reflejo de las dimensiones pertinentes de la actividad económica informal. Con el fin de proporcionar una referencia visual, se ha elaborado una matriz bidimensional (cuadro A.1) que ilustra cómo interactúan las dos dimensiones importantes (la empresarial y la laboral) de la economía informal. La matriz proporciona asimismo un posible marco para trazar el mapa de la economía informal, ya que relaciona el concepto estadístico de «empleo en el sector informal» con el concepto más amplio de empleo informal.

Dada la existencia del pluriempleo, se han elegido como unidades de observación del empleo los puestos de trabajo y no las personas empleadas (trabajadores)<sup>3</sup>. Las personas empleadas ocupan puestos de trabajo que pueden describirse en función de diferentes características relativas al propio trabajo, y esos puestos se desempeñan en unidades de producción (empresas) que pueden describirse en función de distintas características relacionadas con la propia empresa. La matriz proporciona, pues, un marco que hace posible desglosar el total de empleo de acuerdo con dos dimensiones diferentes: el tipo de unidad de producción (filas de la matriz) y el tipo de puesto de trabajo (columnas de la matriz). El tipo de unidades de producción se define en términos de organización legal y otras características de la empresa, mientras que el tipo de puesto de trabajo se define en términos de situación en el empleo y otras características del propio puesto. Las casillas de color gris oscuro de la matriz hacen referencia a los puestos de trabajo que por definición no existen en el tipo de unidad de producción de que se trate<sup>4</sup>. Las casillas de color gris claro de la matriz hacen referencia a puestos de trabajo que se encuentran en el tipo de unidad de producción de que se trate, pero que no son pertinentes para los fines de este estudio<sup>5</sup>.

Las casillas blancas restantes son las que verdaderamente interesan aquí, ya que hacen referencia a los tipos de puestos de trabajo que constituyen los diferentes segmentos de la economía informal y, por consiguiente, exigen orientaciones de investigación y medidas políticas diferentes. De hecho, cada una de esas casillas puede y debe desglosarse aún más para identificar tipos específicos de puestos de trabajo o de unidades de producción con miras al análisis y la concepción de políticas. Es obvio que ello ha de hacerse a nivel nacional, a nivel rural/urbano, para cada zona geográfica dentro de un determinado país y, cuando sea el caso, para localidades específicas dentro de las zonas urbanas.

En las líneas de la matriz, las unidades de producción están agrupadas en función del tipo, y se distingue entre empresas del sector formal, empresas del sector informal y hogares. Según los criterios adoptados por la 15.<sup>a</sup> CIET, las empresas informales se definen como empresas privadas

<sup>3</sup> Obsérvese que una persona puede ocupar un puesto de trabajo formal y uno o más puestos informales al mismo tiempo. También es posible realizar varios trabajos informales simultáneamente.

<sup>4</sup> Por ejemplo, dado que los hogares son unidades de producción fuera del mercado y no empresas, no puede haber trabajadores familiares auxiliares en ellos.

<sup>5</sup> Algunos ejemplos son los trabajadores independientes y los empleadores que poseen empresas formales, los asalariados en puestos formales dentro de empresas formales y los miembros de cooperativas de productores establecidas formalmente.



no constituidas en sociedad<sup>6</sup> por debajo de un cierto tamaño en términos de empleo y/o no registradas en virtud de las leyes comerciales o relativas a las empresas. Las empresas formales e informales no constituyen segmentos separados, sino que más bien forman parte de un espacio gradual en el que los «sectores» se consideran como categorías a efectos de medición, así como para describir ámbitos que hagan posible orientar la investigación y la política. Los hogares considerados unidades de producción son hogares que producen bienes para su propio uso final (por ejemplo, granjas de subsistencia, autoconstrucción), así como los que emplean trabajadores domésticos remunerados (criados, lavanderas, jardineros, vigilantes, conductores, etc.).

En las columnas de la matriz, los puestos de trabajo se distinguen en función de la situación en el empleo y de su carácter formal o informal. Por el momento no se dispone de directrices internacionalmente acordadas para la definición de los puestos de trabajo informales.

Las casillas específicas que podrían utilizarse para trazar el mapa de la economía informal pueden describirse de la siguiente forma:

Casillas 1 y 5: Trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas formales (casilla 1) o en empresas informales (casilla 5). El carácter informal de sus puestos de trabajo se debe a la inexistencia de un contrato de trabajo y a la falta de protección jurídica o social derivada del propio puesto. (Los trabajadores familiares auxiliares con contrato de trabajo, sueldo, protección social, etc., se considerarían empleados en el empleo formal y su situación familiar sería irrelevante.)

Casillas 2, 6 y 10: Trabajadores que tienen puestos de trabajo informales, ya se encuentren en empresas formales (casilla 2) o informales (casilla 6) o se trate de trabajadores domésticos remunerados empleados en hogares (casilla 10). Se considera que los trabajadores tienen puestos de trabajo informales si su relación de empleo no está sujeta a la legislación laboral habitual y al pago de impuestos, y no disfrutan de protección social o del derecho a ciertas prestaciones laborales (por ejemplo, preaviso de despido, compensación por despido, vacaciones anuales o licencia por enfermedad pagadas, etc.). Los motivos pueden ser los siguientes: el trabajador o el puesto de trabajo no están declarados; el puesto de trabajo es ocasional o de corta duración; las horas de trabajo o el salario están por debajo de un cierto umbral; el empleador es una empresa no registrada o una persona en un hogar; o el lugar de trabajo está fuera del establecimiento del empleador o de la empresa del cliente.

Casillas 3 y 4: Trabajadores independientes (casilla 3) y empleadores (casilla 4) que poseen sus propias empresas informales. El carácter informal de sus trabajos se desprende directamente de las características de las empresas que poseen.

Casilla 7 (gris claro): Trabajadores que trabajan en empresas informales pero ocupan puestos formales. (Tales casos pueden ocurrir, por ejemplo, cuando las empresas se definen como informales basándose únicamente en el criterio del tamaño o cuando no existe relación administrativa entre el registro de los trabajadores y el registro de los empleadores. Sin embargo, lo más probable es que no sean muy numerosos.)

Casilla 8: Miembros de cooperativas de productores informales. El carácter informal de sus trabajos se desprende directamente de las características de las cooperativas que poseen.

Casilla 9: Trabajadores independientes que producen bienes para su propio uso final en su hogar, como, por ejemplo, las granjas de subsistencia y los hogares que emprenden la construcción de su propia vivienda. (Aunque se los excluyó de la definición de sector informal de la 15.<sup>a</sup> CIET, tienen particular relevancia para la situación del empleo rural y por consiguiente se han incluido en el empleo informal.)

Dentro de la economía informal (casillas 1 a 10), el empleo en el sector informal (definido según la CIET de 1993) abarcaría el total de las casillas 3 a 8, y el empleo informal el total de las casillas 1 a 6 y 8 a 10.

El criterio utilizado como base para distinguir los puestos informales es que quedan fuera del marco de la reglamentación, ya sea porque: a) las empresas en las que se encuentran los

<sup>6</sup> Véase «Empresas del sector informal en el glosario.

puestos son demasiado pequeñas y/o no están registradas en virtud del derecho comercial; o b) la legislación laboral no recoge específicamente los puestos de trabajo «atípicos» (como los ocasionales, a tiempo parcial, temporales o a domicilio), o bien no se ha probado la aplicación de dicha legislación a los mismos o a acuerdos de subcontratación en las cadenas de producción (como la subcontratación industrial), de forma que los puestos de trabajo (y, por consiguiente, los trabajadores) no están protegidos por la legislación laboral.

No obstante, lo que realmente hay que comprender es por qué estos puestos de trabajo informales no están protegidos en virtud de la legislación laboral, si pueden y deben formalizarse y protegerse y quién debería responsabilizarse de ello. Aclarar todo esto es particularmente importante respecto de las casillas 2 y 6 de la matriz. La idea de separar el derecho laboral del derecho comercial es que el objeto del primero es regular situaciones en las que se conciertan contratos entre partes con distinto poder de negociación, es decir, entre el trabajador y el empleador. La función del derecho laboral es crear ciertas protecciones para el trabajador e imponer ciertas obligaciones al empleador con el fin de compensar la diferencia de poder entre las dos partes o, dicho de otra forma, la dependencia de una parte respecto de la otra. Sin embargo, para que la mayoría de las leyes laborales se aplique, es necesario reconocer la existencia de una relación de empleo: en la mayoría de los países es obligatorio que haya una relación clara entre el empleador y el trabajador.

Aunque la definición y los criterios para reconocer una relación de empleo varían según las leyes y prácticas nacionales, los principios generales subyacentes se centran en si el trabajo se realiza en condiciones de subordinación y dependencia y en hasta qué punto el trabajador comparte los riesgos y los beneficios de la actividad. Sobre la base de esta idea de dependencia en la relación de empleo podría muy bien argumentarse — y se ha argumentado y reconocido en muchos países — que los trabajadores temporales, a tiempo parcial y ocasionales son trabajadores dependientes, tienen un empleador y, por consiguiente, deberían ser protegidos por la legislación laboral. En la misma línea, los trabajadores a domicilio con frecuencia no son verdaderos trabajadores independientes, sino «trabajadores asalariados encubiertos» por toda una variedad de acuerdos de externalización y de subcontratación. Suele tratárseles como trabajadores independientes que no tienen derecho a la protección social ni a otras prestaciones, pero que en realidad pueden ser totalmente dependientes de una sola empresa en lo que respecta a su equipo, a sus materias primas y a los pedidos. Su contrato de servicios, ya sea formal o informal, debería ser en realidad un contrato de trabajo. En algunos casos, siguiendo la pista de sus verdaderos empleadores, se llega hasta empresas multinacionales o grandes empresas de otros países.

La matriz también permite ver de manera muy gráfica que en la realidad no hay una división neta entre la actividad económica formal e informal y que entre ambos extremos existe toda una gama de empresas y puestos de trabajo de distintas características. El motivo es que la actividad económica formal se define de acuerdo con múltiples exigencias y normas legales, cuya aplicación depende con frecuencia del tamaño del establecimiento, y de las cuales una empresa puede estar exenta si queda por debajo de un cierto umbral (normalmente de 5 a 10 trabajadores). De igual forma, los puestos de trabajo pueden estar o no sujetos a ciertos requisitos como los contratos, las vacaciones pagadas, las deducciones correspondientes a la seguridad social, etc. Los trabajadores independientes están con frecuencia exentos de algunos de estos requisitos, pero si se encuentran en la economía formal, son tratados como empresas legítimas y suelen recibir protección de la ley, incluso la derivada de ciertas disposiciones del derecho laboral, como las relativas a la seguridad social. La condición de informal significa, pues, la no observancia, ya sea por las empresas o por los trabajadores, de algunas o todas estas normas y reglamentos de la legislación nacional o local, ya sea comercial o laboral<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> La no observancia de las normas no es la única característica de las empresas o los trabajadores informales. Como se destacó en el capítulo primero, otra importante característica es su vulnerabilidad, dado que reciben poca o ninguna protección legal o social y tienen un acceso limitado a los recursos económicos o a las prestaciones sociales.

Si aceptamos la idea de que, en lo que concierne a las empresas y al empleo, el sector formal y el informal constituyen un todo continuo, resulta necesario definir nuevos criterios de distinción aunque éstos no figuran en la matriz del cuadro A.1. A pesar de la no observancia de muchas normas, está claro que la amplia mayoría de los trabajos y empresas existentes en la economía informal no se dedica a la producción de bienes y servicios cuya venta, distribución o mera posesión estén prohibidas por la ley. Generalmente, las actividades informales tampoco se esconden deliberadamente. En muchos casos, las personas pueden en realidad no estar al corriente de los requisitos burocráticos o normativos, mientras que en otros estos requisitos pueden ser tan complicados y costosos que su observancia es prácticamente imposible.

#### GLOSARIO DE TÉRMINOS UTILIZADOS EN EL PRESENTE INFORME

*Empresa.* Unidad dedicada a la producción de bienes o servicios para su venta o trueque. En términos de organización jurídica, las empresas pueden ser empresas constituidas en sociedad (incluidas las cuasisociedades), instituciones no lucrativas, empresas no constituidas en sociedad pertenecientes a unidades gubernamentales o empresas privadas no constituidas en sociedad. El término «empresa» se utiliza en sentido amplio. No sólo se refiere a unidades de producción que emplean mano de obra contratada, sino también a las poseídas y administradas por individuos que trabajan independiente como trabajadores independientes, ya sea en solitario o con la ayuda de miembros de la familia no remunerados. Las actividades pueden realizarse dentro o fuera del hogar del propietario de la empresa, en instalaciones identificables o sin una ubicación fija. Según lo anterior, los vendedores callejeros independientes, los conductores de taxis, los trabajadores a domicilio, etc., están considerados como empresas.

*Hogares (como unidades de producción).* Hogares que producen bienes para su propio uso final (por ejemplo, granjas de subsistencia y hogares que emprenden la construcción de su propia vivienda (autoconstrucción)), así como los que emplean a trabajadores domésticos remunerados (criados, lavanderas, vigilantes, jardineros, conductores, etc.).

*Empresas del sector informal (empresas informales).* Según la definición de la 15.<sup>a</sup> CIET (1993), las empresas del sector informal son empresas privadas no constituidas en sociedad<sup>8</sup> cuyo tamaño en términos de empleo está por debajo de un cierto umbral determinado de acuerdo con las condiciones nacionales (normalmente entre 5 y 10 trabajadores), y/o que no están registradas en virtud de disposiciones específicas de la legislación nacional, como leyes comerciales o relativas a las empresas, leyes fiscales o reguladoras de la seguridad social o de grupos profesionales, o leyes, normas y decretos similares establecidos por los órganos legislativos nacionales (distintos de las normas locales que rigen las licencias comerciales y los permisos empresariales). Sin embargo, a los efectos de este informe, se han incluido aquí las normas locales por los motivos expuestos en el capítulo III. En el informe se utilizan los términos «empresas informales» como sinónimo de «empresas del sector informal».

*Sector.* A efectos estadísticos, un sector agrupa a empresas del mismo tipo que tienen ciertas características en común en términos de objetivos económicos, funciones y comportamiento. El resultado no es necesariamente un grupo homogéneo de empresas. A efectos de análisis y concepción de políticas puede ser, pues, útil subdividir un sector en subsectores más homogéneos.

*Sector informal.* Comprende todas las empresas informales tal como se han definido más arriba, y se distingue por la dimensión de la relación de empleo.

<sup>8</sup> Empresas pertenecientes a individuos u hogares que no están constituidas como entidades jurídicamente independientes de sus propietarios, y que no disponen de una contabilidad completa que permita la separación financiera de las actividades de producción de la empresa, por una parte, y de otras actividades de sus propietarios, por otra.

*Empleo.* Puede definirse tanto desde la perspectiva de la oferta como de la demanda en el mercado de trabajo. Desde el punto de vista de la oferta, es el número total de personas empleadas durante un determinado período de referencia, según la definición de la 13.<sup>a</sup> CIET (1982). Desde el punto de vista de la demanda, el empleo es el número total de puestos de trabajo ocupados que, debido a la existencia del pluriempleo, tiende a ser superior al del número total de personas empleadas. El empleo incluye el trabajo remunerado, el trabajo independiente, que incluye a su vez el trabajo no remunerado en una empresa perteneciente a otro miembro del hogar o de la familia y administrada por dicho miembro, y la producción de bienes para el propio uso final en los hogares. Se excluye la producción de servicios (por ejemplo, tareas domésticas, cuidado de los miembros de la familia) para el propio consumo final por los hogares.

*Empleo en el sector informal.* Todas las personas que, durante un determinado período de referencia, estaban empleadas en al menos una empresa informal, independientemente de su situación en el empleo y de si éste era su puesto de trabajo principal o secundario (suma de las casillas 3 a 8).

*Puesto de trabajo.* Conjunto de tareas y funciones que ha de ejecutar una persona. Cada individuo puede tener más de un puesto de trabajo al mismo tiempo (por ejemplo, un profesor que conduce un taxi por las tardes o los fines de semana).

*Situación en el empleo.* Tipo de contrato de trabajo explícito o implícito que el titular de un puesto ha contraído con otras personas u organizaciones. Los criterios básicos para la clasificación son el tipo de riesgo económico, incluida la fuerza del vínculo entre el titular y el puesto, y el tipo de autoridad que el titular del puesto tiene sobre empresas u otros trabajadores. En la CISE-93 se distinguen seis grupos: empleados; empleadores; trabajadores independientes; miembros de cooperativas de productores; trabajadores familiares auxiliares, y trabajadores que no pueden clasificarse según la situación en el empleo.

*Puesto de trabajo informal.* Se considera que los trabajadores independientes, los empleadores y los miembros de las cooperativas de productores tienen un puesto de trabajo informal si su empresa es una empresa informal. Los puestos de trabajo de todos los trabajadores familiares auxiliares (no remunerados) se consideran informales, independientemente de las características de la empresa para la cual trabajen. Las actividades de personas dedicadas a la producción de bienes para su propio uso final en los hogares (por ejemplo, las granjas de subsistencia) se consideran asimismo puestos de trabajo informales. Se considera que las personas ocupadas (incluidos los trabajadores domésticos remunerados empleados por los hogares) tienen un empleo informal si su relación de empleo no está sujeta a la legislación laboral habitual y al pago de impuestos, y no disfrutan de protección social o de derecho a ciertas prestaciones laborales (por ejemplo, preaviso de despido, indemnización de terminación de contrato, vacaciones anuales o licencia de enfermedad pagadas) por motivos que incluyen los siguientes: los puestos de trabajo o los trabajadores no están declarados (esto hace referencia, por ejemplo, al empleo de inmigrantes ilegales); el trabajo es ocasional o de corta duración; las horas de trabajo o el salario están por debajo de un cierto umbral; el empleador es una empresa no registrada o una persona en un hogar; o el lugar de trabajo del trabajador está fuera de las instalaciones de la empresa del empleador o del cliente.

*Empleo informal.* Número total de puestos de trabajo informales, ya se encuentren en empresas formales o informales, o número total de personas ocupadas en puestos de trabajo informales durante un determinado período de referencia. Comprende las actividades de los trabajadores independientes y de los empleadores de empresas informales, las actividades de todos los trabajadores familiares auxiliares (ya trabajen en empresas formales o informales), el empleo de todos los trabajadores en puestos de trabajo informales dentro de empresas formales, empresas informales u hogares, los miembros de las cooperativas de productores informales y las actividades de personas dedicadas a la producción independiente de bienes para su propio uso final en sus hogares (suma de las casillas 1 a 6 y 8 a 10).

EJEMPLO ESPECÍFICO DE UN PAÍS BASADO EN LA MATRIZ: MÉXICO

Para ilustrar el marco conceptual de la economía informal descrito más arriba, en el cuadro A.2 se presentan datos sobre el empleo en México correspondientes al año 2000. Pueden observarse algunas diferencias entre la estructura de este cuadro y la matriz original, que se deben al modo en que se recopilaron los datos. Por ejemplo, la segunda y tercera líneas se han unido porque los datos proporcionados no permitían diferenciar entre hogares y empresas informales. Por la misma razón, las cooperativas de productores se han incluido en la categoría más amplia de «personas ocupadas».

En total hay unos 39 millones de personas empleadas en México. Aproximadamente dos tercios (25,7 millones) del total son hombres, y un tercio (13,3 millones) son mujeres. Los

Cuadro A.2. Personas ocupadas en México (2000)

| Unidades de producción por tipo                                  | Número de personas ocupadas (miles) <sup>a</sup> |          |                             |        |             |        |                                                             |                                            |                                            |
|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------|-----------------------------|--------|-------------|--------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------|
|                                                                  | Total (12 años como mínimo)                      |          | Trabajadores independientes |        | Empleadores |        | Trabajadores Asalariados <sup>b</sup> familiares auxiliares |                                            |                                            |
|                                                                  | Informal                                         | Formal   | Informal                    | Formal | Informal    | Formal | Informal                                                    | Informal <sup>c</sup>                      | Formal                                     |
| Ambos sexos                                                      |                                                  |          |                             |        |             |        |                                                             |                                            |                                            |
| Empresas del sector formal                                       | 3 785.0                                          | 13 496.8 |                             | 59.6   |             | 266.1  | 262.5                                                       | 3 522.5                                    | 13 171.2                                   |
| Empresas del sector informal <sup>d</sup> y hogares <sup>e</sup> | 20 071.7                                         | 1 628.8  | 9 111.3                     |        | 1 385.6     |        | 3 294.0                                                     | 5 370.9 <sup>f</sup><br>909.9 <sup>g</sup> | 1 181.7 <sup>f</sup><br>447.1 <sup>g</sup> |
| Hombres                                                          |                                                  |          |                             |        |             |        |                                                             |                                            |                                            |
| Empresas del sector formal                                       | 2 537.8                                          | 8 666.5  |                             | 55.1   |             | 236.3  | 132.1                                                       | 2 405.7                                    | 8 375.1                                    |
| Empresas del sector informal <sup>d</sup> y hogares <sup>g</sup> | 13 627.2                                         | 839.7    | 6 328.6                     |        | 1 159.1     |        | 1 664.3                                                     | 4 390.1 <sup>f</sup><br>85.1 <sup>g</sup>  | 776.6 <sup>f</sup><br>63.2 <sup>g</sup>    |
| Mujeres                                                          |                                                  |          |                             |        |             |        |                                                             |                                            |                                            |
| Empresas del sector formal                                       | 1 247.2                                          | 4 830.3  |                             | 4.5    |             | 29.8   | 130.4                                                       | 1 116.8                                    | 4 796.0                                    |
| Empresas del sector informal <sup>d</sup> y hogares <sup>c</sup> | 6 444.5                                          | 789.1    | 2 782.7                     |        | 226.6       |        | 1 629.7                                                     | 980.8 <sup>f</sup><br>824.8 <sup>g</sup>   | 405.2 <sup>f</sup><br>383.9 <sup>g</sup>   |

<sup>a</sup> Incluida la agricultura. <sup>b</sup> Incluidos los miembros de las cooperativas de productores. <sup>c</sup> Asalariados sin ninguna protección social. <sup>d</sup> Empresas privadas no constituidas en sociedades anónimas (a excepción de las cuasiesociedades) con menos de 16 personas contratadas (manufactura) o menos de 6 personas contratadas (otros sectores de la actividad económica). <sup>e</sup> Hogares que producen bienes para su propio uso final y hogares que emplean a trabajadores domésticos. <sup>f</sup> Asalariados de empresas del sector informal. <sup>g</sup> Personal doméstico.

Fuente: Oficina de Estadística de la OIT, sobre la base de datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México.

hombres tienen muchas más probabilidades que las mujeres de ser empleadores, pero también de trabajar independiente. Por el contrario, las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de ser trabajadoras familiares auxiliares.

Según los datos disponibles, hay 25,5 millones de personas empleadas en la economía informal: 17 millones de hombres (67 por ciento) y 8,5 millones de mujeres (33 por ciento). El empleo en la economía informal representa unos dos tercios del total del empleo tanto en el caso de los hombres como de las mujeres. Los dos segmentos más amplios corresponden a los trabajadores independientes en empresas informales (36 por ciento) y a los trabajadores en puestos de trabajo informales dentro de empresas informales y de los hogares (25 por ciento). En el caso de las mujeres empleadas en la economía informal, el número y la proporción de trabajadoras por cuenta propia y empleadoras de empresas informales, así como el número y la proporción de trabajadoras que ocupan puestos de trabajo informales, ya se encuentren en empresas formales o informales o en hogares, son inferiores a las de los hombres empleados en la economía informal. Por el contrario, la proporción de trabajadoras familiares auxiliares (ya sea en empresas formales o informales) en la economía informal es más elevada que la de los hombres, así como la proporción de trabajadoras en puestos de trabajo formales dentro de empresas informales o de hogares.

El 56 por ciento del total de personas empleadas trabaja en empresas del sector informal<sup>9</sup>, y el 44 por ciento en empresas del sector formal. El 60 por ciento de los empleados tiene puestos de trabajo informales, y el 40 por ciento restante puestos de trabajo formales. Más del 80 por ciento de los que tienen puestos de trabajo informales trabaja en empresas informales, mientras que casi el 90 por ciento de los que tienen puestos de trabajo formales trabaja en empresas formales. Más del 20 por ciento de los empleados en empresas formales, y más del 10 por ciento de los que trabajan en empresas informales o en hogares, tiene puestos de trabajo informales. El panorama es muy similar en el caso de los hombres y en el de las mujeres.

La inmensa mayoría (más del 95 por ciento) de las personas que trabajan en empresas formales entran en la categoría de asalariados. Por consiguiente, el sector formal es un sector de empleo asalariado. Por el contrario, el sector informal es un sector de empleo independiente: el 42 por ciento (44 por ciento de los hombres y 38 por ciento de las mujeres) de las personas que trabajan en empresas informales son trabajadores por cuenta propia, el 6 por ciento (8 por ciento de los hombres y 3 por ciento de las mujeres) son empleadores, y el 15 por ciento (12 por ciento de los hombres y 22 por ciento de las mujeres) son trabajadores familiares auxiliares. Si se pasa de la dimensión empresarial a la dimensión laboral, puede observarse que tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres el empleo informal es una mezcla de empleo independiente y empleo asalariado.

Menos de un tercio de los trabajadores independientes son mujeres. Prácticamente todos los trabajadores independientes, ya sean hombres o mujeres, tienen empresas informales. Las empleadoras representan un 16 por ciento de todos los empleadores. Unicamente un 16 por ciento de los empleadores tiene empresas formales; en el caso de las empleadoras, el porcentaje con empresas formales baja al 12 por ciento. Más del 90 por ciento de los trabajadores familiares auxiliares trabaja en empresas informales. Dos tercios de los trabajadores están empleados por empresas formales, y el resto en empresas informales o en hogares. La distribución en función del tipo de empresa es casi la misma en el caso de los trabajadores de sexo masculino que de sexo femenino. Las empresas formales dan trabajo al 89 por ciento de los trabajadores con trabajos formales, pero también al 36 por ciento de los trabajadores con trabajos informales.

El 40 por ciento de todos los trabajadores ocupan puestos de trabajo informales, que se definen en este ejemplo como puestos de trabajo que no proporcionan ninguna protección so-

---

<sup>9</sup> Esta cifra es superior a la proporcionada en el cuadro A.2 debido que se han incluido las personas dedicadas a actividades agrícolas y los trabajadores domésticos remunerados. Los datos de que se disponía hicieron necesaria la combinación de las empresas del sector informal y de los hogares que producen bienes para su propio uso final o que emplean a trabajadores domésticos.

cial. Sin embargo, hay considerables diferencias según el tipo de unidad de producción y el sexo. El 20 por ciento de los trabajadores de las empresas formales tiene puestos de trabajo informales. Además, solamente un 20 por ciento del personal que trabaja en empresas informales tiene alguna forma de protección social; el resto no tiene ninguna. Estas cifras muestran que el tipo de empresa es en realidad una dimensión importante para el análisis de la economía informal.

Los trabajadores de sexo masculino tienen más probabilidades de encontrarse en puestos de trabajo informales (43 por ciento) que los de sexo femenino (34 por ciento), especialmente cuando trabajan en empresas informales. El 85 por ciento de los hombres y «únicamente» el 71 por ciento de las mujeres que trabajan en empresas informales no tiene ninguna forma de protección social. Por otra parte, el personal doméstico femenino tiene más probabilidades de encontrarse en puestos de trabajo informales (el 68 por ciento) que el personal doméstico masculino (57 por ciento).