

VERSIÓN EN ESPAÑOL

# PERSPECTIVAS SINDICALES ANTE EL RETO DE LA INFORMALIDAD

**PERSPECTIVAS  
SINDICALES  
ANTE EL RETO DE LA  
INFORMALIDAD**

Producción

**CSA**  
CONFEDERACIÓN  
SINDICAL DE  
TRABAJADORES Y  
TRABAJADORAS  
DE LAS AMÉRICAS

• **Secretariado Ejecutivo CSA**

Presidente **Hassan Yussuff**

Presidente Adjunto **Julio Roberto Gómez Esguerra**

Secretario General **Víctor Báez Mosqueira**

Secretaria de Política Sindical y Educación **Amanda Claribel Villatoro**

Secretario de Políticas Sociales **Laerte Teixeira da Costa**

Secretario de Política Económica y Desarrollo Sustentable **Rafael Freire Neto**

• **PERSPECTIVAS SINDICALES ANTE  
EL RETO DE LA INFORMALIDAD**

Redacción:

**Guillermo Zuccotti**

Colaboración:

**Alvaro Orsatti e Isamar Escalona**

Proyecto Gráfico y Diagramación

**HP Design • cesarphp@gmail.com**

**BRASIL**

Rua Formosa, 367, 4º andar, Cjto. 450, Centro, São-Paulo/SP, Brasil

CEP 01049-000

Tel. + 55 11 2104 0750 • Fax + 55 11 2104 0751

sede@csa-csi.org • www.csa-csi.org

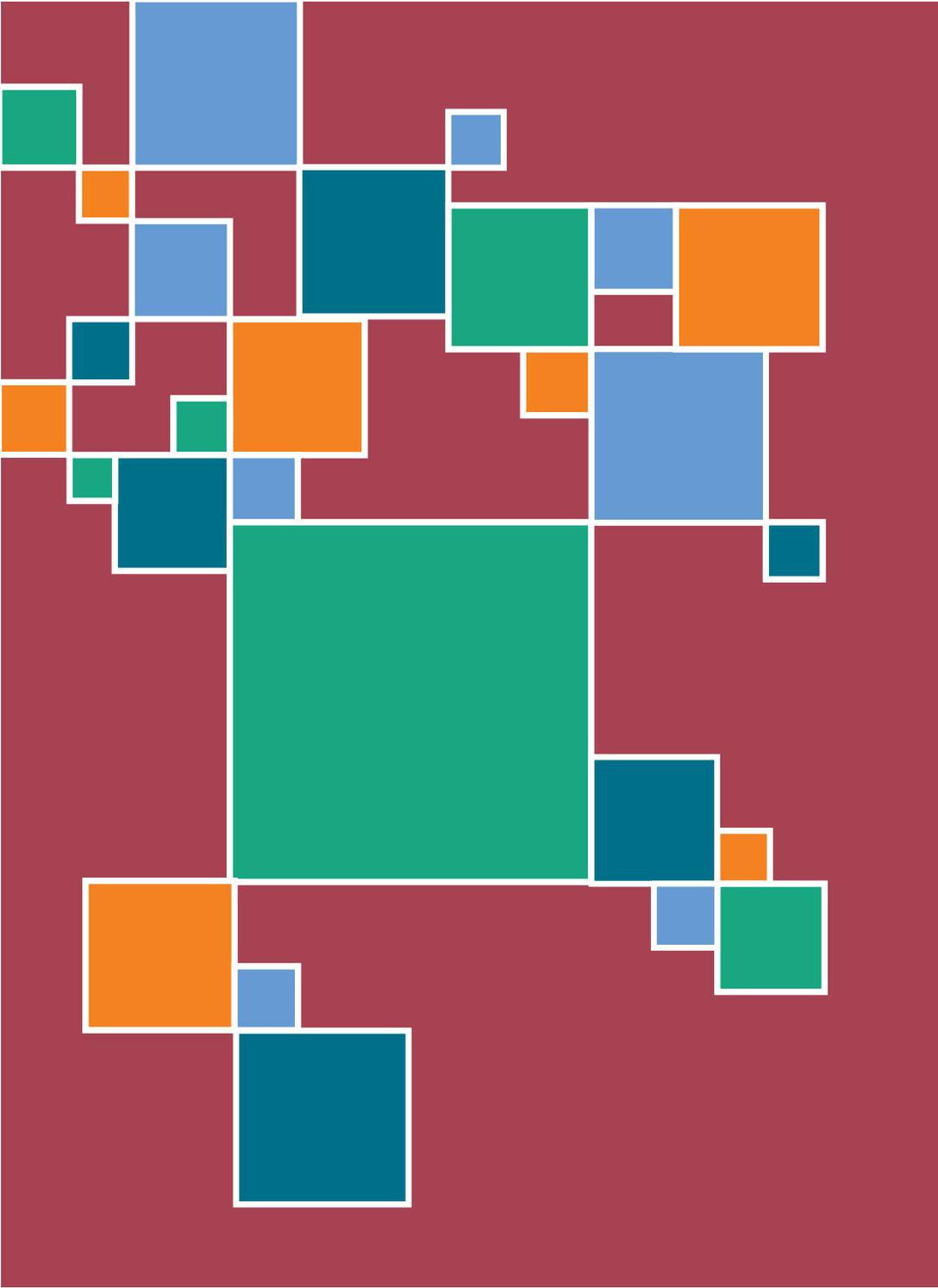
**COSTA RICA**

Sabana Norte, del Restaurant El Chicote, 100 mts., Norte y 75 mts. Oeste.

San José, Costa Rica Apartado Postal 1577-2050

Tels. 506 2291 7900/ 506 2291-790 • Fax 506 2291 7898

csacen@csa-csi.org • www.csa-csi.org



# ÍNDICE

---

10	<b>Capítulo 1</b> La economía informal y la transición a la economía formal: El desafío del trabajo decente
19	<b>Capítulo 2</b> El entorno normativo a nivel internacional
26	<b>Capítulo 3</b> Transición a la economía formal: El papel de los marcos integrados de políticas
38	<b>Anexo 1</b> Resolução 14 - Sobre trabajo en condiciones de precariedad e informalidad

---

# PRESENTACIÓN

**E**n las Américas, los problemas económicos y sociales estructurales y las nuevas formas de producción y organización del trabajo, han generado una disminución del ámbito de protección de los derechos laborales y ambigüedad en las relaciones de empleo y trabajo generando mayor inseguridad laboral, precarización e informalidad lo que implica una situación claramente insatisfactoria en relación al paradigma del trabajo decente.

Ante ese cuadro, la Confederación Sindical de trabajadores y trabajadoras de las Américas (CSA) en su II Congreso, en marzo del 2012, CSA estableció orientaciones para el accionar sociopolítico y sindical a través de las Resoluciones “Trabajo en condiciones de precariedad e informalidad” y “Organización Sindical y Autorreforma”. Con estas resoluciones, la CSA articula su acción con la Confederación Sindical Internacional (CSI) y fortalece la participación de sus afiliadas en los espacios tripartitos de la OIT según la cual, la informalidad está presente tanto en el sector informal (principalmente trabajadores autónomos) como en el sector formal (empleo no registrado). El más reciente documento político formulado por la CSA, la Plataforma de Desarrollo para las Américas (PLADA), integró esos contenidos en la estrategia general.

Para la CSA la transición a la formalidad es central para lograr un desarrollo sustentable e incluyente centrado en el trabajo decente para todos los trabajadores y trabajadoras. Esto se expresa en que toda la clase trabajadora, incluyendo a quienes se encuentran en la economía informal estén en capacidad de ejercer efectivamente sus derechos fundamentales, comenzando por la libertad sindical y la negociación colectiva, como derechos habilitantes que facilitan el acceso a otros derechos como la seguridad social, la seguridad y salud, protección a la maternidad, salarios decentes, etc.

Por ello, resulta fundamental tener como referencia el conjunto amplio de directrices y normas que la OIT ha venido trabajando desde su fundación como la Declaración de Filadelfia (1944), la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Lugar de Trabajo (1998), el Pacto Mundial para el Empleo (2009); así como la Resolución sobre Trabajo Decente y Economía Informal (2002) entre otras: a) la Recomendación 198 de la OIT sobre la relación de trabajo (2006); b) el Convenio 122 sobre políticas de empleo; c) el Convenio 189 sobre trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (2011) el que considera, por primera vez, que el trabajo doméstico es siempre asalariado; c) la Recomendación 193 sobre la promoción de cooperativas (2002).

Además se hace necesario mejorar la coherencia de las políticas en el ámbito nacional en torno a los cuatro objetivos estratégicos del empleo, la protección social, el diálogo social y los principios y derechos fundamentales en el trabajo, con la transversalidad de género y equidad; así como a garantizar que se tenga en cuenta la amplia gama de modalidades atípicas de relaciones laborales y de trabajo informal, sus dimensiones sectoriales y de género, y a reorientar las políticas mundiales para que se centren en el trabajo decente como motor del desarrollo económico y social.

Para la CSA la formalización mejora la eficiencia económica y el bienestar, contribuyendo de ese modo a la justicia social, el crecimiento sostenible y el desarrollo. Como se refiere en la PLADA: “La noción de Desarrollo Sustentable aparece como una de las alternativas que se enfrenta a la matriz de pensamiento neoliberal, una forma de comprender y organizar los aspectos esenciales de la vida social desde una nueva lógica...que se construye desde nuestra visión sindical reafirmando los pilares del trabajo decente...”

*“(...) el nuevo Aureliano había cumplido un año cuando la tensión pública estalló sin ningún anuncio. José Arcadio Segundo y otros dirigentes sindicales que habían permanecido hasta entonces en la clandestinidad, aparecieron intempestivamente un fin de semana y promovieron manifestaciones en los pueblos de la zona bananera. La policía se conformó con vigilar el orden. Pero en la noche del lunes los dirigentes fueron sacados de sus casas y mandados con grillos de cinco kilos en los pies a la cárcel de la capital provincial (...) Sin embargo, antes de tres meses estaban en libertad, porque el gobierno y la compañía bananera no pudieron ponerse de acuerdo sobre quién debía alimentarlos en la cárcel. La inconformidad de los trabajadores se fundaba esta vez en la insalubridad de las viviendas, el engaño de los servicios médicos y la iniquidad de las condiciones de trabajo. Afirmaban además que no se les pagaba con dinero efectivo, sino con vales que solo servían para comprar jamón Virginia en los comisariatos de la compañía (...)”*

*Los décrepitos abogados vestidos de negro que en otro tiempo asediaron al coronel Aureliano Buendía, y que entonces eran apoderados de la compañía bananera, desvirtuaban estos cargos con arbitrios que parecían cosa de magia. Cuando los trabajadores redactaron un pliego de peticiones unánime, pasó mucho tiempo sin que pudieran notificar oficialmente a la compañía bananera (...) Cansados de aquél delirio hermenéutico, los trabajadores repudiaron a las autoridades de Macondo y subieron con sus quejas a los tribunales supremos. Fue allí donde los ilusionistas del derecho demostraron que las reclamaciones carecían de toda validez, simplemente porque la compañía bananera no tenía, ni había tenido nunca ni tendría jamás, trabajadores a su servicio, sino que los reclutaba ocasionalmente y con carácter temporal. De modo que se desbarató la patraña del jamón Virginia, las píldoras milagrosas y los escusados pascuales, y se estableció por fallo de tribunal y se proclamó en bandos solemnes la inexistencia de los trabajadores”*

**(Gabriel García Márquez, Cien años de soledad. Edición conmemorativa. Alfaguara Hispánica. 2007, pp. 340 a 343).**

---

## **CAPÍTULO 1 LA ECONOMÍA INFORMAL Y LA TRANSICIÓN A LA ECONOMÍA FORMAL: EL DESAFÍO DEL TRABAJO DECENTE**

**E**l trabajo en la economía informal es contrario a los postulados constitucionales de la OIT, cuando afirma que el trabajo no es una mercancía ya que sustituye la naturaleza de relación laboral contractual asimilándola a una compra y venta mercantil, generando un entorno global dual e inequitativo.

La economía informal impide que los trabajadores se empleen en el sector formal en condiciones de trabajo decente. Al mismo tiempo, obstaculiza la formalización de las micro y pequeñas empresas al crear un entorno de competencia desleal que reproduce heterogeneidades estructurantes de desigualdad, debilitando además las instituciones públicas, las organizaciones de trabajadores y empleadores. Por lo tanto, atentan contra la gobernanza y la justicia social a nivel mundial.

Con independencia de las relaciones laborales, clásicas o disimuladas, la economía informal tiene también una importante manifestación en el trabajo autónomo. En este aspecto, la acción sindical también se dirige hacia la formalización de las actividades económicas de estos trabajadores y trabajadoras. Además, el sindicalismo se interesa en la formalización de las cooperativas y otras unidades productivas que son parte de la economía social y solidaria, para que se incorporen a los estándares de trabajo decente.

El entorno de competencia depredadora global ha generado cambios estructurales en el mercado de trabajo como la flexibilidad laboral, que muchas veces lo segmenta, impidiendo que los trabajadores se empleen en el sector formal con beneficios estipulados en el trabajo decente, obstaculizando el que las micro y pequeñas empresas crucen la frontera hacia la formalidad e incrementando la existencia de empresas que operan parcialmente en la informalidad a fin de reducir costes de producción incluyendo los laborales, y generando un dumping social desde la vulneración de derechos fundamentales que para OIT han de ser universales.

El trabajo en la economía informal por tanto se caracteriza por déficits persistentes de trabajo decente; cuando se trata de economía informal y trabajo, es necesario disponer de aspectos concretos, observables y medibles, que faciliten determinar qué cualidades del trabajo responden a los estándares del trabajo decente y cuáles no; dónde se encuentran los déficits y qué medidas concretas cabe poner en marcha

para la promoción del trabajo decente en su integridad.

Los criterios operativos para definir los empleos informales deben ser asumidos desde la conceptualización del Trabajo Decente de manera universal, siendo especialmente importante promover estadísticas sobre la libertad sindical, de asociación y negociación colectiva.

Las tasas de subempleo, pobreza, desigualdad de género y trabajo precario se incrementan en la economía informal y son consecuencia del déficit de trabajo decente.

El respeto de los derechos laborales es, por tanto, condición necesaria para establecer unas reglas del juego iguales para todos. Por lo tanto, el respeto a la libertad sindical y la negociación colectiva, consagrados en los Convenios 87, 98, 151, 154, 135 y 141, resulta indivisible de conceptos tales como productividad y competitividad. Sin trabajo decente no hay competitividad, sino dumping social.

El primer paso para concebir medidas eficaces encaminadas a facilitar la transición a la formalidad es pues reconocer la heterogeneidad de la economía informal, así como las diferentes categorías de trabajo que comprende y los diversos factores que dan lugar a su crecimiento y a la informalización de la economía formal.

La economía informal se desarrolla en un entorno de complejos vínculos entre la economía formal y la economía informal. Aunque con un principal desarrollo en el mercado interno, en el presente las conexiones en las que los trabajadores y los productores de la economía informal están vinculados a la economía mundial de diversas formas (redes mundiales de producción, migración, ciclos económicos mundiales y variaciones de los precios mundiales de los productos básicos y los alimentos), lo cual repercute en el nivel de vulnerabilidad de las unidades económicas y los trabajadores de la economía informal; la actividad y las capacidades de los actores de la economía informal; las vías de transición a la formalidad y la posibilidad de controlar y hacer cumplir efectivamente la reglamentación relativa a las empresas de ámbito mundial que operan en diferentes jurisdicciones. Las actividades de la economía informal, al igual que otras, se ven sumamente afectadas por los cambios en la demanda interna agregada, las reducciones en el flujo del crédito, la desaceleración del comercio internacional y otros aspectos de la crisis económica.

Hay grandes diferencias entre los trabajadores de la economía informal en cuanto a ingresos (nivel, regularidad, estacionalidad), situación en el empleo (asalariados -tanto ocasionales como permanentes-, empleadores, trabajadores por cuenta propia, familiares auxiliares, trabajadores domésticos), sector (comercio,

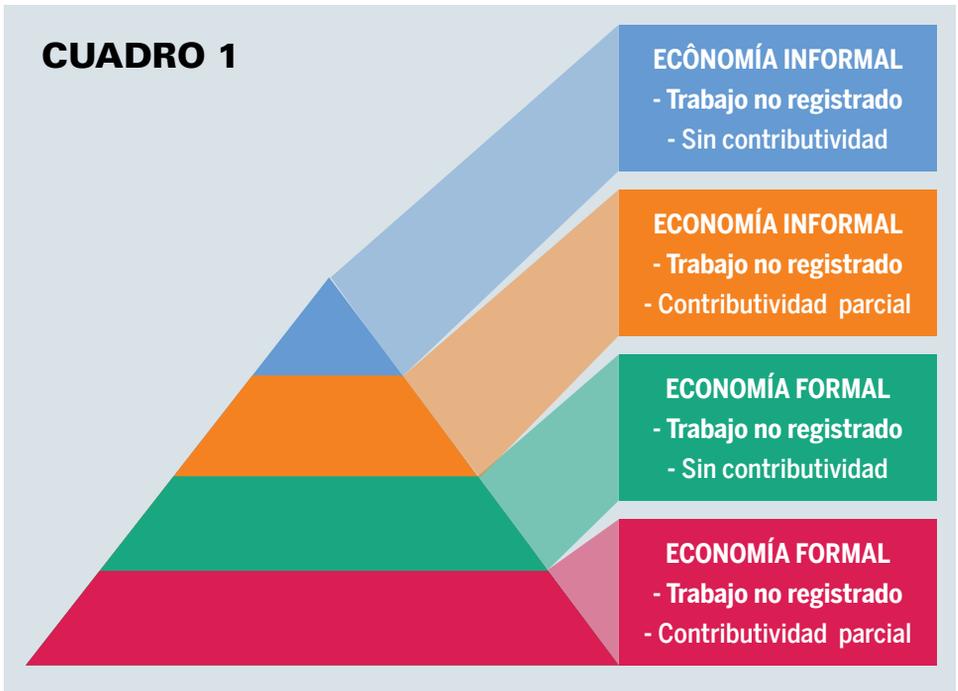
servicios, industria, agricultura), calificación (no calificados, con oficios, profesionales y técnicos), registración en distintas agencias gubernamentales (con y sin), propiedad de las empresas (privada, pública, social), tamaño de las unidades (unipersonales, micro, pequeñas, medianas y grandes), ubicación geográfica (medio urbano o rural), lugar de trabajo (un local o el propio domicilio), tipo de contrato entre los asalariados (de corto plazo, ocasional, permanente), cantidad de empleadores vinculados al trabajador asalariado (dos o más en el caso de la tercerización).

Para poder extender la cobertura a ese conjunto tan heterogéneo de trabajadores y unidades económicas se requiere la aplicación (coordinada) de varios instrumentos adaptados a las características específicas de los diferentes grupos, las contingencias que deben cubrirse y el contexto nacional.

De todo lo mencionado anteriormente, dentro de la economía informal encontramos una importante heterogeneidad de actividades, como pueden ser:

- Actividades refugio, a cargo de cuentapropia y sus familiares, de baja productividad, inestables de escasa calificación y que son desempeñadas de forma ambulante o en puestos fijos y semifijos en espacios públicos. Es el trabajo auténticamente autónomo (“simples” o “típicos”, como los denomina OIT), núcleo principal del sector informal urbano.
- Actividades más demandadas, desempeñadas por trabajadores autónomos con oficio de cierta calificación, y por empresas a cargo de microempleadores, localizadas sobre todo en el sector terciario de la economía: pequeños comercios, servicios personales y a los hogares. Algunas de estas unidades pueden estar vinculadas a la economía informal como distribuidores mediante la venta minorista.
- Actividades en microempresas industriales subcontratadas. En este caso están inducidas por las empresas formales, ya sea como proveedoras de materias primas o manufactureras de componentes del producto final en las cadenas de valor.
- Trabajadores aparentemente autónomos, pero en realidad vinculados a empresas del sector formal, como los “económicamente dependientes” (trade). Incluye trabajadores a domicilio. Una porción de estos trabajadores pueden ser dependientes simulados.
- Empleo bajo formales contractuales flexibles legales y registradas en esta-

## CUADRO 1



blecimientos formales, si no tienen cobertura de la seguridad social. Incluye el trabajo suministrado por agencias de trabajo temporario, tanto en el plano nacional como internacional.

- Autoproducción en unidades domésticas.
- Trabajo doméstico remunerado no registrado.

No hay que confundir trabajo informal con precarización de las relaciones laborales aunque la enorme mayoría de las formas precarizadas son informales, por no tener cobertura de la seguridad social. La precariedad en el empleo recoge situaciones en las que la relación laboral no garantiza la percepción de prestaciones suficientes, tanto monetarias como sociales para alcanzar un nivel de vida digno, y las condiciones de trabajo conllevan inestabilidad, incertidumbre y falta de garantía en las condiciones de trabajo por encima de un límite marcado como normal a partir de una mínima objetividad.

En este sentido, se pueden esquematizar las diferentes manifestaciones de la informalidad laboral desde el grado de precariedad a la que están expuestos los tra-

bajadores, es decir por el déficit en materia de derechos a la que tienen acceso.

Algunos elementos que nos pueden ayudar a determinar el grado de precariedad del trabajo y del grado de cumplimiento institucional de la actividad productiva, son:

- La registración del trabajo,
- La institucionalización de la empresa determinada por el grado de cumplimiento de sus obligaciones registrales y legales y,
- La contributividad y el cumplimiento de los derechos de los/as trabajadores/as.

La cúspide de la pirámide expresa el máximo grado de precariedad marcado por el menor acceso a los derechos laborales y de la protección social. En este segmento se encuentran trabajadores y trabajadoras sin empleador definido, sin relación laboral y en consecuencia, sin acceso a la negociación colectiva. La falta de contribuciones a la seguridad social se traduce en desprotección social sobre las contingencias derivadas del ciclo vital. Es el caso de las personas que trabajan en la economía informal que no tiene ningún grado de formalidad. En el siguiente estrato tenemos el típico empleo en empresas con algún grado de formalización de actividades o plenamente formales que no se registra y por ende, no devenga aportes y contribuciones que dan pleno acceso a las prestaciones del sistema de seguridad social y a los beneficios legales y convencionales en materia laboral. El tercer segmento está compuesto por trabajadores cuya relación de dependencia existe en empresas formales, que cumplen con la formalidad de registración de los mismos pero que incumplen o evaden sus obligaciones contributivas privándolos del acceso a los derechos. Por último, en la base de la pirámide tenemos aquellos trabajadores que, aun trabajando bajo la existencia de un empleador definido y formal que reconoce la relación laboral y, aun registrando esta relación laboral y devengando aportes y contribuciones, incumple las cláusulas legales y convencionales vigentes.

La extensión de la economía informal es un problema de carencia de respuesta política ante el actual modelo económico de acumulación, muestra de ello es que pocos países han desarrollado hasta la fecha un enfoque global e integrado para frenar la expansión de la informalidad. La ausencia de políticas nacionales y globales en la materia es causa de extensión del fenómeno.

Los elementos de una política nacional podrían incluir, entre otros los siguientes aspectos:

- **a)** la información clara a empleadores y trabajadores acerca de las relaciones de trabajo y en particular sobre la distinción entre trabajadores dependientes e independientes;
- **b)** Efectiva protección de los trabajadores, tanto de marco legal regulatorio como de acceso efectivo al derecho y a los órganos de inspección y aplicación del derecho.;
- **c)** Disposiciones, acciones y recursos suficientes para combatir el encubrimiento de la relación de trabajo, el cual produce el efecto de privar de protección legal adecuada a los trabajadores dependientes;
- **d)** Acceso a mecanismos adecuados de solución de conflictos para determinar la condición jurídica del trabajo.

La informalidad es un problema estructural y una cuestión de gobernanza que atañe a diferentes niveles, desde el plano mundial en que actúan las diferentes agencias del sistema de Naciones Unidas y otros agentes públicos y privados que determinan un contexto mundial favorable o menos favorable para la creación de trabajo decente; hasta la gobernanza nacional y local que es proporcional a la calidad de la democracia. A menudo, el crecimiento de la economía informal puede deberse a: políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces, equivocadas o mal aplicadas, con frecuencia elaboradas sin consultas tripartitas; la falta de marcos jurídicos e institucionales apropiados; la falta de buena gobernanza para la aplicación correcta y eficaz de las políticas y las leyes, y la falta de confianza en las instituciones y los procedimientos administrativos. En los casos en que las políticas macroeconómicas, incluidas las políticas de ajuste estructural, reestructuración económica y privatización, no se han centrado suficientemente en el empleo, éste se ha reducido o no se han creado nuevos puestos de trabajo adecuados en la economía formal.

El crecimiento económico registrado no es suficiente para responder al desafío de la formalización, al igual que la mayor disponibilidad de renta de un país puede mejorar el entorno pero no garantiza la equidad. O lo que es lo mismo, el crecimiento resultante de una integración acelerada en la economía mundial no conduce necesariamente a la transición hacia la formalidad. Es más, a raíz de la globalización, la informalidad ha adquirido una nueva importancia a través de la externalización y las cadenas mundiales de valor; al mismo tiempo, la actual crisis financiera y económica internacional plantea desafíos adicionales para reducir los déficits de trabajo decente en la economía formal.

De hecho existe relación entre la producción en unidades informales y economías de escala cuando tal producción está inserta en una cadena de valor o subcontratación, los estudios sobre el tema muestran que las altas tasas de informalidad llevan a los países hacia el extremo inferior y más vulnerable de las cadenas mundiales de producción y atraen flujos de capital relacionados con la existencia de una gran oferta de mano de obra con salarios bajos.

La flexibilización de las formas contractuales que se aplican en los procesos de externalización y las cadenas mundiales de valor sin una gobernanza mundial que garantice el respeto de los derechos del trabajo favorece la competencia desleal y el incremento de las relaciones laborales informales. Urge el fortalecimiento de la OIT y la ratificación y aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo que han sido adoptadas con tal finalidad, así como la profundización de los procesos de concertación y de negociación colectiva para el fortalecimiento de la democracia industrial.

El apoyo de políticas macroeconómicas centradas en el trabajo decente, que permitan sostener el consumo como suma del mantenimiento del empleo y del acceso a prestaciones por parte de las poblaciones en estado de necesidad, suponen una ayuda significativa en la función de estabilización de los ciclos económicos. En este sentido, es necesaria la presencia del sector público mediante políticas de regulación, provisión, financiación y producción para lo que se necesita normas de intervención en las relaciones económicas así como en las políticas de gastos e ingresos públicos.

La informalidad priva a los gobiernos de ingresos públicos, se limita su margen fiscal y su capacidad para ampliar los regímenes de protección social y otros sistemas que son vitales para el desarrollo nacional, como los sistemas de educación y salud y la infraestructura.

Por todo ello, los costos de la informalidad laboral son elevados para las empresas, los trabajadores y los gobiernos, se debilita la institucionalidad, el tripartismo y se por ende se pone en cuestión el valor de la política y de la democracia.

No obstante, la transición a la formalidad no es una cuestión de “costo”, ya que las causas que estructuran la informalidad están basadas en un modelo de descentralización global de la producción compitiendo en costo del factor trabajo, sobre la base de forzar la flexibilidad tanto de los derechos laborales como de los costos salariales. Esta vulneración de derechos fundamentales genera un entorno internacional de “dumping” social para el que las cadenas mundiales de suministros y las em-

presas multinacionales tienen una responsabilidad fundamental. Un determinado modelo económico globalizador de concentración decide no democráticamente el tipo de producción y por ende de empleo en los países, con una lógica de centro-periferia que corresponde al aporte predefinido de valor añadido en la cadena, donde unos países exportan materias primas y otros países aplican la tecnología.

Es decir, existe un vínculo estrecho entre la democracia, el crecimiento económico y la inversión, las políticas laborales, sociales y ambientales apropiadas a fin de garantizar una redistribución justa de los beneficios del crecimiento. La formalidad es una cuestión esencial para la cohesión social y el logro de la paz.

Se hace necesario aplicar una serie de políticas integradas y coherentes encaminadas a incorporar las unidades económicas en la economía formal, incluidas políticas para la generación de empleo, políticas industriales, política de salario mínimo y vital articulada a través de la negociación colectiva que garantice que las empresas no compitan disminuyendo los ingresos de los trabajadores, la ampliación de la protección social, la aplicación de los derechos laborales, el apoyo a la iniciativa empresarial y las competencias profesionales, el desarrollo local y el fortalecimiento del diálogo social.

Este marco integrado de política hace necesario un marco regulatorio de apoyo a relaciones de empleo estables (siendo especialmente importante para ello el C.122) que conducen a un desempeño de la productividad mucho mejor que el de los mercados laborales flexibles, precarios e informales. No pueden existir empresas cuya supervivencia dependa de la vulneración de los derechos fundamentales de los trabajadores, quedando por tanto éstos necesariamente fuera de la ecuación costo-beneficio.

La crisis mundial de 2008 creó una oportunidad para centrar la atención en la importancia fundamental de los objetivos relativos al empleo en las estrategias económicas, los instrumentos de política macroeconómica para la recuperación y el fomento del empleo, la gestión del reequilibrio de la demanda (y el aumento de la demanda interna) y la elaboración de políticas sectoriales industriales favorables al empleo.

Al hablar de empleo productivo cabe señalar a la estructura productiva como responsable de la insuficiente demanda de trabajo. En la base de esta estructura se encuentra el bajo coeficiente de inversión sobre el PIB y una composición de la inversión con muy baja absorción de empleo en las ramas de actividad de alta productividad. La insuficiente generación de empleos formales en sectores produc-

tivos resulta en un amplio sector de baja productividad en el comercio y los servicios personales urbanos, así como la paradoja de que coexistan sectores que han experimentado un incremento exponencial de la productividad con bajos salarios e informalidad, como es el caso del trabajo agrícola.

Por todo lo anterior, las respuestas a los problemas que pone la informalidad deben ser políticas. La adecuada formulación de políticas requiere un enfoque global, integrado y coherente para frenar la expansión de la informalidad; es fundamental la importancia de las Normas Internacionales del Trabajo entre las herramientas de apoyo de la OIT

Desde 2002, el enfoque global e integrado en el marco del Programa de Trabajo Decente ha seguido desarrollándose y ajustándose en los debates sobre políticas, y se plasma ahora en un marco de políticas y diagnóstico basado en siete vías hacia la formalización. Este marco pone de relieve la importancia de la integración vertical y la coherencia entre todas las políticas para frenar la expansión de la informalidad, mientras que la dimensión horizontal se centra en intensificar la acción en cada esfera de política. Esas esferas de política son las siguientes: generación de empleo de calidad y estrategias de crecimiento; entorno normativo; diálogo social, organización y representación; fomento de la igualdad y lucha contra la discriminación; medidas de apoyo a la iniciativa empresarial, competencias profesionales y financiación; ampliación de la protección social y estrategias de desarrollo local, a las que deben añadirse las políticas fiscales y las políticas industriales sectoriales

---

## **CAPÍTULO 2 EL ENTORNO NORMATIVO A NIVEL INTERNACIONAL**

**L**as normas internacionales del trabajo cuando son ratificadas por los países deben ser aplicadas en su integridad. Excepcionalmente, algunas normas permiten excepciones o reservas cuando la adaptación a las circunstancias y capacidades nacionales así lo requieren.

### **1 LIBERTAD SINDICAL Y DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA:**

**E**n el análisis de las experiencias de adopción de políticas públicas hacia los trabajadores informales, incluyendo el derecho a la organización y negociación colectiva, en ningún caso se debe confundir la conceptualización del trabajo y el trabajador/a asalariado con la del empresario/a o empleador/a. Ambos grupos tienen diferentes tipos de derechos y obligaciones en el marco de las relaciones laborales sean estas formales o informales y por lo tanto como sujetos de derechos y obligaciones respecto a la aplicación de las normas internacionales de trabajo.

Esta posible confusión y los beneficios de la negociación colectiva pueden aparecer al ahondar en el trabajo autónomo. La inexistencia de empleador, al menos en forma clásica, que sea la contraparte en la eventual negociación dificulta la efectivización de la misma.

Aún así, es un hecho que cuentapropistas, en la medida que utilizan espacios públicos (plazas, calles, mercados, coliseos deportivos), frecuentemente entablan negociaciones con las autoridades locales (municipales, alcaldales) en relación a las condiciones de salud y seguridad en el trabajo (velando por el uso del espacio público de los transeúntes) y a la distribución de los espacios (a veces, como los tianquis mexicanos, directamente a cargo de las organizaciones sindicales).

Otras manifestaciones de negociación se observan para determinados colectivos independientes, definidos a partir de su oficio, en que el elemento central es la fijación de tarifas. Es el caso de los estibadores en los mercados mayoristas de Perú, y los trabajadores de la construcción y del turismo en la Rep. Dominicana, con intervención de organismos públicos y del propio sector privado. Es también el caso de semiautónomos como los pequeños transportistas propietarios de sus camiones que trabajan para determinadas empresas de manera principal.

La estrategia de CSA sobre negociación colectiva, como parte de la Campaña sobre Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Autorreforma Sindical (2013) ha incluido la recomendación: "Promover la negociación colectiva de trabajadores autónomos", con el siguiente contenido: "este punto se refiere principalmente a los trabajadores económicamente dependientes -Trade, en la terminología europea- que en esa región presentan variadas experiencias de negociación colectiva, incluso promovida mediante una legislación específica. El enfoque puede generalizarse hacia los autónomos "simples" para enmarcarlos en el C154 y comprender así ciertas prácticas nacionales de negociación a nivel local entre las autoridades y quienes utilizan el espacio público para trabajar. En el caso, asistimos a formas de regulación a través del derecho administrativo visto como un cuasi-derecho laboral".

Respecto a la simulación de autonomía y a la eficacia para detectar procesos productivos relacionados entre sí y que importan relaciones de dependencia productiva económica y funcional - para subordinación externa e interna- un aspecto muy importante es la negociación sectorial en toda la cadena de valor, fortaleciendo la idea de co-responsabilidad gremial para la defensa de los derechos laborales de aquellos trabajadores dependientes de la organización de la producción decidida por la empresa principal pero que carecen de la posibilidad de elegir representación directa, bien de facto o por exclusión legal.

En el plano de las relaciones asalariadas informales, destaca también para su extensión futura, la negociación en Uruguay entre el sindicato de trabajadoras del hogar y una liga de amas de casa y consumidores, anticipando un aspecto central del Convenio 189.

## **2 TRABAJO FORZOSO**

La mundialización de la producción, las desigualdades entre países y al interno de los mismos generan condiciones que se valen de actuales modalidades de trabajo forzoso que se aplican ante la necesidad de empleo o cuando la necesidad de ingresos y las condiciones de acceso a los mismos, fuerzan a los trabajadores a aceptar condiciones de trabajo inaceptables en términos de trabajo decente. En este sentido, el marco natural de referencia de preservación de derechos humanos es el Convenio 29 de la OIT.

Es importante resaltar también la importancia de la inspección del trabajo en este aspecto y los convenios 81 y 129 como convenios de gobernanza.

### 3 TRABAJO INFANTIL

Teniendo en cuenta la escasa capacidad fiscalizadora de la autoridad pública sobre el trabajo en la economía informal, se hace necesario focalizar actuaciones especiales en el caso de menores de edad, asumiendo la premisa de que el trabajo de menores en la economía informal debe a priori ser considerado como trabajo peligroso.

El trabajo peligroso abarca : los trabajos en que el niño queda expuesto a abusos de orden físico, psicológico o sexual ; los trabajos que se realizan bajo tierra, bajo el agua, en alturas peligrosas o en espacios cerrados ; los trabajos que se realizan con maquinaria, equipos y herramientas peligrosos, o que conllevan la manipulación o el transporte manual de cargas pesadas; los trabajos realizados en un medio insalubre en el que los niños estén expuestos, por ejemplo, a sustancias, agentes o procesos peligrosos, o bien a temperaturas o niveles de ruido o de vibraciones que sean perjudiciales para la salud; los trabajos que implican condiciones especialmente difíciles, como los horarios prolongados o nocturnos, o los trabajos que retienen injustificadamente al niño en los locales del empleador. En función de tales factores, el impacto del trabajo sobre los niños puede ir de una lesión relativamente menor hasta la discapacidad o incluso la muerte. Además, algunos de los problemas físicos o psicológicos que resultan del trabajo no son evidentes, o aparecen muchos años después, como en el caso del envenenamiento por metales pesados o la alteración del desarrollo intelectual o social.

En cualquier caso son especialmente importantes para velar por la garantía de este y otros derechos fundamentales, los C.81 y 129 sobre la inspección de trabajo.

### 4 DISCRIMINACIÓN

El trabajo en la economía informal es contrario a los principios enunciados en los Convenios 100 y 111 ya que los trabajadores/as se encuentran en desigualdad de trato y de oportunidades en el empleo.

Por su parte, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como instrumento jurídico internacional, recopila, promueve y protege los derechos de los pueblos indígenas como sujeto colectivo, reconociendo sus derechos específicos. Desde que en los años 20, la OIT expuso la situación de trabajo forzoso de los trabajadores aborígenes en las colonias europeas, se ha adoptado el Convenio sobre trabajo forzoso (n.29) y el Convenio 107 y 169 sobre Pueblos indígenas y tribales.

A pesar de las normas y estándares internacionales actuales, los procesos históricos y las causas estructurales han tenido un profundo impacto sobre las ocupaciones y el empleo de estos colectivos. Uno de los factores se encuentra en la falta de control sobre la tierra, el territorio y los recursos. Y es que la mayoría de los pueblos dependen del acceso al medio para sus estrategias de subsistencia y, en algunos casos, para su inclusión en los mercados de trabajo rurales referentes a actividades agrícolas y no agrícolas.

## 5 EMPLEO

El C122 permite materializar el derecho al trabajo e implica reducir las formas precarias de empleo y esta debería ser la línea para la formalización más importante. De tal manera que para abrir el camino hacia un empleo libremente elegido, sin discriminación y productivo en sentido amplio, se han de reducir progresivamente las modalidades precarias de contratación, la tercerización laboral, el subempleo, el uso extensivo de agencias privadas de trabajo temporario, o la subcontratación, modalidades todas cuyo objetivo es crear un sector individualizante, segmentado y de bajos salarios.

Este y otros instrumentos de la OIT vinculan además el crecimiento con el desarrollo económico y social, en una visión integradora en coherencia con el mandato del trabajo decente.

Otros instrumentos normativos a destacar son el C158 en cuanto a la protección contra el despido injusto, la R.198 respecto al reconocimiento legal pleno de cualquier relación de trabajo de facto, C175 sobre derechos iguales para los trabajadores a tiempo parcial, o el C94 sobre Cláusulas de Trabajo celebradas por autoridades públicas ya que los gobiernos deben ser ejemplares como empleadores y usar su rol como contratantes y proveedores de subsidios y créditos para asegurar condiciones de trabajo justas.

Por su parte, el PME de 2009 proporciona un marco en el que se inscribe una respuesta tripartita completa a la crisis enfocada en mantener y crear empleo. El PME aborda las cuestiones estructurales de la crisis exigiendo una reforma del sistema económico y financiero mundial, y una distribución más equitativa de los ingresos en el seno de las sociedades.

## 6 PROTECCIÓN SOCIAL

La aplicación del Convenio núm. 102 y de la Recomendación núm. 202 debería realizarse en paralelo, identificando y aprovechando las posibles sinergias y complementariedades, y que los gobiernos deberían, por consiguiente, proporcionar información precisa sobre la forma en que se armonizan los nuevos mecanismos de protección social con el sistema de seguridad social existente.

En este sentido, con objeto de contribuir eficazmente al proceso de transición del empleo informal al empleo formal, es necesario proporcionar garantías de protección social básica en el marco de unas políticas públicas generales, integrales y coherentes, basadas en una coordinación eficaz entre las políticas estatales en los ámbitos de la educación, la salud, la seguridad social, el empleo y las cuestiones laborales, así como las políticas económicas, industriales y fiscales.

Es importante recordar que tanto el pago de tributos como de cotizaciones sociales están asociados al gasto público y a la dispensación de prestaciones públicas. Las economías pueden adecuarse a sus posibilidades de riqueza para definir un sistema fiscal con una distribución equilibrada de los esfuerzos y una aplicación honesta de las políticas de gasto.

Por lo tanto los países con un alto índice de fraude a la seguridad social, de fraude laboral y de evasión fiscal, y por ende donde una gran proporción de su población realiza actividades en el contexto del empleo informal, tienen que formular una estrategia integrada de control de la evasión y el fraude junto con la de extensión de la cobertura.

## 7 DIÁLOGO SOCIAL

La legislación y su interpretación deberían ser compatibles con el trabajo decente, lo que incluye resolver la incertidumbre acerca de la existencia de una relación de trabajo, de modo que se garantice una competencia leal y la protección efectiva de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo.

La protección efectiva y la prevención de abusos de los trabajadores afectados por la incertidumbre en cuanto a la existencia y las condiciones de una relación de trabajo deberían basarse en leyes eficaces, efectivas y de amplio alcance y deberían aplicarse a todas las formas de acuerdos contractuales, incluidos las que vinculan a varias partes. Los acuerdos deberían estipular a quien incumbe la responsabilidad

por la protección que prevén.

Estas garantías de cumplimiento y la aplicación de la legislación relativa a la relación de trabajo, debería hacerse a través de los servicios de la inspección del trabajo en colaboración con la administración de la seguridad social y las autoridades fiscales.

A los fines de la política nacional de protección de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo, según establece la R198 la existencia de una relación de trabajo debería determinarse principalmente de acuerdo con los hechos relativos a la ejecución del trabajo y la remuneración del trabajador, sin perjuicio de la manera en que se caracterice la relación en cualquier arreglo contrario, ya sea de carácter contractual o de otra naturaleza, convenido por las partes”.

## **8 PROTECCIÓN LABORAL Y SOCIAL**

La protección laboral se da a través de la aplicación efectiva del derecho del trabajo y por lo tanto, de los derechos sindicales, como derechos habilitadores.

Respecto a la protección social sería importante mencionar el caso brasilero, como referencia para un modelo de relaciones laborales con extensión de la negociación colectiva a la vez que la cobertura de la seguridad social, de forma integradora y equilibrada entre prestaciones contributivas y no contributivas, tomando como eje y objetivo el trabajo decente.

## **9 INICIATIVA EMPRESARIAL**

Las normas laborales mínimas y los derechos laborales básicos, no pueden ser otros que los derechos fundamentales definidos en la Declaración de 1998.

Igualmente, cuando se habla de la extensión de la seguridad social, el marco regulador lo establecen el C102 y la R202, resultado del consenso tripartito internacional y en coherencia con el concepto integrador de Trabajo Decente establecido en la DJS. Es en este espacio en el que se han de buscar soluciones posibles a los déficits de trabajo decente en materia de protección social.

Se hace necesario poner especial atención en la caracterización de microempresario y las consecuencias derivadas de tal conceptualización respecto a los derechos

laborales a aplicar. En tal sentido parecería más adecuado hablar de microempresas, como unidades productivas con determinadas características propias de la gestión empresarial autónoma de los medios de producción, y no tanto de la ambigua figura del microempresario individual que podría confundirse con la de trabajador autónomo.

Son relevantes en cuanto a la iniciativa empresarial las Recomendaciones 198 sobre relación de trabajo, la 193 sobre promoción de cooperativas y la 195 sobre desarrollo de recursos humanos, como instrumentos normativos definidos tripartitamente.

## **10 TRABAJADORES NO DECLARADOS Y ECONOMÍA INFORMAL**

Cuando se habla de “trabajadores no declarados” se está haciendo implícitamente referencia al “fraude laboral, fiscal y a la seguridad social”. Cuando se analiza la realidad laboral a través de este concepto, la mejor definición de fraude laboral lo brinda la OIT cuando expresa, refiriéndose a la relación de trabajo disfrazada o encubierta, que: “disfrazar una relación de trabajo significa crearle una apariencia distinta de la que en verdad tiene con el fin de anular, impedir o atenuar la protección que brinda la ley”<sup>1</sup>.

Con este encubrimiento, el empleador anula, impide o atenúa la protección que las leyes otorgan a las personas trabajadoras, pensando en el corto plazo que tal privación de derechos derivará en un aumento de beneficio y una menor responsabilidad empresarial. No obstante globalmente considerado sólo con una adecuada regularización de las relaciones laborales y el respeto y tutela de los derechos laborales y sindicales permitirán la sostenibilidad de las empresas en el medio y largo plazo, accediendo a niveles de tecnología y productividad adecuados en beneficio de una mejora de las condiciones de vida y de trabajo.

Refiriéndose a estas relaciones laborales disfrazadas, continúa diciendo el mismo informe que “...el encubrimiento más radical consiste en hacer aparecer una relación de trabajo con el aspecto de una relación de naturaleza jurídica diferente, sea civil, comercial, cooperativa, de base familiar, o cualquier otra.

---

## **CAPÍTULO 3 TRANSICIÓN A LA ECONOMÍA FORMAL: EL PAPEL DE LOS MARCOS INTEGRADOS DE POLÍTICAS**

**S**i bien no puede concebirse a la formalización exclusivamente en términos de registro e imposición de sanciones para castigar el incumplimiento de la ley, estos aspectos son importantes. El déficit normativo o vacío legal debe ser cubierto con una extensión normativa que tutele a los trabajadores de la economía informal, como sujetos de derechos en el marco del trabajo decente.

Esta ampliación normativa debería condicionar a la promoción del trabajo decente cualquier vía hacia la formalización, con los apoyos necesarios desde las políticas públicas para superar las opciones limitadas de las que disponen la mayor parte de los actores de la economía informal.

Estas políticas persiguen simultáneamente los objetivos siguientes:

- La promoción del empleo formal mediante políticas macroeconómicas y sectoriales favorables al empleo, centrándose especialmente en el desarrollo de microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYME) sostenibles con pleno cumplimiento de los postulados del Trabajo Decente;
- La reducción de empleo informal mediante la reducción del costo administrativo de las transiciones a la formalización con la creación de un entorno reglamentario que reduzca las trabas administrativas a la formalización, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los trabajadores y priorizando el amparo de los salarios;
- Aumento del trabajo decente en la economía informal mediante la garantía de los derechos fundamentales en el trabajo, especialmente la libertad sindical y la negociación colectiva en cualquiera de sus formas, el establecimiento de un piso nacional de protección social para todos, la existencia de un salario mínimo exigible y de respeto de condiciones de trabajo seguras y salubres, el fomento de agrupaciones de empresas de la economía informal en cooperativas de producción y/o de distribución, así como el apoyo a la creación de empresas y organizaciones de economía social.

Los gobiernos nacionales y locales, las cadenas mundiales de suministro y las empresas multinacionales deben trabajar juntos en la facilitación de la transición

a la economía formal, con participación de organizaciones de trabajadores y de empleadores, todo ello en el marco de estrategias de desarrollo nacionales y globales que integren un conjunto de políticas macroeconómicas, industriales, sociales, laborales y medioambientales promotoras del trabajo decente y el desarrollo humano.

## **1 POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SECTORIALES PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO**

**F**renar la expansión de la economía informal requiere, antes que nada, lograr que el empleo sea un aspecto fundamental de la política económica y social mediante la promoción de marcos macroeconómicos favorables al empleo y el apoyo a los sectores productivos de la economía que influyen significativamente en el empleo y en el trabajo decente, con sostenibilidad medioambiental.

La política sectorial es un aspecto clave en ese sentido. La nueva generación de estrategias para el desarrollo aboga por una expansión de los sectores que generan niveles elevados de valor añadido y empleo y que producen amplios efectos multiplicadores y vínculos con la economía nacional. Reestructurar el modelo de crecimiento para garantizar que éste sea incluyente y generador de empleo decente requiere políticas que engloben a todos los sectores con el máximo potencial de creación de empleo, directa o indirectamente, así como leyes específicamente dirigidas a cadenas de valor prioritarias.

Es necesario poner atención a las políticas industriales sectoriales a la hora de definir el tipo de producción que un país necesita para su desarrollo, atendiendo en primer lugar las necesidades de consumo e inversión internas, y vinculando las exportaciones a la estrategia de desarrollo nacional previamente definida.

A este respecto la fijación de los precios de exportación de los “comodities” en los mercados internacionales afecta directamente al ingreso de las unidades productivas más vulnerables, y por ende a los salarios y al “trabajo decente”. De la misma manera que puede afectar a la soberanía alimentaria, a la evolución de los precios internos, o a la dependencia energética de un país en un momento dado, y las políticas sectoriales deben prever y establecer estrategias ante estos fenómenos. A este respecto es especialmente importante definir nacionalmente qué tipo de exportaciones son funcionales a la estrategia de desarrollo nacional y cuáles no, teniendo en cuenta además la “capacidad ociosa” de los tejidos industriales en los países menos favorecidos por las relaciones de intercambio. La orientación del

crédito desde políticas de los bancos centrales nacionales pueden jugar en ello un papel fundamental.

De la misma manera, el fortalecimiento de la demanda interna sobre el desarrollo de salarios y prestaciones sociales debe servir para el desarrollo productivo e industrial del país en coherencia con la estrategia de desarrollo nacional, tomando en consideración la disfuncionalidad que a este objetivo puede traer determinado tipo de importaciones.

La electrificación, las carreteras rurales, los centros sanitarios y educativos o los mercados locales tienen un impacto considerable en el desarrollo social y la productividad, los ingresos de los pequeños productores y la seguridad de los medios de vida de los actores de la economía informal. La organización de la producción de estas actividades contemplan numerosos eslabonamientos, por lo tanto es necesario que los Estados garanticen el cumplimiento del Trabajo decente a lo largo de todo su proceso productivo, incluyendo a los trabajadores bajo cualquier modalidad de subcontratación.

Se hace necesario fijar objetivos explícitos y cuantitativos en materia de Trabajo Decente en las estrategias nacionales de desarrollo y en las políticas nacionales de empleo, con un compromiso firme y cuantificable de alcanzarlos. Esto va acompañado por el fortalecimiento de los sistemas de información sobre el mercado de trabajo con el fin de observar la evolución de la creación de empleo y evaluar el impacto en el empleo de las políticas sectoriales aplicadas.

## **2 GOBERNANZA, EMPRESAS SOSTENIBLES Y PRODUCTIVIDAD**

**D**esde los años 90 se ha producido una evolución en la comprensión del desarrollo humano superador de la lógica unidimensional del crecimiento, en esta línea se ha pasado del PIB al Índice de Desarrollo Humano (IDH) como indicador multivariable, de la pobreza a la exclusión, como indicador relativo compuesto, y del ingreso y el salario, al Trabajo Decente, como conceptualización política y programática, que incluye las Normas y el Tripartismo como elementos esenciales, y por ende como elemento diferenciador del aporte de OIT

En este sentido es especialmente importante el concepto tridimensional de la productividad:

- La productividad del factor trabajo, para lo que habría que superar la con-

cepción de coste salarial, hacia un sentido del coste más amplio en el que se integrara la salud y seguridad de los trabajadores (coste de AATT y EEPP), y coste social de la precarización y la falta de derechos laborales.

- La productividad del factor capital, vinculándolo a la inversión-reinversión y componente tecnológico.
- La productividad derivada de los beneficios/costos sociales y medio ambientales, como externalidades.

Por su parte, la informalización de la economía, no es solo una cuestión de aplicación de la normativa, sino que es un problema estructural derivado del modelo económico actual que da lugar a un proceso de globalización injusto y desequilibrado, que requiere de la intervención activa de los Estados para reorientarlo, como quedó definido en la DJS.

Por lo tanto, la relación entre la economía informal y la legislación no debería interpretarse en el sentido de que la formalización tiene tan sólo, o incluso principalmente, una dimensión jurídica. Las causas de la informalidad son múltiples y, en su mayoría, no guardan relación con la legalidad. Por ello, sería ineficaz proceder a la formalización únicamente mediante una reforma legislativa. Además la definición de un entorno normativo propicio a la formalización debe referirse a disposiciones de carácter civil, mercantil, administrativo, crediticia o fiscal, pero en ningún caso, tal adaptación debe suponer segmentación en materia de derechos laborales y de protección social para estos trabajadores.

Por su parte, las limitaciones a la negociación colectiva y a la libertad sindical constituyen un entorno propicio para la informalidad, generándose inseguridad jurídica en la aplicación universal de los derechos laborales.

### **3 LAS CONDICIONES DE TRABAJO Y LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO**

**U**na estrategia destinada a reducir el costo de la transición a la economía formal y aumentar las ventajas de ésta conlleva un aumento de los costos de la informalidad. Los derechos y normas fundamentales del trabajo son mínimos no negociables, y su incumplimiento debería llevar aparejada una responsabilidad penal no discrecional. No obstante, la reglamentación será más eficaz cuando se dispone de varias alternativas para su aplicación, como pueden ser las innovaciones en la inspección del lugar de trabajo, combinadas con el asesoramiento, la solución de

conflictos, la promoción de la organización y la acción colectivas, y los programas de formación destinados a empresas del sector informal.

Una causa importante de las deficiencias en la aplicación de la legislación laboral en muchos países es la debilidad de las administraciones del trabajo y, en particular, de la inspección del trabajo. A pesar de la creciente complejidad de las empresas, los sistemas de producción y las relaciones de trabajo, los recursos asignados a la inspección del trabajo suelen ser insuficientes incluso para una inspección adecuada y periódica de las empresas de tamaño mediano y grande.

#### **4 PROMOCIÓN DE UN ENTORNO PROPICIO PARA LAS EMPRESAS SOSTENIBLES**

**C**abe destacar que el concepto de promoción de un entorno propicio para las empresas sostenibles no se agota en la protección y promoción del capital, ya que las diecisiete dimensiones identificadas por la OIT al respecto incluyen diversas problemáticas sociales, económicas, políticas y ambientales, entre las que se incluye, en forma transversal, el pleno cumplimiento del trabajo decente. De hecho, de un reciente estudio de ACTRAV en América Latina, aún no publicado, surge que los países en que mayor es el grado de promoción de un entorno propicio para las empresas sostenibles son aquellos en que presentan los estándares más elevados en términos de trabajo decente.

Las políticas destinadas a establecer un entorno propicio para las empresas sostenibles deben incluir, como prioridad, la promoción de trabajo decente y la mejora de la productividad, mediante la reinversión del capital, el acceso a financiación, infraestructuras, mercados y transferencias de tecnología y de conocimiento, todo ello en el marco de una estrategia de desarrollo nacional sostenible.

#### **5 EL ACCESO A LA FINANCIACIÓN**

**L**a definición de estrategias nacionales de desarrollo con eje central en la promoción del trabajo decente debe contemplar la inclusión de políticas crediticias de fomento de aquellos sectores productivos más funcionales al desarrollo social del país y por lo tanto creadores de empleo. La intervención que desde los bancos centrales se haga para que el crédito fluya a las pequeñas y muy pequeñas empresas es fundamental.

Desde la OIT se promueve un enfoque equilibrado que tenga en cuenta tanto las necesidades en materia de producción como de protección de los trabajadores de la economía informal. Tales como préstamos a las microempresas para incrementar sus ingresos y crear puestos de trabajo con estándares de trabajo decente.

## **6 DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES**

**P**or lo visto anteriormente la conceptualización de la productividad basada solo en las competencias profesionales y la empleabilidad se queda corta, la productividad depende también de la reinversión del beneficio en tecnología e innovación entre otros factores..

La ausencia de derechos, característica en el trabajo en la economía informal y en los puestos de trabajo precarios de la economía formal, castiga especialmente a los jóvenes. El desarrollo de políticas de empleo dirigidas a incrementar la demanda del empleo resultan útiles pero insuficientes: es necesario mejorar la calidad de los puestos de trabajo si se desea priorizar las políticas contra la informalidad y precarización laboral. En este sentido y más allá de las responsabilidades y la obligación empleadora de cumplir con las leyes vigentes en materia de contratación laboral, resulta estratégicamente indispensable vincular la formación profesional, es decir los saberes específicos de oficios y puestos para preparar a los jóvenes, con el conocimiento y empoderamiento de sus derechos laborales.

La OIT en el art. 2 de la Recomendación 150 sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos, expresa que el objeto de la formación profesional es descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa, productiva y satisfactoria y, en unión de las diferentes formas de educación, mejorar las aptitudes individuales para comprender individual o colectivamente cuanto concierne a condiciones de trabajo y al medio social, e influir en ellos. Más recientemente, en 2004, la Recomendación (núm. 195) sobre el desarrollo de los recursos humanos, explicita en su artículo uno que “los Miembros deberían, sobre la base del diálogo social, formular, aplicar y revisar unas políticas nacionales de desarrollo de los recursos humanos, educación, formación y aprendizaje permanente que sean compatibles con las políticas adoptadas en los ámbitos económico, fiscal y social”. Podemos por tanto con esto inferir la vinculación implícita de la formación profesional y el trabajo decente.

Este enfoque integrado nos lleva a concluir que tanto las políticas de educación así como las actividades vinculadas a la formación profesional deben ir acompaña-

das de contenidos que contribuyan a generar la toma de conciencia acerca de los elementos constitutivos del trabajo decente para consolidar de manera sostenida las políticas de desarrollo.

Por su parte, la capacitación adquirida mediante la experiencia, la formación en el empleo y el aprendizaje en la economía informal no suele ser reconocida ni por los mercados de trabajo formal ni por las instituciones oficiales de formación. Por lo tanto, es necesario crear instituciones y mecanismos tripartitos para evaluar las calificaciones y las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores, de modo que éstas puedan ser homologadas y reconocidas mediante la correspondiente certificación. El reconocimiento de las competencias adquiridas por diversos cauces, incluyendo el trabajo en la economía informal, mediante la creación de un Marco nacional de calificaciones profesionales y técnicas, que proporciona criterios de referencia para su adquisición, armonización y reconocimiento. Al respecto, la acción sindical en términos de certificación de competencias presenta perspectivas promisorias, así como la incorporación de esta cuestión en el marco de la negociación colectiva.

## **7 ORGANIZACIÓN, REPRESENTACIÓN Y DIÁLOGO SOCIAL**

**L**a organización de trabajadores y empresarios en la economía informal es el primer paso hacia el diálogo social y la creación de soluciones tripartitas que tengan en cuenta los factores contextuales y la diversidad dentro de la economía informal. Sin embargo, los trabajadores por cuenta propia, así como los trabajadores precarios informales de la economía formal no están a veces autorizados a organizarse en virtud de la legislación local o nacional, y a menudo se les excluye o están insuficientemente representados en las instituciones de diálogo social y en los procesos de formulación de políticas. Sin organización ni representación, quienes trabajan en la economía informal no pueden defender sus derechos laborales mediante la negociación colectiva ni influir en los responsables de las políticas.

El ejercicio de los Principios y Derechos universales de la OIT debe corresponder exclusivamente a la soberana y democrática decisión de los trabajadores, lo que implica plena libertad para auto-organizarse, sindicalizarse y accionar, autónomamente, sin ningún tipo de injerencias, cómo mejor convenga a sus fines e intereses de los trabajadores. Es decir cómo, dónde y cuándo decidan libre y democráticamente los trabajadores.

Si estos principios y derechos se respetarán y cumplieran de este modo, en todos

los países, los trabajadores tercerizados o temporales y quienes trabajan en la economía informal podrían organizarse en sindicatos y afiliarse, individual o colectivamente, a las organizaciones que libremente decidieran, con la única obligación de respetar los estatutos sindicales.

Sin embargo, en la mayoría de los países del mundo en desarrollo los sistemas de organización sindical imperantes son los basados en los sindicatos de empresa como consecuencia de que así lo establecen las normativas ordinarias, al condicionar los derechos de constitución, organización y sindicalización, individual y colectiva, de los trabajadores, a la existencia de requisitos previos como son las clases de sindicatos que se pueden constituir y la exigencia de un número mínimo de miembros para sus existencia.

La exigencia de mínimos para organizar sindicatos y por ende poder sindicalizarse, supone que más de dos tercios de trabajadores ocupados no pueden organizarse en la empresa, teniendo también dificultades para hacerlo fuera de la misma porque generalmente no está reconocida la afiliación individual directa a las organizaciones de rama y/a las centrales sindicales. Por lo tanto, la gran mayoría de trabajadores tienen obstáculos normativos para poder ejercer este derecho humano laboral fundamental.

Además, se restringe y controla la acción sindical cuando las leyes ordinarias limitan la Negociación Colectiva prefigurando procesos, limitando o condicionando contenidos o vigencias o prohibiéndola determinados colectivos, así como cuando se coarta el derecho de huelga al establecer requisitos que limitan su uso o lo prohíbe explícitamente a determinados colectivos.

## **8 ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL, COOPERATIVAS Y ECONOMÍA SOCIAL**

Las medidas que las autoridades locales pueden adoptar para apoyar la transición hacia la formalidad incluyen, entre otras: establecer mecanismos de control complementarios para el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo, respaldar las iniciativas de gestión basadas en la comunidad, fortalecer los mecanismos de diálogo social, facilitar el acceso al mercado, incrementar las inversiones internas y la contratación pública local, mejorar las cadenas de valor, promover las metodologías con alto coeficiente de empleo decente para el desarrollo de infraestructuras, racionalizar el registro y la reglamentación de las empresas, prestar servicios de apoyo a las empresas (empresarios y trabajadores), asumir un rol de interlocución

en procesos de negociación colectiva con colectivos de vendedores ambulantes, y estrechar los lazos de colaboración entre los sectores público y privado.

Por su parte diversos tipos de cooperativas y organizaciones de la economía social y solidaria, comprometidas con los principios del trabajo decente, desempeñan un papel importante en el desarrollo local, especialmente en las áreas rurales, siendo especialmente importante para su desarrollo el acceso directo a canales de distribución y comercialización.

## **9 PROMOVER LA IGUALDAD Y COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN**

Los mismos problemas de discriminación que afectan a las trabajadoras de la economía formal (por sector, ocupación, ingresos, estabilidad) se reproducen y, a menudo, se recrudecen en la economía informal. La tendencia en este sector es que las mujeres tengan ingresos más bajos, menos rentas de capital y menos competencias profesionales que los hombres. Además, suelen agruparse en determinadas actividades vulnerables, incluyendo el trabajo a domicilio, la venta ambulante y el trabajo doméstico.

A nivel macroeconómico, las normativas y políticas que favorecen el acceso de las mujeres a los recursos productivos, incluyendo la propiedad de la tierra, el patrimonio, la tecnología, el desarrollo de las competencias profesionales y el crédito, constituyen un factor fundamental de las estrategias de desarrollo.

La mayor necesidad de las mujeres de compatibilizar las actividades no remuneradas en el hogar con el trabajo remunerado es consecuencia de una distribución de las responsabilidades familiares que recae excesivamente en ellas. Por tanto, una distribución más justa del trabajo no remunerado en el hogar y de las labores de cuidado es insoslayable en pos de cerrar la brecha entre géneros en materia de oportunidades laborales. Las políticas de cuidado son, por tanto, determinantes para que las mujeres puedan exigir sus derechos y rechazar ofertas de trabajo que recortan derechos y disminuyen su capacidad de ejercer la ciudadanía como sucede en la informalidad.

Por su parte los trabajadores migrantes se concentran desproporcionadamente en empleos poco calificados de la economía informal, en particular, en la agricultura, la construcción, la pequeña manufactura, el trabajo doméstico y otros servicios. Estas actividades se caracterizan a menudo por un trabajo temporal, estacional y ocasional y por la subcontratación, y no suelen estar suficientemente protegidas

por la reglamentación laboral ni por la inspección del trabajo. Con frecuencia, los migrantes en situación irregular son víctimas de la trata de personas, de diversas formas modernas de esclavitud y del trabajo forzoso o, al menos, se ven sometidos a prácticas abusivas de contratación y despido, condiciones de trabajo y salarios deficientes, retención de sus documentos de identidad, empleos por debajo de sus calificaciones o competencias profesionales, falta de convenios colectivos y subempleo. Por todo ello se hace necesario establecer estrategias de intervención nacionales e internacionales (bilaterales o multilaterales) que garanticen los derechos fundamentales establecidos en la Declaración de 2008.

## **10 EXTENSIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL: LA FUNCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA TRANSICIÓN A LA ECONOMÍA FORMAL Y LA IMPORTANCIA DE LAS ESTRATEGIAS INTEGRADAS**

La informalidad es un obstáculo a un crecimiento económico sostenible y equitativo, y una fuente importante de deficiencias en la seguridad social. En este sentido, la CIT observó en 2011 que “la formalización de la economía es uno de los requisitos previos fundamentales de un crecimiento a largo plazo y contribuirá a aumentar la base de ingresos del Estado necesaria para financiar niveles más elevados de seguridad social para los cotizantes y los contribuyentes, así como prestaciones no contributivas para las personas sin capacidad para cotizar». La CIT añadió que las estrategias adoptadas en este sentido deberían promover las dimensiones horizontal y vertical de la ampliación de la seguridad social, esto es, establecer pisos de protección social como elemento fundamental de unos sistemas de seguridad social integrales y adecuados en coherencia con el C102 norma mínima de seguridad social.

Además, hay que poner freno al trabajo no declarado, derivado del fraude laboral y la evasión en el pago de las cotizaciones con objeto de garantizar que todos los trabajadores contribuyan y perciban las prestaciones correspondientes, bajo el triple criterio de obligatoriedad en las aportaciones, la proporcionalidad y suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad del sistema. La ecuación en seguridad social para extender la cobertura en el régimen contributivo debiera ir desde la responsabilidad al derecho pasando por la obligación de contribuir cuando se está en capacidad de hacerlo, de lo contrario la no contributividad se convierte en norma en lugar de excepción. La sostenibilidad del sistema no puede garantizarse desde “incentivos” e “intereses” individuales.

En este sentido la aplicación del Convenio núm. 102 y de la Recomendación núm.

202 debería realizarse en paralelo, identificando y aprovechando las posibles sinergias y complementariedades, y que los gobiernos deberían, por consiguiente, proporcionar información precisa sobre la forma en que se armonizan los nuevos mecanismos de protección social con el sistema de seguridad social existente.

Cuando se habla de informalidad como estrategia de supervivencia ante la ausencia de empleo formal, la existencia o no de un sistema de protección por desempleo es fundamental, es decir, ante situaciones de desempleo y sin que existan prestaciones sustitutivas del salario, es la informalidad y el ingreso las variables de ajuste. En caso de desempleo, se puede proteger a los trabajadores y sus familias de caer en la economía informal mediante la concesión de una amplia gama de prestaciones, incluyendo la prestación por desempleo, por discapacidad y por hijos a cargo, el apoyo a los ingresos y otras transferencias en efectivo, así como la atención médica. Contar con un acceso asegurado a la protección social de la salud garantiza que una pérdida de los ingresos percibidos no vaya en detrimento del acceso a la atención médica.

En cualquier caso la seguridad de los ingresos, la salud y la educación mejoran las condiciones, pero la formalización depende de todo un conjunto de políticas industriales sectoriales, de empleo, fiscales y de modelos de producción, comercialización y distribución. En este sentido, la CIT ha hecho hincapié en que las estrategias para extender la seguridad social deberían coordinarse con políticas fiscales, económicas y de empleo a fin de promover dicha transición. Es esencial asimismo integrar las dos dimensiones de la prevención y la protección, incluyendo la prevención de riesgos profesionales, la mejora de las condiciones de trabajo, la seguridad de los ingresos y el acceso a la atención médica. Los enfoques adoptados deberían destinarse a vincular y combinar las medidas en materia de seguridad social con la creación de empleo, la organización de trabajadores y de empleadores y la promoción de los derechos en el trabajo.



---

## **ANEXO 1 RESOLUCION 14 - SOBRE TRABAJO EN CONDICIONES DE PRECARIEDAD E INFORMALIDAD**

- 1)** El Congreso señala que en los últimos treinta años ha habido un retroceso en el trabajo decente de los países de las Américas, tanto América Latina y Caribe como América del Norte, expresado en un aumento de las distintas formas de precariedad e informalidad laboral. Ello ha sido resultado de la utilización de nuevas formas de organización de la producción y del trabajo, bajo el predominio del pensamiento neoliberal, desde los gobiernos y los empleadores.
- 2)** El congreso reconoce que desde hace más de treinta años el sindicalismo de las Américas ha ubicado la informalidad laboral en América Latina y el Caribe como un problema central a encarar desde su acción sociopolítica y sindical directa, para caracterizar al sector de pequeña producción (urbana y rural) en que la población obtiene (generalmente mediante el cuentapropismo) su sustento económico, en condiciones casi siempre inadecuadas en términos de trabajo decente, derivando frecuentemente en la vulnerabilidad, exclusión y pobreza, e incluyendo trabajo infantil. Este conjunto es, en el promedio de 16 países de ALC, el 33% de la ocupación urbana (sin contar la rural) (OIT, 2011, con datos para 2009). La existencia de este sector es resultado de la permanencia del subdesarrollo económico, es decir, del mantenimiento de importantes brechas con relación al paradigma de desarrollo sustentable.
- 3)** La CSA mantiene su atención sobre este núcleo duro, y agrega, para el próximo período, dos conjuntos del trabajo asalariado precario/informal en la economía formal, que tienen seguramente un mismo peso que el trabajo en el sector informal: seguramente duplican aquel número: los/as trabajadores/as que no están declarados ante las regulaciones estatales, o que, estándolo, tienen formas precarizadas de trabajo, como resultado de normativa que recoge el enfoque flexibilizador y desregulador.
- 4)** El Congreso también constata, a partir de la práctica en el trabajo realizado, que el concepto “informal” es frecuentemente resistido por los dirigentes, al considerar que puede entenderse que se refiere a las propias características del trabajador y su comportamiento laboral, la informalidad está asociada a las condiciones de trabajo y no al trabajador/a. Por esa razón, coincide en que otras denominaciones, como: autónomo, autoempleado, no dependiente, no

asalariado, por cuenta propia, utilizadas en los distintos países, son las categorías más apropiadas para definir la esencia y el rol de estos trabajadores/as.

- 5) La precariedad incluye: a. situaciones derivadas de la temporalidad de los contratos, principalmente aquellos producto de la tercerización vía contratistas/subcontratistas y agencias privadas, extendidas horizontalmente a todo tipo de actividades. b. lugares de trabajo de baja visibilidad y accesibilidad, principalmente por ubicarse en los hogares (trabajo doméstico, trabajo a domicilio, telework), aunque también por otras razones (zonas francas industriales, plantaciones); c. discriminación respecto de trabajadores con ciertas características personales (sexo, edad, discapacidades, condición migratoria). Una precariedad que cruza ambas formas es la del trabajo asalariado simulado como independiente, para evadir el costo laboral, negando la relación de trabajo.
- 6) El Congreso exhorta a la CSA a encarar estas tres formas de precariedad/informalidad de una manera integral desde sus respectivas áreas y secretarías.
- 7) El Congreso valora las acciones que las afiliadas de la CSA han implementado, cumpliendo el mandato del congreso fundacional de impulsar una política para organizar y sindicalizar a estos colectivos de trabajadoras/es como parte del movimiento sindical de las Américas, interrelacionándolo con el proceso de autorreforma sindical que se viene desarrollando.
- 8) Desde la perspectiva de avanzar en los postulados de la organización y sindicalización y de los cuatro pilares del trabajo decente para todas/os las/os trabajadoras/es de las Américas, el Congreso exhorta a la CSA y sus afiliadas a continuar y profundizar esta línea de trabajo considerando la experiencia desarrollada y elaborando un plan de acción coordinado y articulado con la CSI.
- 9) El Congreso llama a sus afiliadas a tomar como referencia y orientación para su accionar la Resolución del Consejo General de la CSI “Hacer frente al trabajo precario e informal”, y las conclusiones del Simposio “Del Trabajo Precario al Trabajo Decente” sobre Políticas y Reglamentación para Luchar contra el Trabajo Precario, organizado por ACTRAV y el Grupo de Trabajadores del Consejo de Administración de la OIT, ambas de octubre 2011. También son importante la Resolución de OIT sobre Trabajo Decente y Economía Informal, del 2002, y la Recomendación 198 de OIT sobre Relación de Trabajo.

## 1 PROGRAMA DE ACCIÓN

La estrategia de la CSA combinará dos planos de acción, ambas articuladas con la Estrategia de Autoreforma Sindical:

**1)** El plano sindical directo, para promover formas organizativas y de negociación colectiva adecuadas a las condiciones de estos trabajadores/as, lo que debe traducirse en:

- Promover estructuras sindicales abiertas para la inclusión de estos colectivos, sustentado en la perspectiva de lograr la consecución de los derechos fundamentales, en la lógica de la igualdad, respeto y aplicación del trabajo digno.
- Considerar el alto porcentaje de mujeres y jóvenes que son parte de estos colectivos, lo que requiere que atender a aspectos específicos de las dimensiones etarias y de género.
- Profundizar y desarrollar una estrategia formativa sindical para estos colectivos, considerando sus realidades y necesidades.
- Promover la participación de las organizaciones sindicales de trabajadoras/es por cuenta propia en las comisiones nacionales de trabajo decente.
- Fortalecer la comunicación e intercambios de experiencias organizativas entre estos trabajadores/as, incluyendo el fortalecimiento de redes y alianzas sociales, tanto a nivel nacional como internacional.
- Propiciar la unidad de estos trabajadores/as, a nivel nacional, regional e internacional.

**2)** El plano sociopolítico, para influir en políticas públicas de Trabajo Decente para estos colectivos, orientadas a:

- Reconocer, desde la normativa, el derecho a la sindicalización y a la negociación colectiva.
- Demandar una administración e inspección del trabajo más profunda y eficaz, incluyendo la participación de las organizaciones sindicales, para enfrentar las situaciones de no registro, haciendo cumplir la normativa vigente; y cambios drásticos en la normativa flexibilizadora.

- Desarrollar políticas específicas de formalización de las condiciones de trabajo
- Exigir el cumplimiento estricto de la jornada laboral en las empresas formales, para la creación de más puestos, que favorezcan la inserción de estos colectivos en mejores condiciones.
- Demandar la ratificación y aplicación de convenios y recomendaciones que permitan enfrentar de manera focalizada el trabajo normativo ante la precariedad, siguiendo las propuestas que identifican más de cuarenta de estos instrumentos.
- Considerar las experiencias en cuanto a seguridad social para trabajadoras/es en la economía informal, así como avanzar en el diseño de estrategias sindicales, en el marco de la PLACOSS.
- Asesorar y acompañar en la elaboración de proyectos reguladores del sector informal dirigidos al uso democrático de los espacios públicos, y a la utilización del enfoque de economía social solidaria.
- Promover la educación escolar básica, media, superior entre estos colectivos, y demandar programas de formación profesional en los institutos nacionales especializados.
- Promover una nueva fiscalidad para los trabajadores del sector informal.
- El Congreso insta a la CSA a establecer una estrecha colaboración con la CSI, la OIT (incluyendo la Agenda Hemisférica para Trabajo Decente, en las Américas), y la cooperación sindical internacional, para: o Facilitar cooperación y soporte técnico a las organizaciones en la elaboración de proyectos específicos para estos colectivos. o Avanzar en la elaboración de normativa específica para estos colectivos, y en el cumplimiento de la existente.
- Acompañar el proceso de legalización (marco jurídico) y de cambios en la fiscalidad, con equipos técnicos especializados.

# **PERSPECTIVAS SINDICALES ANTE EL RETO DE LA INFORMALIDAD**



VERSIÓN EN ESPAÑOL

# PERSPECTIVAS SINDICALES ANTE EL RETO DE LA INFORMALIDAD