

**PARA DEBATE Y ORIENTACION**

## CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**La economía informal**

1. La última discusión general sobre la economía informal celebrada por los mandantes tripartitos de la OIT tuvo lugar en la 90.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002. La Resolución y Conclusiones <sup>1</sup> sobre el trabajo decente y la economía informal adoptadas entonces aportaron un nuevo marco de acción. A continuación figuran los aspectos más relevantes de este marco:
  - el término «economía informal» se propuso en lugar de «sector informal» para abarcar «el conjunto de actividades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto». El término, más amplio, tiene en cuenta la considerable diversidad de trabajadores y unidades económicas en los distintos sectores de la economía y en los contextos rural y urbano que son particularmente vulnerables y trabajan en condiciones laborales inseguras, que experimentan graves déficit de trabajo decente y que a menudo quedan atrapados en la pobreza y la baja productividad;
  - la economía informal incluye a trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares y trabajadores que pasan de una situación a la otra;
  - incluye a trabajadores que participan en sistemas de trabajo flexibles nuevos y que se encuentran en la periferia del núcleo empresarial o al final de la cadena de producción;
  - con objeto de promover el trabajo decente, es necesario contar con una estrategia integrada de amplio alcance que abarque una serie de áreas de política, que elimine los aspectos negativos de la informalidad y preserve al mismo tiempo el significativo potencial de crear empleo y generar ingresos de la economía informal, y que promueva la protección y la incorporación de los trabajadores y de las unidades económicas de la economía informal a la economía estructurada;
  - la Resolución instó a los gobiernos a desarrollar y aplicar una serie de políticas y programas, a los interlocutores sociales a defender y ampliar su representación y a la

<sup>1</sup> Resolución y Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, adoptadas el 19 de junio de 2002, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, disponibles en <http://mirror/public/spanish/standards/reim/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf> (págs. 59-60).

Oficina a emprender acciones para abordar mejor las necesidades de los trabajadores y de las unidades económicas de la economía informal desde toda la Organización.

2. Este documento examina, de manera concisa y selectiva, los avances logrados en la puesta en marcha de este marco desde 2002. Asimismo, incluye algunos ejemplos de iniciativas innovadoras adoptadas por los gobiernos y los interlocutores sociales para promover el trabajo decente en la economía informal en las distintas regiones y contextos. También se destacan las cuestiones clave de política, los enfoques prácticos que están trascendiendo y las buenas prácticas que abordan los déficit de trabajo decente en la economía informal y/o facilitan la transición a la formalidad. De igual modo, se examinan las actividades de seguimiento de la Oficina en relación con los objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente, incluida la labor que se está llevando a cabo en el marco de la Iniciativa InFocus sobre la Economía Informal en el bienio actual 2006-2007. El presente documento concluye con una evaluación de la labor llevada a cabo hasta la fecha y propone los siguientes pasos a seguir en la promoción de un enfoque integrado para apoyar las prioridades de la economía informal en el contexto de los programas de trabajo decente por país (PTDP).

## **El debate sobre la economía informal gana impulso**

3. Las preocupaciones que se plantean, por un lado, en relación con la crisis mundial del empleo, el decaimiento de la intensidad de empleo del crecimiento y la baja calidad de los puestos de trabajo creados y, por otro, con respecto a las pautas cambiantes del trabajo en el marco de las nuevas estrategias de producción<sup>2</sup> de la economía mundial, están inyectando un nuevo dinamismo al debate sobre la economía informal en las discusiones de política, tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados. Si bien sigue habiendo diferencias conceptuales fundamentales en el diagnóstico del problema, y por consiguiente, en la búsqueda de posibles soluciones y enfoques de política eficaces, existe la opinión generalizada de que la informalidad de una gran parte de la fuerza de trabajo y de las unidades económicas tiene graves repercusiones en las sociedades y en las economías. La acción debe centrarse en abordar los flagrantes déficit de trabajo decente que sufren los trabajadores y los empresarios de la economía informal, y en incorporar a unos y otros a la economía estructurada. La cuestión es de importancia clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y promover una globalización justa. A nivel mundial, la Declaración Ministerial de 2006 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) sobre trabajo decente hizo especial hincapié en las políticas que promueven la integración de la actividad de la economía informal en la economía estructurada y que abordan los vínculos entre la reducción de la pobreza rural y la urbana<sup>3</sup>. A nivel regional y nacional y en las instituciones internacionales, se perciben inquietudes y compromisos similares.

<sup>2</sup> *Cambios en el mundo del trabajo*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión 2006, Informe I (C), OIT, Ginebra, 2006.

<sup>3</sup> Declaración Ministerial de la serie de sesiones de alto nivel sobre la «Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible», ECOSOC, julio de 2006.

4. En Africa Subsahariana, donde es habitual que el segmento formal de la economía, que no se ha ampliado en los últimos años, no emplee a más del 10 por ciento de la fuerza de trabajo y donde la pobreza extrema ha aumentado en comparación con otras regiones<sup>4</sup>, el desafío de la economía informal y el reto que plantea la reducción de la pobreza están estrechamente ligados. El punto 11 del Plan de Acción de la Cumbre de Ouagadougou contiene una amplia gama de acciones para promover el empleo y reducir la pobreza. En algunos países, como Ghana, Kenya y Sudáfrica, se han emprendido iniciativas específicas de política en relación con las actividades informales.

#### Abordar la economía informal: iniciativas de política de Ghana

- El documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) revisado de Ghana (Estrategia de lucha contra la pobreza de Ghana II, 2006-2007) destaca la importancia que reviste la creación de empleo para la reducción de la pobreza y aborda específicamente el caso de la economía informal. Esto pone de manifiesto el reconocimiento creciente de que el desarrollo del sector privado debe incluir a las microempresas y pequeñas empresas de la economía informal, que representan alrededor del 95 por ciento de las empresas privadas del país. En el primer discurso al Parlamento de su segundo mandato, en enero de 2005, el Presidente destacó la necesidad de «*darle la vuelta al sector informal para darle la vuelta a la economía*». El compromiso activo de los mandantes de la OIT y el diálogo social han desempeñado un papel fundamental en la promoción de estas iniciativas de política.
- Entre las medidas adoptadas se incluye la promoción de la iniciativa empresarial y de buenas prácticas empresariales en ámbitos como la contabilidad y la banca, el fortalecimiento de las competencias técnicas y la mejora del acceso a los créditos.
- En dos distritos piloto de Ghana ya se ha diseñado y probado un instrumento de política para el crecimiento favorable a los pobres centrado en mejorar las condiciones de la economía informal a través del concepto de trabajo decente. Ambos distritos han fundado instituciones locales para promover el diálogo social facilitando el acercamiento entre el gobierno local, los representantes de la asamblea y los representantes de las pequeñas empresas y de la sociedad civil. Los subcomités estatutarios de la Asamblea del Distrito encargados de promover el empleo productivo y remunerado han elaborado y están aplicando planes de desarrollo económico local que están ayudando a cientos de pequeñas empresas a ponerse al día y a ampliar su negocio. Las mujeres suman más de dos tercios de los beneficiarios y las personas con discapacidad están bien representadas. El ejercicio de los derechos facilita el desarrollo. La asociación entre el sector privado y el sector público permite la supresión de limitaciones vinculantes al desarrollo y al crecimiento que ni los gobiernos locales ni las empresas podrían haber superado por sí solas.
- Los subcomités han creado inventarios completos de todas las pequeñas y medianas empresas (PYME) y han alentado a las que aún no están afiliadas a hacerlo. También desempeñan una importante función en ampliar la protección social a la economía informal vinculando las PYME al nuevo régimen nacional de seguro de salud y/o al fondo de pensiones. Ambos subcomités han puesto en marcha «cooperativas de ahorro y de crédito para el trabajo decente» con alrededor de 3.000 miembros, que consolidan la estabilidad económica y movilizan capital para inversiones.
- La libre expresión y el diálogo social local también han generado mejoras en la gobernabilidad, en la resolución de conflictos y en los presupuestos gubernamentales locales. La asignación de los fondos gubernamentales locales se hace cada vez más con arreglo a planes acordados por los subcomités. Los impuestos locales de las PYME se fijan y recaudan en cooperación con pequeñas asociaciones de empresas, lo que aumenta notablemente los ingresos sin constituir por ello una amenaza para las empresas.
- La OIT introdujo por vez primera la iniciativa a través del Programa piloto sobre trabajo decente. Actualmente recibe el apoyo del Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), en cooperación con el Organismo alemán de cooperación técnica (GTZ). Hay discusiones en curso para dar una mayor repercusión al plan piloto y ampliarlo a más distritos. La formulación y aplicación efectiva de una estrategia coherente para la economía informal requiere diálogo y coordinación entre los organismos gubernamentales, con el sector privado y con los colaboradores en las tareas de desarrollo.

<sup>4</sup> *Meeting the Challenge of Employment in Africa*, documento expositivo preparado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Africa para la 35.ª reunión del Comité de Expertos de la Conferencia de Ministros Africanos de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico (mayo de 2006).

5. En Asia, a pesar de los considerables logros alcanzados en la reducción de la pobreza, el problema de los pobres que trabajan sigue siendo significativo: el número de trabajadores que viven con dos dólares de los Estados Unidos o menos al día oscila entre el 47 por ciento en Asia Oriental y el 84 por ciento en Asia Meridional<sup>5</sup>. Además, la reestructuración de las economías asiáticas en su adaptación a la competitividad mundial y a los cambios tecnológicos, las nuevas estrategias de producción, y la expansión de las cadenas mundiales de producción, han llevado al aumento de la subcontratación y a la externalización de la producción. Muchos de los que se encuentran al final de las cadenas mundiales de suministro son microempresas o trabajadores domésticos, que no están reconocidos, no reciben protección alguna y carecen de acceso a los servicios y derechos básicos. Algunos países de la región de Asia están adoptando medidas para promover el reconocimiento, la protección y el apoyo a los trabajadores y a las unidades económicas de la economía informal, que incluyen el apoyo a las microempresas y pequeñas empresas, la ampliación de los regímenes de protección social y salud y la introducción de cambios en la legislación laboral. Dos experiencias nacionales muy distintas ilustran el alcance de estas iniciativas: Mongolia, que en 2006 adoptó por vez primera una política nacional de amplia cobertura para la economía informal, y la India, donde existe un arraigado compromiso y una experiencia multidimensional en el tratamiento de la economía informal.

#### Mongolia: Política nacional relativa a la economía informal

Un ejemplo reciente de iniciativa de formulación de políticas relativa a la economía informal es Mongolia, donde el Parlamento adoptó una Política Nacional en enero de 2006 y un Plan de Acción conexo en julio del mismo año.

Gran parte del empleo en Mongolia pertenece a la economía informal. A medida que el país avanza hacia la economía de mercado, intenta aplicar las políticas necesarias que asegurarán un crecimiento sostenible, la reducción de la pobreza y la limitación de los efectos adversos en los trabajadores vulnerables. Como tal, la Política Nacional sobre Empleo Informal es un componente clave del marco nacional de desarrollo. Su objetivo es mejorar las condiciones de la economía informal e incorporar a los trabajadores y unidades económicas marginadas a la economía y sociedad estructuradas. A través del marco de trabajo decente, la Política se basa en varios objetivos integrados, a saber: la mejora del entorno jurídico; la ampliación de la protección social; la extensión de servicios como los de formación profesional, microfinanciación, desarrollo empresarial y empleo público; el establecimiento de vínculos con las políticas macroeconómicas y las políticas de empleo; la mejora de la recopilación y el registro de datos, y la promoción del diálogo social.

En el Plan de Acción participan todos los organismos cuyos mandatos abarcan los objetivos antes mencionados. En 2007 se asignarán alrededor de 170.000 dólares de los Estados Unidos al Fondo de Promoción del Empleo para su aplicación.

Las iniciativas desarrolladas en Mongolia han recibido el apoyo de la OIT a través del proyecto OIT/DFID relativo a la economía informal, completado en marzo de 2006.

<sup>5</sup> *Realizing decent work in Asia*, Informe del Director General, Decimocuarta Reunión Regional Asiática (Busan, República de Corea, 29 de agosto – 1.º de septiembre de 2006) (Ginebra, OIT, 2006).

## India: multitud de estrategias para abordar la economía informal

### Comités nacionales y legislación

A lo largo de los años se han constituido una serie de comités nacionales y se han puesto en marcha iniciativas legislativas con objeto de abordar la economía informal en la India, como los comités nacionales sobre trabajo rural y sobre trabajadores migrantes interestatales (1987), la Ley de Regulación de las Condiciones de Servicio (empleo) (1979) y la Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural (2005). En 2004 se constituyó el Comité nacional para empresas del sector no organizado como órgano de asesoramiento y vigilancia, cuyo objetivo es promover medidas exhaustivas para mejorar las empresas del sector informal a fin de que puedan generar oportunidades de empleo a gran escala de manera sostenible. El enfoque consiste en adoptar medidas para mejorar la productividad y la competitividad, centrándose, por un lado, en la formación profesional y en los servicios de apoyo integrados y, por otro, en ampliar la cobertura en materia de seguridad social y mejorar las condiciones de trabajo. A continuación se destacan algunos de sus logros:

- El Comité ha llevado adelante el anteproyecto de ley de 2005 sobre seguridad social para los trabajadores de sectores no organizados, cuyo objetivo es lograr la cobertura nacional de seguridad social de los trabajadores de la economía informal en todos los estados y para todos los grupos de trabajadores. Aunque ya existen algunos regímenes y mecanismos, éstos no cubren a todos los trabajadores. El régimen propuesto prevé pensiones de vejez, seguros personales de accidente y seguros de salud. Si, tal y como está concebido, recibe la aprobación del Parlamento, será el primer proyecto de ley que vaya más allá de la asistencia social o de formas de protección limitadas. Su financiación y gestión será el principal desafío al que se debe hacer frente.
- El Comité nacional también ha llevado a cabo el proyecto de ley relativo a los trabajadores de los sectores no organizados (promoción de las condiciones de trabajo y los medios de vida) de 2005, cuyo objetivo es mejorar las condiciones laborales de los trabajadores de la economía informal estableciendo normas básicas sobre las horas de trabajo, el salario mínimo y el cumplimiento de la prohibición del trabajo infantil y de la servidumbre por deudas. El proyecto de ley reconoce unos derechos mínimos para los trabajadores, como el derecho de sindicación, de no discriminación en el pago y en las condiciones de trabajo, la seguridad en el trabajo y la ausencia de acoso sexual. Asimismo, propone la constitución de consejos para la resolución de disputas en el nivel del distrito que prevean un mecanismo institucional para resolver los litigios entre los trabajadores asalariados y los empleadores en la economía informal. La aplicación de este proyecto de ley se hará a través del establecimiento de un comité de asesoramiento estatal formado por representantes de organizaciones de trabajadores de la economía informal y de los ministerios correspondientes, entre otros. El proyecto de ley complementa el existente sobre seguridad social.
- Por último, el Comité ha puesto en marcha la política nacional para vendedores ambulantes de 2004, que tiene el objetivo de aportar y promover un entorno de apoyo a los vendedores ambulantes de las ciudades, asegurando al mismo tiempo el cumplimiento de las normas básicas en materia de seguridad, higiene y salud en los espacios públicos. Esta ha sido una contribución importante para reorientar el enfoque de la «regulación» y la prohibición de la venta ambulante hacia el desarrollo de un proceso regulador favorable acompañado de servicios de apoyo. Para formular la política y asegurar su éxito, el Comité ha debatido varios borradores con distintas partes interesadas, como la Asociación Nacional de Vendedores Ambulantes de la India (NASVI) y la Asociación de Mujeres Autónomas (SEWA).

### Fondos de bienestar social para grupos de trabajadores

A lo largo de los años, el Parlamento ha promulgado legislaciones independientes para la crear cinco fondos de bienestar social que administrará el Ministerio de Trabajo con el fin de proporcionar vivienda, atención médica, seguridad social e instalaciones de esparcimiento a los trabajadores de sectores específicos como la minería, la fabricación de bidis, la producción cinematográfica, el trabajo en los muelles y la construcción, entre otros. Están sujetos parcial o totalmente a aportaciones, se basan en acuerdos tripartitos y los supervisa el Estado. A pesar de la larga existencia de estos fondos de bienestar social y de la cobertura que aportan a millones de trabajadores (cuatro millones en el caso de los trabajadores de la industria de los bidis), parece ser que siguen sin cubrir la totalidad de las dos regiones y de sus grupos de trabajadores.

### Organización de los trabajadores de la economía informal

#### Organización de los trabajadores rurales

En el marco de una iniciativa financiada conjuntamente por ACTRAV y Noruega, más de 80.000 trabajadores rurales se han organizado en sindicatos democráticos y representativos. En Madhya Pradesh y Tamil Nadu, trabajadoras rurales han recibido formación como personal de extensión y han colaborado con éxito con varias organizaciones sindicales para organizar a los trabajadores rurales en sindicatos, establecer una serie de iniciativas de autoayuda para la generación de ingresos y garantizar un mayor apoyo y asistencia en materia de bienestar. A las mujeres, que no han tenido la posibilidad de participar en el diálogo social, se las ha facultado para negociar con otras partes, incluidas las autoridades locales y los terratenientes. Los trabajadores rurales implicados han obtenido de los terratenientes una seguridad de los ingresos mucho mayor y un salario más elevado, mientras que los vendedores de los mercados han obtenido mejores condiciones de trabajo y de vida.

#### Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA)

La organización de trabajadoras de la economía informal SEWA se constituyó en 1972. Surgió como un movimiento obrero, cooperativista y femenino. En julio de 2006, la SEWA fue admitida como afiliada a la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres y, en la actualidad, forma parte de la Confederación Sindical Internacional (CSI). Hoy tiene más de 700.000 trabajadoras autónomas afiliadas. La SEWA también ha servido de modelo para otras organizaciones, como el Sindicato de Trabajadoras Autónomas de Durban (SEWU), la SEWA de Yemen y la SEWA de Turquía.

En el interior del país, la SEWA forma parte de una red nacional más amplia de organizaciones de sectores no organizados: el Centro Nacional de Trabajo (NCL). El NCL se constituyó con el fin de obtener presencia y reconocimiento para los trabajadores de los sectores no organizados y organizar sus derechos. Abarca los sindicatos de trabajadores de la construcción, trabajadores contractuales y trabajadores domésticos, así como de trabajadores agrícolas y trabajadores forestales.

Con el apoyo de la SEWA, en 1998 se constituyó la Asociación Nacional de Vendedores Ambulantes de la India (NASVI) para obtener un mayor reconocimiento de su contribución a la economía urbana y aportar cambios al entorno normativo con objeto de mejorar sus medios de vida y su seguridad en el trabajo. En 2003 se habían afiliado 276 organizaciones, que representaban a 168.278 vendedores ambulantes de 20 estados de la India <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.sewa.org/globalisation/index.asp>.

6. En América Latina, donde la conceptualización de la economía informal y el debate de política que la acompaña son más intensos, ésta se percibe esencialmente como un fenómeno urbano, consecuencia de las elevadas tasas de migración rural-urbana, de los programas de ajuste estructural de los decenios de 1980 y 1990 <sup>6</sup> y/o, para algunos, de las onerosas reglamentaciones y la falta de reconocimiento de los derechos de propiedad y capital de los operadores informales <sup>7</sup>. Se calcula que la economía informal emplea al 75 por ciento de los trabajadores de América Latina, que contribuye con alrededor del 40 por ciento al PIB de la región y que, durante los 15 últimos años, ha supuesto el 70 por ciento del total de empleos creados <sup>8</sup>. En la última Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata en 2005, se plantearon inquietudes respecto de la pobreza y la informalidad crecientes, y se subrayó la importancia de promover metas para la formalización de las unidades de la economía

<sup>6</sup> V. Tokman: *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda* (Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 2004).

<sup>7</sup> H. De Soto: *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, (Nueva York, Harper and Row, 1989).

<sup>8</sup> *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*, Informe del Director General, Decimosexta Reunión Regional Americana, Brasilia, mayo de 2006 (OIT, 2006).

informal y de sus trabajadores<sup>9</sup>. Del mismo modo, el trabajo decente en la economía informal polarizó la reunión regional de la OIT celebrada en 2006 en Brasilia. La formalización progresiva de la economía informal a través de la eliminación de los principales factores jurídicos y administrativos dentro de los diez próximos años fue adoptada como meta clave de política por los mandantes tripartitos de la agenda hemisférica 2006-2015 de la OIT para las Américas<sup>10</sup>.

#### Perú: Políticas para la integración social y económica de los operadores y los trabajadores de la economía informal

Desde el decenio de 1980, las autoridades peruanas han formulado políticas específicas orientadas a distintos aspectos del empleo informal y a grupos diferentes de operadores informales, tanto para promover la formalización como para ampliar la protección a los trabajadores vulnerables. A continuación se destacan algunas de las políticas y programas recientes. Cabe destacar que Perú es uno de los pocos países de la región que ha registrado un aumento constante de la creación de empleo formal durante los tres o cuatro últimos años.

#### Legislación para facilitar el registro, la inspección del trabajo y la formalización de microempresas y pequeñas empresas

La Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa de 2003 fomenta, entre otras cosas, la formalización de las microempresas y las pequeñas empresas. Simplifica los trámites para la formación de empresas y para la obtención de permisos municipales, y establece un régimen fiscal para este tipo de negocio. La Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador, enmendada en 2004, promueve medidas preventivas, incluida la prestación de información técnica y asesoramiento tanto a los trabajadores como a los empleadores, garantiza la confidencialidad de las reclamaciones, fortalece las competencias de los inspectores del trabajo y les permite inspeccionar cooperativas de trabajadores y agencias de empleo doméstico. Asimismo, la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa de 2003 fija el objetivo de inspeccionar cada año un 20 por ciento de las microempresas registradas.

#### Desarrollo económico local e iniciativas del gobierno de la ciudad en Lima: PROPOLI

Puesto en marcha en 2003, el Programa PROPOLI (Programa de Lucha Contra la Pobreza en Lima Metropolitana), que cuenta con el apoyo de la UE, es un programa de desarrollo urbano de amplio alcance que promueve el desarrollo económico local a través de estructuras gubernamentales locales. En el marco del proyecto se han preparado una serie de instrumentos y actividades relacionados con la inversión, la creación de empleo y la promoción de empresas para su utilización y aplicación en diez distritos de Lima. Algunas de las actividades tienen por objeto facilitar la formalización. En 2006 se registraron resultados significativos en varios ámbitos<sup>1</sup>:

- La simplificación de los trámites para obtener autorizaciones de explotación municipales y, en concreto, la reducción del tiempo necesario para obtenerlas de más de dos meses a dos días. Como consecuencia, en 2005, más de 5.000 operadores informales habían recibido asesoramiento y 2.129 habían conseguido su autorización de explotación municipal.
- El acceso al Fondo de Iniciativas Locales (FIL), que cofinancia la aplicación de proyectos destacados en los Planes de Desarrollo Conjuntos en los ámbitos del desarrollo económico local, los servicios para la población vulnerable y la mejora de las condiciones de saneamiento. El FIL ha apoyado 45 proyectos con un total de 1.612.933 dólares de los Estados Unidos, incluidos 24 en el ámbito del desarrollo económico local.
- Se han creado 126 bancos comunitarios y de ahorro, y un total de 1.935 miembros han recibido préstamos que ascienden a 223.603 dólares de los Estados Unidos.

#### Organización y representación

Un decreto de 1992 introdujo la posibilidad para los trabajadores independientes de constituir organizaciones. La Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) anunció la creación de una nueva federación de trabajadores informales en Perú en septiembre de 2006. Esta nueva organización, la FENTRIAAP<sup>2</sup>, agrupa ocho sindicatos nacionales y representa a trabajadores ambulantes e independientes de la economía informal.

<sup>9</sup> *Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática*, Plan de Acción, Cuarta Cumbre de las Américas, Mar del Plata, Argentina, 5 de noviembre de 2005.

<sup>10</sup> *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*, op. cit.

**Reconocimiento formal y protección de grupos específicos:  
vendedores ambulantes y trabajadores domésticos**

Perú cuenta con una larga tradición de reglamentaciones para trabajadores ambulantes. Desde el decenio de 1980, diversas iniciativas han tenido como objetivo su reconocimiento legal, la mejora de su representación ante las autoridades municipales y su acceso al Fondo Municipal de Asistencia al Ambulante, que es un fondo de seguridad social para vendedores ambulantes con licencia. En 2003 se adoptó una nueva ley que regulaba las condiciones de trabajo de los trabajadores domésticos, incluida la seguridad social y las horas de trabajo.

<sup>1</sup> «Protección Social e Inclusión: Convergencia de Esfuerzos para una Perspectiva Global», Resumen del Programa PROPOLI para la promoción del desarrollo local, presentado a la Conferencia Mundial sobre Protección Social e Inclusión, Lisboa, 2006.

<sup>2</sup> Federación Nacional de Trabajadores de la Economía Informal, Autónomos y Ambulantes del Perú.

7. En el contexto de los países industrializados, la informalidad afecta a una proporción menor de la fuerza de trabajo, aunque sigue siendo un motivo de preocupación importante en materia de política. En algunos países en transición, se calcula que su contribución al PIB oscila entre el 6 y el 30 por ciento <sup>11</sup>. En este segundo grupo de países, la elevada evasión de impuestos y de contribuciones a la seguridad social y la falta de confianza en la gobernabilidad de las instituciones públicas se consideran los mayores impulsores de la expansión de la informalidad. Existe un debate que se superpone entre las nociones de informalidad y flexibilidad, aunque los acuerdos de trabajo flexibles no se encuadran necesariamente en la informalidad. En los países miembros, donde la incidencia del empleo informal sigue siendo alta, la estrategia de la OCDE para el empleo de 2006 subraya la considerable importancia de las medidas para promover la transición al empleo formal <sup>12</sup>.
8. La OIT ha dado curso a la Resolución de 2002 y ha apoyado su puesta en práctica a nivel nacional respecto de los objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente. Dentro de los límites impuestos por los recursos disponibles, las unidades técnicas y las unidades exteriores han iniciado estudios especiales, desarrollado y adaptado sus instrumentos y programas, apoyado las actividades de creación de capacidades con los mandantes tripartitos y puesto en marcha programas y proyectos, algunos de los cuales se mencionan más adelante.
9. Además, durante el período transcurrido entre 2002 y 2005, en el marco de un proyecto de intercambio de conocimientos apoyado por la financiación del DFID y coordinado por el Departamento de Integración de Políticas, se facilitó el intercambio de experiencias entre las unidades exteriores y las de la sede y se creó un sitio web y una base de datos muy completa sobre trabajo decente y economía informal <sup>13</sup>. También se organizó una Feria del Conocimiento sobre el Trabajo Decente y la Economía Informal en la reunión de la CIT de 2005 y se aplicaron cuatro subproyectos regionales (en África Oriental, Asia Oriental, Asia Central y el Cáucaso, Brasil y Ecuador). Los proyectos, que se completaron a principios de 2006, generaron experiencias reproducibles en una serie de ámbitos en el nivel de la macropolítica, la mesopolítica y la micropolítica. Actualmente, se están documentando las enseñanzas extraídas para difundirlas más ampliamente.
10. El seguimiento de la OIT continúa en el bienio 2006-2007 a través de la Iniciativa InFocus sobre la Economía Informal (IFI-IE), codirigida por el Sector de Empleo y el de Protección

<sup>11</sup> F. Schneider, *The Size and Development of the Shadow Economies of 22 Transition and 21 OECD Countries*, Discussion Paper No. 514, Instituto Alemán para el Estudio del Trabajo (IZA), Bonn, 2002.

<sup>12</sup> *Boosting Jobs and Incomes, Policy lessons from reassessing the OECD Jobs Strategy* (París, OCDE, 2006).

<sup>13</sup> Base de datos sobre economía informal: [http://www.ilo.org/dyn/dwresources/dwbrowse.home?p\\_lang=es](http://www.ilo.org/dyn/dwresources/dwbrowse.home?p_lang=es).

Social y con la participación de numerosas unidades de la sede y de las oficinas exteriores. El objetivo de la IFI-IE es promover y poner de relieve los resultados de la labor llevada a cabo por las distintas unidades en relación con el trabajo decente en la economía informal. Tras la celebración de consultas internas, se ha preparado un plan de trabajo y se han fijado las prioridades; los puntos más destacados se reproducen en el anexo. Los elementos principales de la IFI-IE incluyen: la recopilación y el análisis de buenas prácticas; la realización de estudios sobre la dinámica de la formalidad y de la informalidad en las distintas regiones; la realización de un inventario y evaluación de los instrumentos relevantes de la OIT y el desarrollo de un conjunto integrado de políticas; la prestación de apoyo a las oficinas exteriores para promover un enfoque del trabajo decente en la economía informal, en el marco de los PTDP, de amplio alcance y que tenga en cuenta las cuestiones de género, y la organización del Coloquio interregional sobre la economía informal: hacer posible la transición al sector formal<sup>14</sup>. Para poder garantizar la continuidad de estas actividades más allá del presente bienio, se ha incluido un «resultado conjunto» sobre economía informal en las propuestas de Programa y Presupuesto para el bienio 2008-2009, que está siendo examinado por el Consejo de Administración.

## **Trabajo decente en la economía informal: cuestiones de política, enfoques y enseñanzas**

11. En la Resolución se advierte de que las políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, inefectivas y mal aplicadas, adoptadas sin consulta tripartita previa, son la principal causa de las deficiencias en la gobernabilidad de la economía informal. En esta sección se resumen brevemente la reciente articulación de las cuestiones clave de política<sup>15</sup> y los enfoques prácticos que se están desarrollando para promover el trabajo decente en la economía informal. Algunos ejemplos hacen referencia a iniciativas adoptadas por gobiernos y/o interlocutores sociales, y otros son programas y proyectos dirigidos o apoyados por la OIT. Para una evaluación en profundidad de estos enfoques como buenas prácticas que puedan reproducirse y su traslado a guías para la acción es necesario un esfuerzo mucho mayor de documentación y apreciación.

## **Crecimiento, generación de empleo y economía informal**

12. En el origen del problema de la economía informal se encuentra la incapacidad de las economías de crear empleos de calidad suficientes para absorber la fuerza de trabajo. En los últimos años, la pauta de desarrollo y crecimiento en los países en desarrollo, aunque no sólo en estos países, no ha satisfecho la demanda mundial de puestos de trabajo. La investigación y el análisis de los datos llevados a cabo para el próximo Informe sobre el Empleo en el Mundo muestran que, en la mayoría de los países, el crecimiento del empleo en el segmento formal de la economía ha quedado rezagado con respecto al crecimiento de la fuerza laboral, y es probable que esta tendencia continúe en el futuro. Incluso países como China, donde las tasas de crecimiento económico y reducción de la pobreza han sido notables, está surgiendo un problema en relación con la economía informal. Los trabajadores despedidos por razón de reestructuraciones y los migrantes de zonas rurales se encuentran en situaciones de subempleo y empleo temporal.

<sup>14</sup> Reunión técnica aprobada por el Consejo de Administración (documento GB.295/PFA/3), que está previsto se celebre en noviembre de 2007.

<sup>15</sup> Con inclusión de las áreas de política a las que se hace referencia en las listas de comprobación de los sectores de empleo y de protección social y presentadas por la Comisión (documentos GB.295/ESP/1/3 y GB.297/ESP/7).

13. Por consiguiente, el desempleo y la informalidad generalizados se han convertido en características estructurales de la economía de los países en desarrollo, y no constituyen un problema secundario que pueda abordarse aisladamente a través de las principales estrategias de desarrollo. Si quiere frenarse esta tendencia creciente de la informalidad, hay que empezar, ante todo, por hacer del empleo el primer objetivo de las políticas económicas y sociales, promover marcos macroeconómicos que faciliten el empleo y hacer de los sectores productivos de la economía el principal objetivo de las estrategias de reducción de la pobreza, incluidos los DELP. La distribución de niveles adecuados de inversión — nacional y extranjera — entre los sectores de la economía que aumentan la absorción de mano de obra y mejoran la productividad en la economía rural y urbana, es una parte significativa de la solución para reducir el crecimiento de la informalidad <sup>16</sup>.

## Entorno normativo e informalidad

14. La relación entre la ley, los reglamentos y su repercusión en la informalidad es una cuestión clave de política. La descripción misma de la economía informal en el debate de la CIT en 2002 se hizo en relación con la ley, a saber, todas las actividades, de hecho y de derecho, que se encuentran fuera del alcance de la ley. Aún a riesgo de simplificar demasiado, pueden distinguirse tres relaciones amplias que requieren distintas respuestas en materia de política.
15. La primera situación es aquella en la que la ley no se manifiesta, es decir, no se revela en relación con actividades o grupos que se encuentran fuera del marco normativo nacional, a saber, los trabajadores independientes, los trabajadores domésticos o los trabajadores que participan en nuevas formas de empleo, como los que están empleados en régimen de subcontratación. En los últimos años, algunos países de distintas regiones (como Chile, Costa Rica, Ghana, Malawi, Marruecos, Perú, Sudáfrica, Tailandia y el Reino Unido) han adoptado nuevas leyes o han modificado leyes que ya estaban en vigor para ampliar su aplicación a grupos específicos de trabajadores a domicilio, en régimen de subcontratación y trabajadores domésticos, y/o abordar las ambigüedades inherentes a las relaciones de trabajo <sup>17</sup>. La Recomendación núm. 198 de la OIT sobre la relación de trabajo <sup>18</sup> aporta más orientación sobre este último punto.
16. Donde existen leyes, el problema lo constituye su no respeto y su incumplimiento en la economía informal. La capacidad limitada de la administración e inspección del trabajo junto con cuestiones de gobernabilidad fueron objeto de debate por parte de la Comisión en su reunión de noviembre de 2006 <sup>19</sup>. De manera análoga, la reciente discusión de la Comisión sobre legislación laboral y PYME, que reviste particular importancia para la formalización de las unidades de la economía informal, destacó la multiplicidad y diversidad de las razones del incumplimiento <sup>20</sup>. La discusión instó, entre otras cosas, al desarrollo de un enfoque múltiple

<sup>16</sup> Tal y como se articula en la investigación llevada a cabo y los servicios de asesoramiento en materia de políticas prestados en el marco del Programa Global de Empleo.

<sup>17</sup> J. L. Daza, *Economía informal, trabajo no declarado y administración del trabajo*, Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, documento núm. 9, OIT, Ginebra, 2005, y otras fuentes.

<sup>18</sup> *Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, OIT, Ginebra, junio de 2006.

<sup>19</sup> Documento GB.297/ESP/3.

<sup>20</sup> Documento GB.297/ESP/1.

que incluyese información, campañas de sensibilización y estrategias de capacitación a la hora de abordar el problema de los trabajadores y de las unidades de la economía informal.

17. Una tercera relación entre reglamentación e informalidad que ha provocado más controversia es la que se produce cuando el marco normativo no se considera un proveedor de protección básica ni un instrumento para crear unas condiciones igualitarias, sino un obstáculo a la creación de empleo y un factor que contribuye a la extensión de la informalidad<sup>21</sup>. Muchos foros se han hecho eco de inquietudes en relación con las limitaciones metodológicas de estos estudios y las opiniones contrarias en cuanto a sus implicaciones en materia de política. No obstante, para el debate sobre trabajo decente en la economía informal, la suficiencia, asequibilidad y eficacia del marco normativo debería evaluarse desde el objetivo integrado de la Resolución, a saber, preservando y desarrollando el potencial de creación de empleo y protegiendo a los trabajadores y a las unidades. Asimismo, los marcos normativos incluyen varios componentes distintos que deben evaluarse por separado en cuanto a su efecto sobre la informalidad en contextos nacionales específicos.

## Normas internacionales del trabajo y economía informal

18. Existe la opinión generalizada de que los derechos que contiene la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo representan un cimiento social mínimo que debería aplicarse a todos los trabajadores, independiente de su situación en el trabajo en la economía formal y/o informal. Si bien existe un grado elevado de aceptación de la prioridad que debe concederse a la promoción de estos grupos de derechos, también se reconoce que su aplicación efectiva constituye un importante desafío al que hacer frente en el contexto de la economía informal.
19. La economía informal es el principal — y, a menudo, el único — medio de vida de muchos grupos de trabajadores en los que se concentran múltiples niveles de desventajas por razón de género, origen étnico, condición de migrante y otros factores. A su vez, estos grupos desfavorecidos representan la mayoría de los trabajadores y empresarios informales. Es del dominio público que la desigualdad de género prevalece más en la economía informal, donde las mujeres se concentran en el nivel inferior y ganan significativamente menos que los hombres<sup>22</sup>. También es en la economía informal donde el trabajo infantil y la servidumbre por deudas son más frecuentes y más difíciles de afrontar. No obstante, los proyectos piloto que integran un enfoque basado en los derechos en un programa de acción de amplio alcance y con componentes múltiples han puesto de manifiesto que pueden abrir nuevas posibilidades.

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo: Loayza, N. V., Oviedo, A. M. y Servén, L.: *The Impact of Regulation on Growth and the Informal Sector: Cross Country Evidence*, documento de trabajo del Banco Mundial, abril de 2005.

<sup>22</sup> Para un debate exhaustivo sobre las mujeres en la economía informal, véase UNIFEM: *El Progreso de las Mujeres en el Mundo. Mujeres, Trabajo y Pobreza* (Nueva York, 2005).

### Abordar la servidumbre por deudas a través de un enfoque multidimensional

El Programa de la Declaración de la OIT ha adoptado un enfoque integrado para abordar muchos de los factores que perpetúan los sistemas de servidumbre por deudas en la economía informal. Un ejemplo es el proyecto piloto PREBISA, impulsado en Nepal, la India y Pakistán. Este proyecto incluyó múltiples objetivos e intervenciones. Para grupos marginados de mujeres y hombres se previó una serie de intervenciones complementarias que, entre otras medidas, incluían la microfinanciación, la formación profesional y la puesta en marcha de actividades de sensibilización en materia de derechos. A través del diálogo, se convenció a los empleadores de que mejorasen los acuerdos contractuales y las condiciones de trabajo. Se mejoró la capacidad de los sindicatos para movilizarse en contra de la servidumbre por deudas. También se desarrollaron las capacidades de los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley, de los departamentos de trabajo y de los comités locales. El programa demostró que la situación puede cambiar cuando los factores subyacentes que perpetúan la servidumbre por deudas, desde la pobreza y la desigualdad de género a la mala gestión, se abordan simultáneamente.

- 20.** La cuestión clave de la libertad sindical y la negociación colectiva en la economía informal se ha analizado en el Informe global de 2004<sup>23</sup>. A continuación se debaten estrategias recientes formuladas para promover la organización y la representación (párrafos 36 a 42).
- 21.** Además de las cuatro categorías de normas internacionales del trabajo que contiene la Declaración, también se revela muy necesaria la necesidad de aplicar medidas relativas a la seguridad y la salud en el trabajo (SST), una de las preocupaciones prioritarias de los trabajadores de la economía informal, en particular de los que están expuestos a accidentes y lesiones en el trabajo. La formulación de políticas y medidas preventivas de SST adaptadas a la economía informal es un requisito clave para abordar los déficit de trabajo decente que repercuten directamente en la productividad y la reducción de la pobreza. El Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) aporta los principios básicos para formular estrategias y programas de SST con miras a crear condiciones de trabajo más seguras, tanto en la economía formal como en la informal.

## Desarrollo de la iniciativa empresarial y servicios empresariales

- 22.** Muchos países de las distintas regiones han encontrado modos innovadores de apoyar a las PYME a través de diversos paquetes de medidas para el desarrollo de la iniciativa empresarial, a menudo con la ayuda de instrumentos (a saber, SIYB, I-WEB, y KAB) y programas (WEDGE) de la OIT<sup>24</sup>, que tienen como objetivo mejorar las condiciones de las PYME que operan en la economía informal a través de intervenciones políticas, institucionales y empresariales. Muchos de estos programas se han centrado en las necesidades de grupos específicos de la sociedad (a saber, jóvenes, mujeres empresarias y grupos excluidos socialmente) y/o han abordado los déficit de trabajo decente de determinados subsectores o grupos. Para ampliar su aplicación, puede ser útil recurrir a enseñanzas extraídas de la experiencia de la OIT con sus Estados Miembros, como:

<sup>23</sup> Organizarse en pos de la justicia social, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, CIT, 92.ª reunión, Ginebra, 2004.

<sup>24</sup> SIYB: Inicie y Mejore su Negocio; I-WEB: Mejore su lugar de trabajo y su empresa; KAB: Conozca su Negocio; WEDGE: Desarrollo de la Iniciativa Empresarial de la Mujer e Igualdad de Género. Véase también el documento GB.298/TC/1: «La iniciativa empresarial de la mujer y la promoción del trabajo decente: evaluación temática».

- la importancia primordial que supone mejorar el entorno empresarial, a través del diálogo social y de verdaderas consultas con asociaciones económicas informales, para mejorar las condiciones de las PYME;
- la naturaleza cada vez más multidimensional e integrada de los programas de desarrollo de la iniciativa empresarial, en los que desempeñan una importante función las asociaciones público-privadas y los vínculos en la cadena de valor;
- la necesidad de adoptar una estrategia para centrarse en determinados subsectores/grupos, beneficiando a los grupos más marginados y excluidos socialmente, incluidos los jóvenes y las mujeres;
- la necesidad de adaptar los instrumentos y mecanismos de divulgación a la amplia diversidad de unidades y empresarios de la economía informal, prestando atención a cuestiones como los negocios familiares, los mercados menos visibles, los niveles bajos de instrucción y las limitaciones en materia de género y origen étnico, entre otras. Los criterios de admisibilidad y las campañas adecuadas de información son fundamentales, ya que, a menudo, en la formulación de las políticas y medidas generales de apoyo a las PYME se olvida incluir a los grupos más pobres y desfavorecidos;
- la importancia de analizar la oferta y la demanda, de ampliar el acceso a los mercados locales y mundiales y los vínculos con las empresas del sector formal;
- la importancia de crear lugares de trabajo más seguros y sanos a fin de mantener la capacidad de trabajo de los trabajadores informales y mejorar la productividad de las pequeñas empresas;
- la prioridad de simplificar, armonizar y reducir el costo y los trámites para el registro de empresas y promover mecanismos de registro rápidos para un mayor reconocimiento e integración de las unidades de la economía informal.

## Competencias y empleabilidad

- 23.** La mejora de las competencias de los trabajadores de la economía informal es clave para aumentar su capacidad de acceder a puestos de trabajo remunerados, mejorar la productividad y aumentar los ingresos. Sin embargo, los sistemas de formación institucional han demostrado ser insuficientes para llegar a los trabajadores de la economía informal y satisfacer sus necesidades. Los programas y proyectos basados en la comunidad están colmando parcialmente este vacío. La OIT ha desarrollado una metodología específica denominada «Formación para fomentar la autonomía económica rural» (TREE), que está aplicándose en varios países. La metodología hace hincapié en la identificación de posibles oportunidades de salario y autoempleo y sus requisitos relativos a la formación y a otros aspectos antes de organizar y prestar los servicios de apoyo a la formación y posteriores a la formación a personas pobres y/o desfavorecidas de las comunidades. Estas oportunidades se evalúan en el contexto de planes de desarrollo comunales e incluyen tanto las ofertas de formación formal como no formal disponibles en las localidades.
- 24.** De estas experiencias pueden extraerse algunas conclusiones. Los programas de formación deben ser flexibles, estar focalizados y adaptarse a las diversas características y niveles educativos de los aprendices, que suelen ser un grupo heterogéneo con distintos niveles de desventajas. Pero muchas propuestas de formación no institucionalizada son pobres y no están reconocidas por los sistemas formales. El no reconocimiento y la no certificación de la adquisición por parte de los trabajadores de la economía informal de competencias en el lugar de trabajo, incluso a través de sistemas de aprendizaje tradicionales, se consideran los

principales obstáculos para publicitar estas competencias en la economía formal, una cuestión a la que los formuladores de políticas aún no han prestado atención suficiente.

25. La experiencia en el terreno siempre muestra que los trabajadores de la economía informal apenas pueden destinar tiempo a la formación, y que la formación disponible puede estar orientada a la oferta y no responder a oportunidades reales para crear medios de subsistencia. Las experiencias más logradas combinan la adquisición y la mejora de las competencias con la práctica de actividades relacionadas con la producción y la generación de ingresos en el marco de una formación más amplia y multidimensional para el desarrollo de la iniciativa empresarial, como la creación y la dirección de cooperativas y asociaciones de productores y el acceso a la financiación, la tecnología y los mercados.

### **Mejora del acceso a la seguridad social y mejores condiciones de trabajo**

26. Es creciente el número de países que adoptan en la actualidad políticas e iniciativas dirigidas a ampliar la cobertura de la seguridad social a aquellos que no están cubiertos por los regímenes vigentes, especialmente los grupos de la economía informal. Estas incluyen medidas tales como la extensión gradual de los regímenes de seguro social, la introducción de acuerdos especiales para los trabajadores de la economía informal, el otorgamiento de pensiones sociales no contributivas, el desarrollo de programas que combinan la transferencia en metálico y el acceso a la educación y a la salud, y los regímenes de garantía de empleo. En general, la concesión de la seguridad social en la economía informal puede emprenderse abordando elementos prioritarios como el acceso a la asistencia de salud básica, unas prestaciones familiares que permitan que los hijos asistan a la escuela, programas de transferencias específicas en metálico y pensiones universales básicas de vejez, invalidez y sobrevivientes. En base a su investigación y a las evidencias de países de África, América Latina y Asia, la OIT promueve en la actualidad prestaciones básicas universales de seguridad social como uno de los temas centrales de su campaña global de extensión de la cobertura de la seguridad social a todos. La Oficina desarrolla en la actualidad una herramienta analítica para gobiernos e interlocutores sociales que les permita explorar la viabilidad financiera y fiscal de una gama de prestaciones básicas.
27. Con respecto al acceso a la asistencia sanitaria, la OIT ha venido apoyando diferentes mecanismos que incluyen la extensión de la cobertura del seguro social a determinadas categorías de trabajadores y/o empresas, el desarrollo de sistemas financiados con cargo a impuestos y la exploración del potencial de los microseguros. Los regímenes de microseguro, puestos en marcha con el apoyo de la OIT, han demostrado tener un buen potencial para llegar a los grupos excluidos del seguro social obligatorio, para movilizar unos recursos suplementarios que beneficien al sector de la protección social en su conjunto, y para facultar a los grupos socio-laborales desfavorecidos. Sin embargo, la experiencia también ha puesto de manifiesto las limitaciones de los regímenes de microseguro autónomos y autofinanciados para convertirse en mecanismos sostenibles, equitativos y eficaces, capaces de llegar a amplios segmentos de las poblaciones excluidas. Su impacto debería aumentarse, especialmente mediante el desarrollo de vínculos funcionales con unos sistemas de seguro social nacionales ampliados y expandidos, y con otros sistemas nacionales de financiación de la salud.

### Extensión de la protección social a los trabajadores del transporte del Senegal

Para el Gobierno y los interlocutores sociales del Senegal, constituye una gran prioridad la extensión de la protección social a las poblaciones de la economía informal que carecen de cobertura. La Comisión Nacional de Diálogo Social (CNDS) establecida en 2003, ha participado activamente en el desarrollo de una estrategia dirigida a tratar específicamente la extensión de la seguridad social y de la protección social. Como consecuencia de un diálogo tripartito intensivo, Senegal revisó en 2005 su estrategia y su política de protección social, incluso respecto de la extensión. Además, la nueva Estrategia Nacional de Protección Social (SNPS/GR) se integra en la actualidad como un tercer pilar del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), adoptado a finales de 2006.

La extensión de la seguridad social ha venido siendo, desde 2004, de especial preocupación para los sindicatos de trabajadores del transporte (CNTS y CNTS FC). Hoy, los sindicatos se implican activamente en la concepción y en la aplicación de un régimen de seguro social de salud encaminado a cubrir a todos los trabajadores del transporte y a sus familias (alrededor de 400.000 personas).

La extensión de la protección social a través del diálogo social constituye un área prioritaria para las acciones del PTDP de Senegal. La Oficina Subregional de la OIT y el programa STEP brindan un apoyo político y técnico para la concepción y la aplicación de este régimen de seguro social de salud, que incluirá una estructura centralizada en el ámbito nacional y que funcionará a través de secciones basadas en la ocupación en el ámbito local.

- 28.** Además de las barreras económicas al acceso a los servicios de asistencia médica, los trabajadores de la economía informal, como se mencionó con anterioridad, tienen con frecuencia los trabajos más peligrosos y las peores condiciones laborales. Un accidente de trabajo que afecte a un miembro de la familia puede conducir fácilmente a toda la familia a la indigencia. Los riesgos laborales y de seguridad recurrentes contribuyen a una baja productividad de las unidades económicas. No obstante los riesgos y los costos asociados, las medidas preventivas de seguridad y salud en el trabajo se aplican raramente en la economía informal. Debería darse atención prioritaria al fortalecimiento de los sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, con una debida atención a la economía informal y al inicio de programas nacionales de sensibilización en materia de seguridad y salud en el trabajo a gran escala, utilizando diferentes tipos de canales y de medios de comunicación en los ámbitos nacional y local.
- 29.** Es frecuente que, en la economía informal, las condiciones de trabajo y de vida se encuentren entrelazadas. La mejora de las condiciones laborales significa la mejora de la seguridad física, psicosocial y salarial de los trabajadores y de la relación entre su trabajo y sus vidas personal, familiar y comunitaria. Al adoptar esta amplia visión de las condiciones laborales, la metodología de la OIT de mejora del trabajo en las pequeñas empresas se ha adaptado a las necesidades específicas de diferentes grupos de trabajadores de la economía informal. A este respecto cabe mencionar el programa «Mejoras laborales en el desarrollo de los barrios» (WIND), dirigido a los pequeños agricultores y a los trabajadores agrícolas el programa «Mejoras laborales para hogares seguros» (WISH), destinado a los trabajadores a domicilio, y el programa «Mejoras laborales en pequeñas obras de construcción» (WISCON). Cada uno de ellos desarrolla la capacidad local de los propios trabajadores para mejorar sus condiciones y su productividad y apoya el desarrollo de una red que sea capaz de sostener esfuerzos de autosuperación, mediante la creación de asociaciones que dispongan localmente de fuentes de conocimientos técnicos.

### Mejora de las condiciones de trabajo y de vida en el Viet Nam rural

En Viet Nam, una red del WIND que abarca a un gran número de agricultores «voluntarios WIND» (1.545 sólo en la provincia de Can Tho, de los que más de 1.000 son mujeres) promueve la mejora de las medidas adoptadas dentro de las aldeas, apoyada técnicamente, cuando es necesario, por una red de trabajadores locales de la salud, que puede, a su vez, contar con una red de profesionales de seguridad y salud en las universidades, en los ministerios del Gobierno y en otras partes. La mayoría de las medidas pueden ser adoptadas directamente por las familias de los agricultores, con un estímulo de los voluntarios del WIND, sin dependencia alguna de un apoyo técnico de alto nivel, del que muy raramente se dispone, especialmente en las zonas rurales. A través de este enfoque, de 2001 a 2006 se registraron en Viet Nam 289.604 mejoras en las condiciones de vida, salud y trabajo, con arreglo al programa WIND. El programa WIND de Viet Nam se integra en la actualidad en el programa de trabajo decente por país y en el Programa Nacional de protección del trabajo, de seguridad y salud en el trabajo, hasta 2010, que se desarrolló mediante amplias consultas tripartitas y que aprobó el Primer Ministro.

- 30.** Desde 2000, el OIT/SIDA, se había venido centrandó en la economía informal en vista del impacto desproporcionadamente grande de la epidemia en los operarios y trabajadores informales, así como en las interrelaciones entre el VIH/SIDA y la pobreza. El elevado número de mujeres que se encontraba en la economía informal constituye también un problema, por cuanto las nuevas infecciones se desarrollan con mayor rapidez en mujeres que en hombres. Las medidas incluyeron: un trabajo de colaboración sobre la descentralización de la protección social y las microfinanzas; una cooperación técnica para la prevención en los ámbitos de la economía informal, acometida en 30 países de todo el mundo (incluida la aplicación exitosa de proyectos en Barbados, Ghana, India, Indonesia, Jamaica, Sudáfrica, Uganda y Zambia); y el desarrollo de muchas herramientas, como materiales de formación para orientar la aplicación del Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo en la economía informal, y de unas directrices para las PYME.
- 31.** El OIT/SIDA trabaja especialmente a través de estrategias de divulgación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, proporciona cadenas y atiende a proveedores tales como instituciones de microfinanzas, cooperativas y servicios de desarrollo de negocios. Otra estrategia exitosa ha sido la educación mutua, habiendo la OIT formado y apoyado, entre otros, a peluqueros en Jamaica, a mecánicos de garajes en Ghana, a taxistas en Sudáfrica, como educadores mutuos. La economía informal sigue siendo un gran desafío para los programas del VIH/SIDA generales en el mundo del trabajo.

## Microfinanzas

- 32.** Las microfinanzas — o más ampliamente, el acceso a la financiación mediante unidades económicas informales —, constituyen otro terreno de políticas en el que los regímenes piloto se han ido desarrollando con rapidez en los últimos pocos años. Situadas a medio camino entre las instituciones financieras formales (bancos, compañías de seguros, fondos de inversiones en acciones, etc.) y el prestamista informal, pueden desempeñar potencialmente un papel clave en la facilitación del acceso a los servicios financieros y en la racionalización de los recursos y los servicios. Las instituciones de microfinanzas (IMF) suelen adoptar la flexibilidad del último, utilizando menos documentación escrita que los bancos, confiando en la información interpersonal para tener un sentido del riesgo a la hora de efectuar préstamos a los clientes, y no insistiendo en general en los derechos de propiedad formales que han de darse como garantía de manera colateral para asegurar los préstamos. Sin embargo, las microfinanzas constituyen un sector particularmente dinámico y en evolución. Dependiendo de la magnitud promedio de las transacciones de las microfinanzas y del crecimiento de la cartera de inversiones, algunas IMF con el tiempo se van pareciendo más a los bancos. Por ejemplo, en lugar de otorgar préstamos asegurados por una responsabilidad mancomunada, apuntan cada vez más a préstamos individuales que requieren que se aseguren más formalmente. La mayoría de las IMF están, en su mayor parte, fuera de todo marco regulador

(si sólo prestan) o con arreglo a un régimen regulador ligero y voluntario (si captan depósitos de los miembros, como en el caso de los ahorros y de las cooperativas de crédito). Sólo si deciden captar depósitos del público general, se requiere que se inscriban en un registro, que obtengan una autorización, que presenten informes periódicos y que hagan públicas sus finanzas.

#### Egipto/India: las IMF ayudan activamente a sus clientes para que se formalicen

Las Instituciones de Microfinanzas constituyen la vía que tienen muchos operadores informales para acceder a otros mercados y a nuevas oportunidades de generación de ingresos. La financiación de una IMF algunas veces permite subcontratos con empresas formales. Shaktri, una IMF de la India, por ejemplo, financia y administra a subcontratistas más o menos informales de una UI subsidiaria (HLL).

La Asociación de Negocios de Alejandría (ABA) está afiliada a la Organización de Empleadores de Egipto. Su departamento de microfinanzas dio inicio a un régimen progresivo en el que la magnitud de los préstamos ofrecidos puede aumentar, con la condición de que el cliente genere, en cada nivel, documentos diferentes y adicionales que den fe de su identidad, propiedad de activos, situación fiscal y de seguridad social.

Después de cuatro años, el régimen ha conseguido varios cientos de clientes. En la actualidad, la Universidad de Ginebra y la OIT realizan un estudio para establecer el perfil de los clientes y las diversas implicaciones de este régimen de incentivos en la formalización. Se supone que las unidades que gestionan líneas de actividades de elevado potencial de crecimiento ven una ventaja neta en su propia exposición a las autoridades fiscales y municipales, al tiempo que otros operadores consideran que su ventaja permanece por debajo del umbral de visibilidad de las autoridades públicas.

En la actualidad, el régimen tiene aún una subvención cruzada y está apoyada externamente por la USAID.

### Iniciativas para un comercio justo/ético y un mayor acceso de los productores informales al mercado

33. En la reciente evolución, son muchas las iniciativas justas y/o éticas que procuran, a través de redes y alianzas de empresas y/o ONG de los países industriales y los productores locales de los países en desarrollo, aumentar el acceso de los productores informales y pequeños a los mercados internacionales, promover unas mejores condiciones de comercio, una mejor remuneración y elevar la sensibilización del consumidor. Están surgiendo buenas prácticas que parecen mostrar el impacto positivo que en la estabilización de los ingresos de los pequeños productores, especialmente de las mujeres o de las poblaciones indígenas o tribales, ejerce la formalización de las cooperativas y la extracción de fondos de inversiones para gastos sociales y de infraestructura<sup>25</sup>. Estas iniciativas utilizan con frecuencia una acreditación y un certificado de asistencia, contactos, formación, TI e información de mercado para la mejora del acceso de los productores locales a los mercados globales y para el aumento de las capacidades de negociación y de organización. Sin embargo, las iniciativas han tenido, hasta el momento, un alcance muy limitado, permaneciendo dispersas, a pesar de las recientes tendencias de instalación de una red y de una gran dependencia de las entidades intermediarias y patrocinadoras.

### Desarrollo local basado en la zona y la economía informal

34. Una de las estrategias potencialmente más prometedoras para un enfoque general y de múltiples facetas, encaminada a elevar la categoría de los trabajadores de la economía

<sup>25</sup> M. Carr: *Chains of Fortune: Linking Women Producers and Workers with Global Market*, Secretaría de la Commonwealth (Londres, 2004); y Redfern A. y Snedker P.: *Creating market opportunities for small enterprises: experiences of the fair trade movement*, documento de trabajo núm. 30, SEED, OIT, Ginebra, 2002.

informal y de las unidades económicas, y a mejorar su acceso a unos servicios integrados de protección social y a los mercados, está dada por los regímenes de desarrollo local basados en la zona. Las estructuras gubernamentales locales descentralizadas de las zonas rurales y urbanas, brindan un fundamento favorable a la hora de reunir las dimensiones espacial, social y económica de la economía informal, vinculando las dimensiones macroeconómicas con las intervenciones de nivel micro, la oferta con la demanda y el acceso a la tierra con el acceso a los servicios y a los mercados. Muchas unidades del sector informal se basan de hecho en establecimientos informales. Los programas destinados a mejorar los establecimientos informales, incluidos los planes de mejora de los barrios pobres en los crecientes centros urbanos, y a suministrar una infraestructura básica para las zonas rurales, se consideran a menudo para mejorar simultáneamente las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores de la economía informal. Los municipios también tienen la posibilidad de recaudar impuestos y de utilizar los ingresos en el ámbito local, promoviendo un entorno regulador más coherente, en cuanto a la reglamentación de la planificación urbana, al establecimiento de PYME, a los contratos públicos y procedimientos de licitación, y al fomento de asociaciones públicas/privadas. Tales iniciativas locales pueden facilitar la creación de empleo local, especialmente para jóvenes y mujeres desfavorecidos, e impulsar métodos intensivos en mano de obra para el suministro de bienes y servicios.

35. Este potencial, sin embargo, no siempre está plenamente explotado, debido a una débil gobernanza, a una capacidad endeble de las instituciones locales y a una delegación insatisfactoria de autoridad y recursos. Se necesita una evaluación más exhaustiva de buenas prácticas, para extraer lecciones con miras a unas estrategias exitosas que contribuyan a la transición a la formalidad, a través de acciones basadas en las zonas.

#### Políticas del gobierno de la ciudad y la economía informal en Durban, Sudáfrica

El Consejo Metropolitano de Durban, en Sudáfrica, ha establecido una gama de políticas de apoyo a los trabajadores y a los operadores de la economía informal. Las iniciativas incluyen: un desarrollo de la capacidad de las organizaciones de la economía informal, un diálogo regular con sus representantes en materia de políticas, unas zonas legalizadas para las ventas, unos sistemas de concesión de licencias con incentivos tales como la formación, el apoyo a los trabajadores del hogar, a través de tasas diferenciales y de tarifas de agua para los pobres, el desarrollo de infraestructuras, el acceso al mercado y el apoyo a los negocios.

El Consejo también ha venido otorgando un apoyo significativo a sectores particulares de la economía informal. Un ejemplo notable viene dado por el sector de las medicinas tradicionales. A efectos de apoyar esta industria informal potencialmente lucrativa, Durban ha dotado a los locales de los mercados de infraestructuras, de un plan de procesamiento, de una formación en técnicas de cosechas sostenibles y varias guarderías en el lugar de trabajo. El Consejo ha invertido asimismo en investigación y desarrollo, así como en apoyo a la mercadotecnia para atraer compradores a escala nacional y global.

## Organización, representación y diálogo social

36. En años recientes, se han ido intensificando los esfuerzos encaminados a la mejora de la organización y de la representación de los trabajadores, y de las unidades de la economía informal, a través de diversas estrategias.
37. En América Latina, los sindicatos han desarrollado sus campañas para la representación y la protección de los trabajadores informales, tanto en términos de cobertura geográfica como de ampliación de la gama de actividades de los proyectos que se han llevado a cabo. La CLAT (Central Latinoamericana de Trabajadores) y la ORIT (Organización Regional Interamericana de Trabajadores de la CIOSL) han editado directrices y manuales para mejorar la organización y la representación de los trabajadores de la economía informal. La CTA (Central de los Trabajadores Argentinos), de Argentina, permite en la actualidad la afiliación de trabajadores a título individual, con lo cual se abren las puertas para aquellos que carecen de un sindicato local o sectorial. En Asia, las nuevas estrategias incluyen: campañas de

sensibilización dirigidas a promover la nueva reglamentación del Gobierno y a garantizar una adecuada aplicación; una ayuda al acceso de los trabajadores a los fondos de bienestar; y la construcción de alianzas estratégicas con otros sindicatos/organizaciones de trabajadores informales.

38. En Africa, la Oficina de Actividades para los Trabajadores ha venido apoyando a sindicatos africanos para organizar a los trabajadores informales en sus propios sindicatos. En Burkina Faso, la creación del Consejo Nacional de la Economía Informal (Conseil National de l'Economie Informelle, CNEI) ha dotado a los trabajadores de la economía informal de una plataforma paritaria para el diálogo con otros interlocutores pertinentes. En la Europa Central y Oriental, se han constituido alianzas estratégicas entre los interlocutores sociales, los trabajadores de la economía informal y las ONG interesadas, a efectos de hacer campañas de cara a la protección social, para aquellos que se encontraban en la economía informal, y para que los cambios legislativos y la mejora de la reglamentación redujeran los déficit de trabajo decente.
39. El proyecto SYNDICOOP, que comprende a Kenya, Rwanda, Tanzania y Uganda, ha fortalecido la capacidad de sindicatos y cooperativas de trabajar juntos en la organización de los trabajadores que se encontraban fuera de la economía informal y en la mejora de sus condiciones laborales<sup>26</sup>. La experiencia viene a poner de manifiesto la complementariedad de sindicatos y cooperativas en el suministro de los servicios y en el apoyo que requieren los trabajadores en situaciones de informalidad y desprotección. El proyecto pudo elevar su nivel y vincularse con el proceso de elaboración de los DELP.
40. La Alianza de las Asociaciones de la Economía Informal de Zambia dio inicio, en 2002, a una asociación con el Congreso de Sindicatos de Zambia. Desde su establecimiento, la alianza ha venido siendo cada vez más reconocida por los gobiernos locales y central, y ha entablado un diálogo sobre asuntos de políticas en torno a los vendedores del mercado y a otros operadores de la economía informal. La organización realiza una activa campaña para el establecimiento de un foro sobre la negociación colectiva, a efectos de garantizar que el gobierno consulte con los trabajadores de la economía informal acerca de los asuntos que les afectan. Similares esfuerzos realizan los sindicatos de otros países, incluidos Ghana, Malawi y Mozambique.
41. Para dar efecto a las Conclusiones de la CIT en su reunión de 2002, se puso en marcha un programa de la Oficina de Actividades para los Empleadores sobre economía informal en varios países del Caribe y de América Latina, al igual que en Bulgaria, Kenya, Mongolia y Turquía, centrándose en el desarrollo de una política propicia y de un entorno jurídico, ampliando la representación de las organizaciones de empleadores y funcionando como defensor de las pequeñas empresas y de los operadores de la economía informal. Este programa ha demostrado que existen diversas formas eficaces de intervención de las organizaciones de empleadores, en relación con la economía informal. La promoción de los intereses y la defensa de las organizaciones de empleadores en Bulgaria, Mongolia, Kenya y Saint Kitts y Nevis, han inducido, a menudo con éxito, cambios en políticas específicas y en disposiciones legislativas. En Kenya, Mongolia y Perú, se puso el acento en el fortalecimiento de las vinculaciones entre los operadores informales y los negocios formales. En algunos países, las organizaciones de empleadores han ampliado los servicios de negocios a unidades

<sup>26</sup> SYNDICOOP es un proyecto conjunto entre la Alianza Cooperativa Internacional, la CSI y la OIT, para fomentar estrategias comunes de organización entre los trabajadores pobres de la economía informal.

informales y pequeñas. Las lecciones aprendidas se han reproducido en un CD-ROM, para orientar las acciones futuras de las organizaciones de empleadores<sup>27</sup>.

42. El fortalecimiento de la organización y la representación de los trabajadores y de las unidades de la economía informal, constituye un requisito para el diálogo. Otra medida es la promoción de las acciones tripartitas para el trabajo decente en la economía informal. La siguiente experiencia de Turquía es un buen ejemplo de tal asociación.

#### Turquía: diálogo social para abordar la economía informal

Si bien la mejora del diálogo social entre los interlocutores sociales desempeña un papel capital en la elevación del nivel de la economía informal, los necesarios marcos institucionales tienden a ser a menudo débiles. El proyecto sobre el diálogo social financiado por la OIT/UE, como herramienta para abordar la economía informal en Turquía, aporta una buena práctica para el fortalecimiento del tripartismo, centrándose en la reducción del empleo no declarado, que se estima afecta a aproximadamente entre el 30 y el 50 por ciento de los trabajadores turcos.

El proyecto puesto en práctica a lo largo del período 2004-2007, se dirige a mejorar el diálogo social, a efectos de permitir el desarrollo de estrategias tripartitas para la reducción de la informalidad. Los principales grupos elegidos como objetivo para este proyecto son los funcionarios del gobierno nacional, incluidos los trabajadores municipales. Además, se mejoran la competencia técnica de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y la capacidad de ampliación de los servicios a las empresas no registradas.

Uno de los resultados del proyecto clave es, hasta ahora, la Declaración Tripartita Nacional, que mantiene el compromiso conjunto de los interlocutores sociales hacia la reducción de la informalidad. Los esfuerzos simultáneos se centran en la identificación de las medidas específicas que se requiere adopten las autoridades nacionales y provinciales, que se han traducido en planes de acción y en su aplicación en las tres provincias turcas de Bursa, Corum y Gaziantep. Los planes de acción se centran, entre otras cosas, en una sensibilización respecto de los riesgos del empleo informal, a través de los medios de comunicación; en el desarrollo de incentivos para el registro y para las guías del registro; y en los vínculos con los reglamentos municipales para el registro de las empresas. Uno de los resultados más relevantes de este proyecto es la revitalización de unos órganos consultivos más tripartitos de los servicios provinciales de empleo público, que desempeñan un papel fundamental en la puesta en práctica de los planes de acción y que son apoyados y nutridos por un consenso nacional a nivel tripartito en torno a la mejora de los servicios de la economía informal.

## Evaluación y el camino adelante

43. Desde la discusión en la reunión de 2002 de la CIT, existe claramente un renovado interés de los responsables de las políticas, de los profesionales del desarrollo, de los académicos y de los investigadores, tanto de los países industrializados como de los países en desarrollo, en que el desarrollo de las políticas mejore el contenido del crecimiento y la calidad del empleo generado, y en la identificación de unos enfoques eficaces que puedan poner freno a la extensión de la informalidad. Esto es visible en las nuevas iniciativas que toman las organizaciones internacionales<sup>28</sup> y las asociaciones globales que van surgiendo<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> *Employers' organizations and enterprise development in the informal economy: Moving from informality to formality*, Oficina de Actividades para los Empleadores, OIT, Ginebra, 2006.

<sup>28</sup> Son ejemplos los recientes programas de investigación iniciados por el Banco Mundial sobre «Buenos trabajos, malos trabajos».

<sup>29</sup> Un destacado ejemplo es la Comisión de Alto Nivel para el Apoderamiento de los Pobres, establecida en 2006, presidida por Madeleine Albright y por Hernando de Soto. El Director General de la OIT es miembro del Consejo Consultivo y la OIT es invitada a brindar asesoramiento técnico a dos de sus grupos de trabajo.

44. La ampliada caracterización de la economía informal, tal y como la propone la Resolución de la CIT, que abarca el empleo por cuenta propia, el empleo asalariado y las unidades económicas, y la noción de un continuo entre los segmentos formales e informales de la economía, ha venido a poner de manifiesto su pertinencia en la captación de las realidades en el terreno y en el reflejo de la diversidad y de los modelos en evolución del trabajo en el contexto de la globalización. Surgen en diversos campos las buenas prácticas y los enfoques prácticos. Sin embargo, se requiere un esfuerzo más sistemático para identificar, documentar y evaluar esas prácticas de los objetivos duales de la Resolución, es decir, preservar el empleo y el potencial de la generación de ingresos, y la extensión de la protección. Son pocas las iniciativas de los países que abarquen la amplia gama de medidas en materia de políticas, de manera coherente y simultánea. Además, aún se siguen desarrollando «historias de éxito», a través de marcos de proyectos piloto con una financiación a corto plazo. Siguen siendo un reto la ampliación de políticas y programas integrados. La experiencia demuestra claramente que, para llegar a la economía informal y garantizar la durabilidad de los resultados, se requieren componentes múltiples y un apoyo sostenido a través de un período prolongado de tiempo que a menudo excede el programa habitual y el ciclo del proyecto.
45. La formalización y la transición a la economía integrada son objetivos deseados; sin embargo, existen diferentes opiniones en cuanto a qué significa formalización y a cómo alcanzarla. En general, esas impresiones no han sido suficientemente articuladas. El debate en torno a las políticas se centra — tal vez, con indebido énfasis — en el asunto del marco regulador y en su impacto en la informalidad, en una definición bastante restringida de ambos. Es limitada la evidencia empírica para sustentar las prescripciones políticas. Pareciera que el objetivo de desarrollo debería apuntar, en cambio, a la manera de hacer que los mercados laborales funcionaran mejor — con mayor eficiencia y equidad —, tanto para los trabajadores como para las pequeñas empresas. El principal beneficio de la formalización debería considerarse en términos de una mayor seguridad económica y social que desarrollara una plataforma para la inversión y que posibilitara que los operadores informales adoptaran una perspectiva sobre su futuro más amplia de lo que permite la supervivencia del día a día.
46. La riqueza que suponen los conocimientos, la experiencia, las herramientas y las estrategias de que dispone la OIT, viene a demostrar que son grandes los márgenes para la aplicación del Programa de Trabajo Decente en la economía informal. La OIT ha integrado el trabajo en torno a la economía informal en sus programas globales a través del Programa de Trabajo Decente. El alcance y el ritmo de estas actividades, sin embargo, han sido condicionados por la disponibilidad de recursos, tanto del presupuesto regular como de los recursos extrapresupuestarios. El reto actual es la coordinación de tales conocimientos técnicos y el desarrollo de enfoques eficaces integrados que combinen la creación de empleo y la protección social, con derechos en el trabajo y de representación.
47. Con una medida orientada a un apoyo nacional de base mas amplia, a través del PTDP, puede ser más fácil encontrar los medios encaminados a ofrecer un conjunto de políticas integradas y de apoyo mutuo que den una mayor oportunidad de ayuda a los países, de cara a que se realicen progresos en la formalización de la economía informal. La iniciativa InFocus sobre la economía informal aún en la actualidad esas sinergias y desarrolla un conjunto de medidas integradas en materia de políticas. El compromiso tripartito es vital para la concreción de tal estrategia. Ese conjunto de medidas puede ser disociado y adaptado según las especificidades y las prioridades del país. Sin embargo, su aplicación en una escala significativa, y a través de una acción integrada, requeriría una movilización de recursos extrapresupuestarios <sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Al completarse el proyecto DFID sobre intercambio de conocimientos a principios de 2006, no existe otra financiación específica de la CT para promover el trabajo decente en la economía informal de manera general e integrada.

48. La Comisión sobre empleo y política social puede desear formular comentarios en torno a esta revisión y aporta orientaciones para una nueva acción de seguimiento de la OIT dirigida a promover el trabajo decente en la economía informal.

Ginebra, 8 de febrero de 2007.

*Este documento se presenta para debate y orientación.*

## Anexo

### Iniciativa InFocus sobre la Economía Informal (IIF-EI) \*

Enfoque prioritario	Resultado	Descripción
1. <b>Desarrollo del conocimiento e intercambio del conocimiento</b>	Resultados de la investigación y publicaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Investigación y análisis de la dinámica de la formalidad y de la informalidad en diferentes regiones, modelos de supervisión cambiantes y tendencias en el contexto de la competencia y la producción globales</li> <li>■ Compilación de buenas prácticas a través de los cuatro objetivos estratégicos del TD</li> </ul>
1.1. <b>Análisis y supervisión</b> Modelos y tendencias cambiantes en la informalización del trabajo y de los mercados laborales		
1.2. <b>Revisiones de las buenas prácticas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Experiencias nacionales</li> <li>■ Enfoque sectorial/laboral</li> </ul>	Un enfoque integrado por sector/ocupación	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Creación de una red con otras organizaciones y grupos de investigación</li> <li>■ Debate e intercambio en materia de políticas</li> </ul>
2. <b>Evaluación e integración de las herramientas de la OIT para apoyar los objetivos de la economía informal en los PTDP</b>	Antología refundida e integrada de notas sobre políticas y conjunto de herramientas	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Inventario de todas las herramientas de la OIT relacionadas con la EI</li> <li>■ Evaluación de las herramientas vigentes y su integración en un conjunto amplio</li> <li>■ Desarrollo/adaptación de las nuevas herramientas cuando se requiera</li> <li>■ Difusión del conjunto integrado de medidas</li> </ul>
3. <b>Apoyo a los PTDP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Notas sobre políticas</li> <li>■ Aplicación de herramientas</li> <li>■ Actividades de cooperación técnica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Apoyo a las prioridades en materia de políticas de la EI en los PTDP</li> <li>■ Promoción de enfoques integrados para el reciclaje y la formalización</li> <li>■ Iniciativas de mejora y transversalización vigentes</li> <li>■ Programas por país (sujetos a la disponibilidad de la financiación de la CT)</li> </ul>
4. <b>Diálogo en materia de políticas</b>	<i>Coloquio interregional sobre la economía informal: hacer posible la transición al sector formal</i> (fecha provisional: noviembre de 2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Discusión tripartita sobre políticas y prácticas innovadoras que facilitan la transición a la formalidad. Los resultados de la IIF-EI aportarán un material básico para el simposio</li> </ul>
5. <b>Organización y tripartismo</b>	Revisiones de las buenas prácticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Documentación y difusión de las buenas prácticas por parte de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, incluido el trabajo sobre las cooperativas</li> <li>■ Análisis del papel y de la extensión del diálogo tripartito y del tripartismo en la economía informal</li> </ul>
6. <b>Medición y acopio de datos</b>	Cuadro estadístico actualizado	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Actualización de la publicación de la OIT, de 2002, <i>Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture</i>, con los nuevos datos disponibles por país</li> <li>■ Nota sobre las diversas metodologías para la estimación de la extensión de la economía informal</li> <li>■ Cuestionario de encuestas para evaluar los déficit de trabajo decente</li> </ul>

\* La Iniciativa InFocus sobre la Economía Informal se aplica en el bienio 2006-2007, a través del presupuesto regular de la OIT. Lo administran conjuntamente los sectores del empleo y de la protección social, con la participación y las contribuciones de los Sectores I y IV y de las oficinas exteriores. Este cuadro destaca los principales puntos relativos al trabajo iniciados por el IFI-IE. Se establece un plan de trabajo más detallado.