



Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

Documento temático para la sesión núm. 2

Mejora del trabajo y de las empresas en la economía informal

Organizarse para tener voz y participación

El lento crecimiento del empleo formal relega a miles de millones de trabajadores a las economías informales

En todo el mundo, aproximadamente 3.000 millones de mujeres y hombres están desempleados o buscan activamente un empleo. Esta cifra representa más o menos dos tercios de la población mundial en edad de trabajar (entre 15 y 64 años de edad). El 84 por ciento de ellos viven en los países en desarrollo, donde la mayoría de las trabajadoras y los trabajadores encuentran trabajo en la economía informal. A pesar de que en varias economías emergentes de Asia de rápido crecimiento se registra una regresión de la informalidad, en casi todo el resto del mundo ésta sigue aumentando o en todo caso permanece invariable. El crecimiento relativamente rápido de los últimos años no ha reducido las tasas de desempleo manifiesto, que siguen siendo globalmente superiores al 6 por ciento. Por otra parte, en los últimos 20 años de globalización la desigualdad de los ingresos ha aumentado en muchos países. Asimismo, en varios países industrializados la parte correspondiente a los salarios en el ingreso nacional está disminuyendo en relación con la de los beneficios.

Desde una perspectiva global, podemos observar que la mitad de las trabajadoras y los trabajadores del mundo no pueden ganar lo suficiente para mantenerse a sí mismos y a sus familias por encima de la línea de pobreza de 2 dólares de los Estados Unidos diarios y la mayoría de ellos trabaja en las economías informales rurales y urbanas de países en desarrollo. La proporción de trabajadores pobres en la fuerza de trabajo mundial ha disminuido, pero no ha disminuido en cifras absolutas.

Según las estimaciones más recientes, el empleo informal representa aproximadamente el 65 por ciento del empleo no agrícola en los países en desarrollo de Asia, el 51 por ciento en América Latina, el 48 por ciento en el Norte de África, y el 72 por ciento en el África Subsahariana¹. Este porcentaje sería mucho más importante en algunos países si se tuviera en cuenta el empleo informal en la agricultura. No existen estimaciones

¹ Véase *Rolling Back Informality*, documento elaborado para el Foro asiático de la OIT sobre crecimiento, empleo y trabajo decente, Beijing, 13-15 de agosto de 2007.

globales de las tendencias recientes, pero muchos observadores concuerdan en que en muchas partes del mundo el grueso de los nuevos empleos son informales, tanto los empleos por cuenta propia como los empleos asalariados. La informalidad no retrocede necesariamente a medida que los países crecen; en varios países se está produciendo un aumento de la informalidad, a pesar de registrar buenos resultados económicos.

La economía informal es mucho menos prominente en los países industrializados, pero causa inquietud su reaparición en lugares en los que está disminuyendo el empleo asalariado, que anteriormente ofrecía seguridad. También la fomentan las nuevas formas de trabajo irregular y sin protección como resultado del aumento de las presiones migratorias, sobre todo de la migración clandestina.

La economía informal y el proceso de desarrollo

La expresión *economía informal* se refiere a todas las actividades económicas que tanto en la legislación como en la práctica están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto². Se utiliza principalmente para describir las economías en desarrollo, pero en ocasiones algunos elementos importantes de la informalidad siguen existiendo y tal vez generalizándose en las economías industrializadas. Las actividades informales incluyen el trabajo realizado por microunidades y pequeñas unidades económicas, trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia, con inclusión de miembros de la familia. El trabajo informal a menudo se efectúa en el marco de un hogar. De hecho, una forma de comprender la informalidad consiste en considerarla como una transición de la agricultura de subsistencia en pequeña escala de familias de zonas rurales a una producción destinada a un intercambio monetario efectuada a menudo en un entorno urbano en el que el hogar sigue ocupando un lugar importante en la organización del trabajo. Muchos productores informales se dedican a actividades sencillas y tradicionales para atender a los mercados locales y de cercanía, por ejemplo, la fabricación de manufacturas o la prestación de servicios en pequeña escala, o las ventas ambulantes en zonas urbanas, el trabajo doméstico o el trabajo agrícola en pequeñas explotaciones. Según las oportunidades que tengan, los trabajadores pueden pasar de una a otra de estas categorías y frecuentemente lo hacen. A medida que avanza la globalización, las economías informales están estableciendo vínculos con las cadenas de producción vinculadas con mercados mundiales. También preocupa el hecho de que en un entorno cada vez más competitivo algunas empresas formales puedan tratar de reducir sus costos recurriendo a la subcontratación de proveedores que están tratando de esquivar los impuestos y la reglamentación³.

² Resolución y conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, adoptadas el 19 de junio de 2002, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.^a reunión, Ginebra, 2002, puede consultarse en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf> (páginas 60-61).

³ En la práctica, no existen límites claros entre la economía formal y la economía informal. Las empresas y los trabajadores formales e informales coexisten en toda una gama de situaciones que van desde el extremo inferior en el que se dan déficits gravísimos de trabajo decente, pues los trabajadores no disponen de protección ni reglamentaciones y luchan para sobrevivir (déficit que también existen en algunos empleos formales), hasta situaciones en las que las condiciones de trabajo son más decentes a medida que se asciende hacia el extremo superior de la formalidad en el que se brinda protección.

Generalmente los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal son vulnerables y carecen de seguridad, adolecen de graves déficit de trabajo decente y a menudo permanecen atrapados en situaciones de pobreza y baja productividad. En su abrumadora mayoría no están organizados y no disponen de mecanismos ni medios de representación y participación. Este es el sector «con la mayor concentración de necesidades y sin voz para defender sus intereses». Las mujeres, los jóvenes y las personas mayores están representados en él de manera desproporcionada. Asimismo, algunas pruebas demuestran que existe una jerarquía basada en el género, dado que los trabajadores del sector industrial informal de los países en desarrollo suelen ser predominantemente mujeres y sus empleadores, principalmente hombres.

La informalidad obedece a múltiples factores fundamentales⁴. El primero y más importante es el problema de la pobreza y el hecho de que la economía informal sea la principal fuente de medios de subsistencia y de empleos para los pobres. Si bien no todos en la economía informal son pobres, hay un frecuente traslapeo entre la economía informal y la pobreza. A falta de empleos, la gente concibe sus propias actividades para generar medios de subsistencia y aumentar los ingresos de sus hogares. Muchos concuerdan en que la participación en la economía informal no es una opción sino que refleja principalmente una escasez de oportunidades, y no es una solución óptima, en todos los sentidos, es decir, desde el punto de vista del rendimiento económico, del desarrollo de la empresa y del desarrollo de los recursos humanos.

En segundo lugar, el tamaño de la economía informal puede obedecer al ritmo de desarrollo lento de un Estado, lo cual redundaría en un marco institucional de gobernanza débil, y esto a su vez crea un entorno jurídico e institucional que no propicia las inversiones ni el empleo. Otro síntoma de una gobernanza débil es el papel poco desarrollado de las asociaciones representativas tales como las organizaciones de empleadores y los sindicatos. La gobernanza exitosa del mercado de trabajo en particular depende en gran medida del desarrollo de un diálogo tripartito constructivo entre los gobiernos y los interlocutores sociales.

Un tercer factor en algunos países está relacionado con la flexibilización del trabajo en los segmentos formales de la economía mediante la subcontratación, el empleo a tiempo parcial y el trabajo temporal u ocasional. A medida que las empresas se esfuerzan por recortar los costos en un mercado competitivo, algunas de ellas pueden llegar a poner fin a relaciones de trabajo establecidas para recurrir a modalidades de trabajo más informales, sin protección e inseguras. Si bien la flexibilidad de los sistemas reglamentados puede hacer posibles a largo plazo mejoras de la productividad esenciales para una competitividad sostenida, a corto plazo, el recurso a actividades informales puede parecer una opción viable. Al hacer posible que las empresas fraccionen los procesos de producción y los subcontraten en otros países donde los costos laborales son más bajos, la globalización añade una dimensión internacional a esas tendencias. Las microempresas o las mujeres que realizan actividades de producción en sus hogares, que forman parte de la economía informal, se encuentran en el nivel más bajo de estos sistemas globales de producción.

La informalidad sigue siendo un reto importante, pero también se está produciendo un auge en la formulación de políticas en muchos países. La búsqueda de soluciones innovadoras y de respuestas prácticas que puedan promover una mejora de las empresas informales y el trabajo decente para una proporción importante de la fuerza de trabajo está

⁴ Algunos de estos factores y tendencias se señalan en *Cambios en el mundo del trabajo*, Informe del Director General para la Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, 2006, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

relacionada tanto con el objetivo de reducir la pobreza como con la importancia de competir en un mercado globalizado.

Superar la informalidad: un marco de políticas

La discusión sobre la economía informal que celebraron los interlocutores tripartitos de la OIT durante la reunión de 2002 de la Conferencia Internacional del Trabajo brindó un amplio marco para la acción. Al examinar la puesta en marcha de ese marco, en marzo de 2007, el Consejo de Administración de la OIT reconoció que para hacer posible la transición hacia la formalidad se requiere una estrategia general e integral que abarque una amplia gama de esferas de política y que aspire a: *a)* eliminar los aspectos negativos de la informalidad preservando al mismo tiempo el importante potencial para la creación de empleos y de ingresos que ofrece la economía informal, y *b)* promover la protección y la integración de los trabajadores y de las unidades económicas de la economía informal en la economía formal.

La organización, la representación y el diálogo social son importantes en todos los aspectos de la vida económica y política. Sin embargo, a los operadores y a los trabajadores de la economía informal a menudo se les impide organizarse y participar en este proceso. Sus lugares de trabajo suelen ser móviles y estar dispersos. Sus empleos pueden ser estacionales o temporales. Viven preocupados por su supervivencia y ello les deja poco tiempo libre o energías para organizarse. Temen poner en peligro sus trabajos cuando empiezan a organizarse y a ejercer presión para obtener mejores condiciones. Cuando están organizados, sus organizaciones pueden no ser reconocidas. Con frecuencia, los órganos encargados de las políticas no dan cabida a la representación de los débiles y los pobres.

Esta «brecha de representación» es una de las razones principales de la falta de protección jurídica y social y de acceso a activos productivos, mercados de capital y de productos, sistemas de formación, servicios públicos y comodidades. También hace difícil diseñar y afinar debidamente las políticas y la reglamentación relacionadas con la informalidad, dado que los beneficiarios difícilmente pueden participar en la formulación de esas políticas o proporcionar las informaciones suficientes para ajustar los incentivos y las sanciones.

Desarrollar el potencial que ofrece la economía informal para la creación de empleo

Mitigar la generalización de la informalidad requiere en primer lugar convertir el empleo en una preocupación central de las políticas económicas y sociales. Esto implicaría promover un marco macroeconómico coherente y favorable al empleo que fomente la inclusión de los trabajadores pobres en los procesos económicos. Esas estrategias macroeconómicas — que se examinan en los documentos temáticos para el grupo de discusión 5 sobre coherencia de las políticas entre las organizaciones internacionales — deberían ir acompañadas con medidas destinadas a mejorar el acceso de las empresas informales a los mercados y servicios, de manera que pueda concretarse su potencial en materia de iniciativa empresarial, innovación y creación de empleo.

Esto supone una mejora del entorno empresarial, un aumento de los activos y de la productividad, marcos reglamentarios apropiados, facilidades de crédito superiores a la microfinanza, una mejora de las calificaciones y la supresión de los sesgos burocráticos y

los procedimientos engorrosos. Es importante diseñar y proceder a intervenciones que respondan cabalmente a las necesidades y expectativas de las unidades económicas informales y que tengan un efecto real sobre las limitaciones e incentivos que afectan al comportamiento de estas unidades. Para ello es necesario escuchar a los beneficiarios, pues de otro modo estas actividades no surtirían efecto.

Muchos preconizan el examen y la simplificación de los marcos reglamentarios. Para ello se requieren mecanismos que garanticen la participación de los beneficiarios a fin de conocer sus experiencias y determinar si los ajustes reglamentarios son eficaces y apropiados. También pueden hacer falta asociaciones intermediarias capaces de denunciar los abusos burocráticos y la corrupción y de ejercer presiones entre sus miembros. Del mismo modo, la formación y los servicios de desarrollo de las empresas destinados a las empresas informales pueden ayudarlas a mejorar sus capacidades para ampliar los negocios y generar mejores empleos.

En las políticas y programas deben tenerse en cuenta las circunstancias específicas y las limitaciones que enfrentan los empresarios informales: escolaridad insuficiente, limitaciones lingüísticas, falta de confianza para aplicar nuevos métodos, incluso falta de interés en llevar a cabo actividades distintas del trabajo de producción. En pocas palabras, el reto principal de la tarea de formular políticas es conseguir estar en contacto con un grupo beneficiario móvil, disperso y sin voz; para ello se requieren enfoques innovadores e inversiones en estrategias apropiadas de divulgación y ejecución.

Invertir en el desarrollo local (urbano y rural) integral

Las unidades de gobernanza municipales y de los pueblos constituyen el primer nivel de compromiso para los trabajadores y los empresarios de la economía informal en muchos aspectos de su vida. La opción de las industrias locales de dar prioridad a la promoción, la opción del desarrollo de la infraestructura, la prestación de atención médica a los trabajadores que se enferman o que sufren accidentes, la expedición de licencias de operación, las decisiones relativas a las inversiones en educación, formación profesional, salud, viviendas sociales — todo ello tiene lugar en el plano local, sobre todo en países en los que la gobernanza está descentralizada.

Por esta razón, el sitio más inmediato de intervención en la economía informal y donde se puede obtener el mejor impacto es en el plano local. Los gobiernos locales también constituyen la instancia que permite la participación más directa en la formulación de las políticas, y en la que los empresarios y los trabajadores del sector informal — si se les permite estar representados en órganos de planificación locales — pueden expresarse de manera concreta sobre las preocupaciones que les afectan. No obstante, si bien las unidades de gobernanza local constituyen un nivel estratégico de intervención, también pueden adolecer de grandes lagunas de capacidad y las actividades de asistencia al desarrollo sólo empezaron a prestarles atención en fechas muy recientes.

Organización, representación y diálogo social

En años recientes se han desplegado esfuerzos para mejorar la organización y la representación de los trabajadores y las unidades de la economía informal a través de varias estrategias. En las conclusiones de la reunión de 2002 de la Conferencia Internacional del Trabajo se recalca el papel clave que desempeñan las «organizaciones democráticas, independientes y basadas en la afiliación de trabajadores asalariados,

trabajadores por cuenta propia, personas independientes [y] empleadores de la economía informal».

Los sindicatos están haciendo más hincapié en la organización en la economía informal porque reconocen que la capacidad que tienen para negociar en nombre de los segmentos tradicionalmente organizados de la fuerza de trabajo depende de su capacidad para organizar a las personas que trabajan en pequeñas empresas, en los sectores de servicios y en los nuevos sectores de la economía. Las experiencias en ese sentido son muy variadas y van desde la organización de trabajadores del sector de los servicios de economías avanzadas hasta la organización de trabajadores de granjas en Fiji, trabajadores domésticos y pescadores en Sri Lanka, desguazadores de buques en la India, operadores de la industria del vestido y del transporte en Camboya y trabajadores a domicilio en Tailandia, para citar tan sólo unas cuantas de esas experiencias. Su éxito parece depender de la identificación de «puntos de entrada» (por ejemplo, seguridad y salud, formación profesional, asistencia para obtener prestaciones del sistema de seguridad social, programas de medios de vida y educativos) y de la creación de coaliciones con otras organizaciones y movimientos que se ocupan de la protección de los trabajadores de la economía informal.

Las asociaciones de empresas locales también están desempeñando un importante papel en la economía informal. Las asociaciones de pequeños proveedores de los sectores de las manufacturas y los servicios mundiales pueden ayudar a sus miembros a mejorar sus técnicas de producción y a progresar en la cadena de valor. Las cooperativas ofrecen un buen ejemplo de experiencia en materia de capacidad de organización. De hecho, en algunos países asiáticos se están organizando cooperativas de trabajadores que funcionan como empresas colectivas de trabajadores que han perdido su empleo por reducciones de personal y en las que éstos reciben contratos de sus antiguos empleadores para transportar cargas y prestar servicios de transporte por carretera. Las organizaciones basadas en la comunidad, en las que hay operadores informales y trabajadores, desempeñan un papel importante para garantizar la propiedad de la tierra, mejorar la infraestructura, y movilizar servicios financieros, todo lo cual repercute en la seguridad de las actividades económicas y en los medios de subsistencia de los vecindarios de bajos recursos.

Temas para discusión

Las causas fundamentales de la informalidad son múltiples y están relacionadas entre sí. Aunque la mejora de las economías informales constituye un elemento intrínseco del proceso de desarrollo de los últimos 200 años, algunos datos concretos demuestran que si en una economía mundial cada vez más integrada algunos países no han alcanzado progresos, esto se debe tal vez a las tendencias polarizadoras del aumento de la competencia.

Si la informalidad es el último recurso tanto de los individuos como de las familias y de los países, ¿de qué manera la mejora de las políticas puede crear más y mejores oportunidades de trabajo decente en un entorno de competencia más intensa?

Para enfrentar estos retos de manera cabal se requieren políticas y programas integrales destinados a ampliar y mejorar el potencial de creación de empleo de la economía informal y a extender a la vez la protección social. Sin embargo, la realidad de los países en los que la informalidad ocupa un lugar preponderante es que los recursos son escasos y los mecanismos para aplicar las políticas, débiles. Los mecanismos institucionales sólidos y los canales para hacer oír las opiniones y tener participación no son sólo un principio fundamental de buena gobernanza democrática, sino que también pueden hacer una importante contribución para concebir políticas y llevar a cabo programas de manera innovadora y más eficaz.

¿Qué papel pueden desempeñar los interlocutores sociales? ¿Qué enseñanzas se desprenden de los esfuerzos actuales para organizar a las personas que no están organizadas? ¿Y de qué manera pueden reforzarse y divulgarse las buenas prácticas?

Necesitamos tener más conocimientos sobre los mecanismos y los medios más eficaces para dar voz y participación a los trabajadores y a los empleadores informales. ¿Qué tipo de trabajo de campo e investigaciones hacen falta? ¿De qué manera se pueden intensificar e integrar las iniciativas eficaces en marcos de políticas más amplios y estrategias para contrarrestar la informalidad?

¿Cuál sería la mejor forma de preparar a los gobiernos locales y a las partes interesadas locales para hacer frente a los retos de la informalidad? ¿Puede la asistencia internacional desempeñar un papel en este sentido? ¿De qué manera pueden los mandantes de la OIT apoyar la gobernanza participativa, el diálogo social y las asociaciones para llevar a cabo intervenciones en favor del trabajo decente en el plano local?