
ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Documento de trabajo

**La economía informal:
hacer posible la transición
al sector formal**

**Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal:
hacer posible la transición al sector formal**

Ginebra, 27-29 de noviembre de 2007



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2007
Primera edición 2007

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

ILO Cataloguing in Publication Data

La economía informal : hacer posible la transición al sector formal / Organización Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2007

1 p.

ISBN: 978-92-2-320534-8

International Labour Office
informal economy / informal employment / decent work / developing countries

03.01.5

Publicado también en francés: *L'économie informelle: permettre une transition vers la formalisation* (ISBN 92-2-220534-9), Ginebra, 2007, y en inglés: *The informal economy: enabling transition to formalization* (ISBN 92-2-120534-0), Ginebra, 2007

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

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

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

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Impreso en Suiza

La economía informal: hacer posible la transición al sector formal

Introducción

1. Por decisión del Consejo de Administración de la OIT, el *Coloquio Interregional sobre la economía informal: haciendo posible la transición a la formalidad*, reúne, del 27 al 29 de noviembre de 2007 en Ginebra, a unos 50 representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, además de especialistas e instituciones, expertos e investigadores, países donantes y representantes de organizaciones internacionales y regionales del sistema de las Naciones Unidas.
2. De conformidad con la resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 relativa al trabajo decente y la economía informal, el Coloquio constituye un nuevo hito para analizar y compartir entre países y regiones, enfoques que efectivamente amplían el programa de trabajo decente para que llegue a todos los trabajadores y todas las unidades económicas sea cual fuere el lugar donde se encuentren. En marzo de 2007, la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración examinó los progresos de la puesta en marcha del marco desde 2002. El rico debate mostró que, si bien el sector informal gana terreno y sigue planteando un importante desafío al desarrollo, numerosos países buscan nuevas políticas, soluciones innovadoras y respuestas prácticas, a fin de fomentar el trabajo decente para una proporción considerable de la población activa¹.
3. Es un hecho incontestable que en los comienzos del siglo XXI la mayor parte de la población activa del mundo gana su sustento en las condiciones de vulnerabilidad e inseguridad de la economía informal. Se estima que el empleo informal comprende alrededor del 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 África del Norte y el 72 por ciento en África Subsahariana². Esta proporción sería notablemente superior en algunos países si se incluyese la agricultura en el empleo informal. Las mujeres, los jóvenes, las personas de edad, las minorías, los trabajadores migrantes, los indígenas y los pueblos tribales están desproporcionadamente representados. La economía informal comprende principalmente actividades de pequeña escala en los sectores tradicionales de la economía, pero también una parte de las nuevas estrategias de producción y de las modalidades de empleo en curso de transformación de la economía mundial. En numerosas partes del mundo, la mayoría de los nuevos empleos creados son informales, tanto el trabajo por cuenta propia como el asalariado. El carácter de informal no disminuye forzosamente con el crecimiento económico; en varios países aumenta la informalidad pese a los buenos resultados económicos.

¹ GB.298/ESP/4: *La economía informal, Consejo de Administración, 298ª reunión, marzo de 2007, Ginebra.*

² *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Ginebra, OIT, Sector de Empleo, 2002).

4. En el contexto de los déficit mundiales de trabajo decente, se considera que el principal reto que se plantea al desarrollo en todas las regiones es lograr la conversión a la formalidad. Es una cuestión esencial para alcanzar la meta del trabajo decente a escala mundial y para todos los trabajadores, con miras a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como para promover una globalización justa. En este contexto, el debate sobre la economía informal y las posibles estrategias conducentes a una transición a la formalidad cobran nuevo impulso, en todos los niveles y en distintos círculos.
5. Recientemente, la Declaración Ministerial sobre el trabajo decente, aprobada en 2006 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), hacía especial hincapié en las políticas que promueven la integración de la actividad económica informal en la actividad económica formal y que abordan la interrelación entre la reducción de la pobreza rural y la pobreza urbana. Preocupaciones y compromisos de la misma naturaleza se difunden a nivel regional y nacional, y a través de las organizaciones internacionales.
6. El mayor impulso de las políticas ha intensificado la búsqueda de soluciones innovadoras y de respuestas prácticas capaces de fomentar el trabajo decente para una proporción considerable de la mano de obra, preservando y aumentando sus ingresos y perspectivas de remuneración y, al mismo tiempo, promoviendo la competitividad de los países en una economía global. El Coloquio prestará especial atención a una serie de enfoques y estrategias emergentes que hagan posible la transición a la formalidad en diversos contextos. La evaluación que se efectúe desde una perspectiva tripartita e interregional puede enriquecer el actual debate y configurar enseñanzas tangibles para su aplicación futura y a mayor escala. El Coloquio identificará asimismo los conocimientos existentes y las carencias en materia de aplicación, así como los medios para intensificar la acción.
7. En este documento de trabajo se recuerdan, en primer lugar, los términos y las conclusiones de las discusiones más recientes llevadas a cabo en la OIT sobre la economía informal. A continuación, se exponen someramente cuestiones clave de política referidas a los diversos aspectos del programa de trabajo decente y del debate de evaluación conexo, tras lo cual se dan ejemplos de iniciativas innovadoras adoptadas por los gobiernos y los interlocutores sociales en diferentes regiones y contextos. El Coloquio proporcionará una plataforma para proceder a un análisis más detenido de las experiencias mencionadas en el documento. Éste prosigue con la exposición de aspectos importantes de la acción de la OIT en favor del programa de trabajo decente para la economía informal, dando algunas ideas para la actividad de seguimiento.

I. El consenso de 2002: Resolución y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre el trabajo decente y la economía informal

8. La Conferencia Internacional del Trabajo de 2002, compuesta por gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores de aproximadamente 179 países, realizó un examen tripartito a fondo y deliberó sobre las tendencias y la evolución de los mercados de trabajo, las causas esenciales de la economía informal y los desafíos enfrentados para superar los déficit de trabajo decente que son más graves para los trabajadores y los empresarios del segmento informal de la economía. Adoptó una Resolución sobre el *Trabajo decente y la economía informal*, que incluía una amplia diversidad de conclusiones y directrices para la acción. La Resolución proporciona un marco nuevo e integral, y refleja el consenso mundial más reciente y más amplio relativo a la forma de abordar los desafíos que plantea la economía informal.

9. Los principales elementos de este consenso global se destacan a continuación³ :

Con respecto a la definición y el diagnóstico, las conclusiones destacan una diversidad de situaciones con respecto a los sectores económicos, a las zonas rurales y urbanas, a condiciones de ocupación concretas y a distintos contextos nacionales

- se propone el término “economía informal” en lugar de “sector informal” para dar cabida al “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”;
- la economía informal comprende a los trabajadores asalariados y los trabajadores por cuenta propia, a los miembros de la familia que contribuyen y a los que pasan de una condición a otra;
- también incluye a algunas personas que participan en modalidades nuevas de trabajo flexible y se encuentran en la periferia de la empresa central o en el extremo inferior de la cadena de producción;
- puede haber zonas grises en que la actividad económica presenta características tanto de economía formal como informal; por ejemplo, cuando los trabajadores formales reciben una remuneración no declarada o cuando existan grupos de trabajadores en empresas formales cuyos salarios y condiciones de trabajo son característicos de los que prevalecen en la informalidad;
- en el mundo actual, hay una mayoría de personas que trabajan en la economía informal porque no logran, ya sea encontrar otros trabajos o iniciar otras actividades económicas de la economía formal;
- la economía informal posee un importante potencial de creación de empleos e ingresos, debido a la relativa facilidad con que se entra en ella y a lo limitado de las exigencias en materia de educación, competencia, tecnología y capital; pero los empleos creados de esa forma suelen no cumplir los criterios de trabajo decente;

Los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal experimentan desventajas particulares y los más agudos déficit de trabajo decente y están en condiciones de precariedad y vulnerabilidad

- a menudo el trabajo en la economía informal se distingue porque los lugares de trabajo son pequeños y mal definidos, las condiciones de trabajo poco seguras y poco saludables, el nivel de competencias y de productividad es bajo, los ingresos son reducidos o irregulares, las jornadas de trabajo son largas, y también se distingue por la falta de acceso a la información, los mercados, la financiación, la capacitación y la tecnología;

³ El texto completo de la Resolución y las conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal, adoptadas el 19 de junio de 2002 por la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 90ª reunión (Ginebra, 2002), puede consultarse en <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf> (págs. 60 y 61). El resumen proporcionado no sigue el orden exacto del texto acordado pero reagrupa las cuestiones y los comentarios adicionales para facilitar las referencias y el debate.

- los trabajadores de la economía informal no son reconocidos, no están inscritos, y su actividad no está ni reglamentada ni protegida por la legislación laboral y la protección social;
- los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal suelen caracterizarse por una situación de pobreza conducente a la impotencia, la exclusión y la vulnerabilidad;
- la mayoría de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal no gozan de derechos a la propiedad garantizados, lo que les impide el acceso tanto al capital como al crédito;
- tienen dificultades para acceder al sistema jurídico y judicial para hacer cumplir los contratos, y su acceso a la infraestructura y prestaciones públicas es limitado o inexistente;
- las mujeres, los jóvenes, los migrantes y todos los trabajadores se encuentran en una situación especialmente vulnerable frente a los déficit más agudos en materia de trabajo decente en la economía informal.

Las conclusiones apuntan a una amplia gama de actividades para abordar el problema de los déficit de trabajo decente en la economía informal y facilitar la integración a la corriente principal de la economía

- la promoción del trabajo decente para todos los trabajadores -mujeres y hombres- sea cual fuere el lugar de trabajo, requiere la aplicación de una estrategia amplia: cumplir los principios y derechos fundamentales en el trabajo, crear más y mejores empleos, ampliar la cobertura de la protección social a todos, al igual que el diálogo;
- estas dimensiones del trabajo decente se refuerzan recíprocamente y comprenden una estrategia integrada de reducción de la pobreza;
- para promover el trabajo decente es necesario eliminar los aspectos negativos de la informalidad y, al mismo tiempo, asegurarse de que no desaparecen las oportunidades de sustento y desarrollo empresarial. Asimismo, es necesario fomentar la protección de los trabajadores y las unidades económicas y la incorporación de la economía informal en la economía formal;
- El gobierno ha de desempeñar una función primordial, para lo cual deberá:
 - proporcionar los marcos macroeconómicos, sociales, jurídicos y políticos propicios para la creación a gran escala de empleos sostenibles y decentes, así como de oportunidades de creación de empresas;
 - elaborar y aplicar leyes, políticas y programas específicos para hacer frente a los factores responsables de la existencia de la informalidad;
 - proporcionar a todos los trabajadores protección y seguridad social;
 - suprimir los obstáculos al ingreso a la economía formal;

- lograr que participen en la formulación y aplicación los interlocutores sociales y los beneficiarios designados de la economía informal;
 - proporcionar un marco propicio a nivel nacional y local para apoyar los derechos de representación.
- Las organizaciones de empleadores y trabajadores pueden desempeñar una importante función de sensibilización. Para ello podrán:
- señalar las causas subyacentes de la informalidad;
 - estimular la acción de todos los actores del tripartismo para abordar esas causas;
 - difundir y compartir las estrategias y buenas prácticas, innovadoras y eficaces, que las organizaciones de empleadores y los sindicatos de las distintas partes del mundo hayan utilizado para llegar a los trabajadores y las empresas de la economía informal:
 - las organizaciones de empleadores podrían contribuir a que las unidades económicas tengan acceso a la información, la financiación, los seguros, la tecnología y el desarrollo de la capacidad empresarial, y también podrían ayudar a elaborar y promover programas destinados a satisfacer las necesidades de las empresas pequeñas y las microempresas. Podrían servir de intermediarias para el establecimiento de vínculos entre las empresas informales y las formales;
 - los sindicatos pueden sensibilizar a los trabajadores de la economía informal acerca de la importancia de poseer una representación colectiva; pueden incluirlos en los convenios colectivos y proporcionarles servicios especiales, incluyendo información sobre sus derechos jurídicos, asistencia legal, etc.
- La OIT debería elaborar un enfoque integral que abarque la promoción de los derechos, el empleo decente, la protección social y el diálogo social, y que refleje la diversidad de las situaciones y las causas subyacentes de la economía informal; la Oficina debería esforzarse en particular por:
- abordar las necesidades de los trabajadores y las unidades económicas en toda la Organización con respecto a los principales objetivos estratégicos de la OIT, y
 - fortalecer su enfoque tripartito.

II. Perspectivas y prioridades de las regiones

10. En el África Subsahariana, el segmento formal de la economía no suele emplear a más del 10 por ciento de la población activa. Esta proporción no se ha modificado en los últimos años y la extrema pobreza ha progresado en comparación con las demás regiones⁴. Por consiguiente, los desafíos planteados por la economía informal y por la reducción de la pobreza están estrechamente vinculados y la respuesta deberá tenerlo en cuenta. El Plan de Acción de once puntos de la Cumbre de Uagadugú (2004) proporciona una amplia serie de medidas para el empleo y la reducción de la pobreza⁵. En unos pocos países, como Ghana, Kenya y Sudáfrica, se han adoptado iniciativas de política concretas en relación con las actividades informales.
11. La economía informal fue un tema central de la 11ª reunión regional africana celebrada en abril de 2007 en Addis Abeba. En esa reunión se subrayó la necesidad de poner en práctica una serie de políticas integradas y coherentes encaminadas a incorporar las unidades económicas a la economía formal. Se señaló la necesidad de contar con políticas para la creación de empleos, la ampliación de la cobertura de la protección social, un entorno reglamentario favorable, la promoción de los derechos laborales, el apoyo a la iniciativa empresarial y a la capacitación, el desarrollo local y un diálogo social reforzado, a fin de reducir la informalidad. Los programas de políticas específicas deberían estudiar la posibilidad de reorientar el crecimiento y la inversión, así como las estrategias de reducción de la pobreza centradas en la economía informal. También debería crearse un espacio fiscal para proporcionar una cobertura de protección social, con medidas que impidan la discriminación y promuevan la igualdad.
12. La reunión proporcionó a los gobiernos y a los interlocutores sociales una plataforma para actualizar las políticas y los programas relativos a la economía informal en sus países. Tanzania y Níger destacaron los esfuerzos dedicados a ampliar la cobertura de la protección social. Zimbabwe subrayó la necesidad de crear empleos y apoyar las microempresas, especialmente en la economía informal. Ghana informó acerca del programa experimental de trabajo decente dedicado al marco macroeconómico, así como la economía informal, reconociendo prioritarios los aspectos del empleo de los jóvenes, la igualdad de género, la eliminación del trabajo infantil y la protección social. Sudáfrica señaló que los trabajadores de la economía informal en ese país estaban protegidos por el Fondo de seguro de paro, y que más de medio millón de empleados domésticos tenían acceso a prestaciones por concepto de paro, que incluían prestaciones por enfermedad, maternidad y adopción.
13. La región de Asia y el Pacífico, habitada por más de 4.000 millones de personas, es la región del mundo cuyo crecimiento es el más rápido. Sus tasas de crecimiento del PIB son el doble del promedio mundial y las tasas de productividad casi el triple en relación con el resto del mundo⁶. Pese al rápido y fuerte crecimiento económico, las tasas de desempleo no

⁴ *Meeting the challenge of employment in Africa: an issues paper*, preparado por la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas para la 25ª reunión del Comité de Expertos de la Conferencia de Ministros Africanos de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, Uagadugú, Burkina Faso, mayo de 2006.

⁵ Plan de Acción para la promoción del empleo y el alivio de la pobreza, Asamblea de la Unión Africana, Tercer Período Extraordinario de Sesiones sobre el empleo y el alivio de la pobreza, Uagadugú, Burkina Faso, 3 a 9 de septiembre de 2004.

⁶ OIT: *Labour and social trends in Asia and the Pacific 2006: progress towards decent work*, Bangkok, 2006.

se han reducido y, en realidad, superan ligeramente las de hace diez años⁷. Los ingresos de numerosos trabajadores se deterioraron al mismo tiempo que aumentaba la eficacia del trabajo y el crecimiento económico. Habida cuenta de las limitadas oportunidades de empleo en el sector formal, las mujeres y los hombres encuentran en el sector informal formas de crear actividades remuneradas que les permitan aumentar los ingresos familiares. Pese a los avances considerables registrados en materia de reducción de la pobreza, el problema de la clase trabajadora pobre sigue siendo significativo para un 47 y un 84 por ciento de los trabajadores, respectivamente en Asia Oriental y Meridional (2 dólares EE.UU. por día o menos)⁸. Además, la reestructuración de las economías asiáticas que se adaptan a la competencia mundial, la transformación tecnológica y las nuevas estrategias de producción mediante la ampliación de las cadenas mundiales de producción, han conducido a aumentar la subcontratación y la contratación exterior de la producción. Numerosas personas que se encuentran en el extremo inferior de las cadenas mundiales de abastecimiento son microempresas o trabajadores a domicilio, no reconocidos, sin protección y sin acceso a los servicios y derechos básicos.

14. La Decimocuarta Reunión Regional Asiática de la OIT, celebrada en Busan (República de Corea) finalizó con el compromiso de emprender un decenio de trabajo decente en Asia - para el período que va hasta 2015- durante el cual se dedicarán esfuerzos concertados y sostenidos para llevar a la práctica el trabajo decente en todos los países asiáticos. Una de las prioridades de la acción nacional es la promoción de las oportunidades de trabajo decente en la economía informal, sobre todo en las zonas rurales. En una reunión de seguimiento en el marco del *Foro de Asia sobre el Empleo: Crecimiento, Empleo y Trabajo decente*, celebrado en Beijing (China), en agosto de 2007, se determinó que, pese al crecimiento económico, el trabajo informal persistente y difundido era un desafío fundamental y constituía uno de los temas centrales para la elaboración de políticas⁹. El Director General de la OIT destacó la necesidad de examinar detenidamente la posibilidad de establecer un piso social efectivo. Ese piso tomaría en consideración la cuestión del trabajo informal y permitiría al mismo tiempo el desarrollo de las pequeñas empresas.
15. Varios países de la región están adoptando medidas para promover el reconocimiento, la protección y el apoyo de los trabajadores y unidades económicas de la economía informal, incluidos el apoyo a las microempresas y las pequeñas empresas, la ampliación de la cobertura de los sistemas de protección social y de la salud, y las modificaciones de la legislación del trabajo. Entre las prioridades de política identificadas en el Foro de Beijing, figuraban el aumento de la productividad de los trabajadores de la economía informal, mediante el vínculo de los segmentos formal e informal, el reconocimiento de las competencias adquiridas y la utilización de nuevos medios a fin de mejorar las competencias y la formación empresarial para la economía informal. Se reconoció que la economía informal abarcaba los aspectos correspondientes a los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente y, por ende, requería una acción unificada. Se examinaron cuestiones como la vulnerabilidad de los trabajadores, la falta de organización y asociaciones, la falta de conciencia sobre los peligros relacionados con el trabajo que comprometen la seguridad y la salud de los trabajadores y la necesidad de prevención, así como la promoción de un conjunto mínimo de disposiciones sobre las condiciones de trabajo, las normas salariales y

⁷ OIT: *Modelo de tendencias Mundiales del Empleo, 2007*. El desempleo aumentó del 4,2 por ciento en 1996 al 4,7 por ciento en 2006.

⁸ OIT: *Realizing decent work in Asia*, Informe del Director General, Decimocuarta Reunión Regional Asiática, Busan, República de Corea, 29 de agosto-1º de septiembre de 2006, Ginebra, 2006.

⁹ OIT: *Rolling back informality*, documento de trabajo del Foro de Asia sobre el Empleo: Crecimiento, Empleo y Trabajo decente, Beijing, China, 13-15 de agosto de 2007.

las prestaciones sociales de los trabajadores de la economía informal. Se indicaron como objetivos dotarse de un marco jurídico básico para la economía informal, reducir la inseguridad de los trabajadores vulnerables en la economía informal e intercambiar conocimientos sobre las buenas prácticas en todas las esferas del trabajo decente, incluidos los medios innovadores de mejorar la productividad y las condiciones de trabajo, la extensión de la cobertura de la protección social, la creación de comunidades autónomas, el fortalecimiento de la representación y de la expresión de opiniones y una mayor difusión de la acción de las organizaciones. No obstante, se llegó a la conclusión de que era preciso equilibrar todos esos objetivos en función de la necesidad de sostener la productividad y la competitividad.

16. Entre las directivas para la acción, figura el “mapeo de la economía informal”, y el desarrollo de definiciones ya expuestas en ocasión de las Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo¹⁰. Sobre la base de esas definiciones, será preciso seguir mejorando la recolección, el análisis y la difusión de la información.
17. En América Latina, la economía informal se percibe fundamentalmente como un fenómeno urbano. Se estima que la economía informal afecta aproximadamente al 75por ciento, de los trabajadores en América Latina y contribuye con aproximadamente el 40por ciento del producto interior bruto (PIB) de la región, y que durante los últimos 15 años, representó el 70por ciento del número total de empleos creados¹¹. Durante los dos últimos decenios, la intensidad de las actividades de conceptualización y de debate de políticas sobre el sector informal y la economía informal no ha disminuido. Según los análisis, el aumento del alcance de la “informalidad” son imputables a las elevadas tasas de la migración rural-urbana, los programas de ajuste estructural de los decenios de 1980 y 1990¹², las nuevas estrategia de producción y, según algunos, a los reglamentos engorrosos y la falta de reconocimiento de los derechos de propiedad y del capital de los operadores informales¹³.
18. La Cumbre de la Organización de Estados Americanos celebrada en Mar del Plata señaló su preocupación por el aumento de la pobreza y de la economía informal, y destacó la importancia de fomentar metas para “formalizar” las unidades económicas y los trabajadores de la economía informal¹⁴. Asimismo, el trabajo decente en la economía informal fue el tema central de la Decimosexta Reunión Regional Americana de la OIT, celebrada en Brasilia en 2006. Los mandantes tripartitos de la Agenda Hemisférica para las Américas de la OIT, 2006-2015, adoptaron como meta esencial de políticas la conversión progresiva de la economía informal a una economía formal mediante la eliminación de los

¹⁰ OIT: *Directrices sobre una definición estadística de empleo informal*, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia de Estadísticos del Trabajo (noviembre y diciembre de 2003); el “Grupo de Delhi” es un grupo internacional de expertos estadísticos del sector informal que recibe el apoyo del Gobierno de la India y prepara actualmente un manual sobre encuestas relativas al empleo informal y al sector informal.

¹¹ OIT: *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*, Informe del Director General, Decimosexta Reunión Regional Americana, Brasilia, mayo de 2006, Ginebra, 2006.

¹² V.E. Tokman: *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2004 y V.E. Tokman: “Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina”, en *Revista Internacional del Trabajo* (OIT, Ginebra, 2007), Vol. 126 N°1-2 (2007), págs.93-120.

¹³ H. De Soto: *Other path: The invisible revolution in the third world*, Harper and Row, Nueva York, 1989.

¹⁴ *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.

principales factores jurídicos y administrativos, en el plazo de los diez próximos años¹⁵. En la reciente Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, se renovó el compromiso de promover, en colaboración con las instituciones competentes, un marco regulatorio que facilite la creación de nuevas empresas, el fomento de un espíritu empresarial, la creación de empresas formales y la incorporación de las empresas informales en la economía formal, con objeto de reducir considerablemente los niveles del trabajo no registrado desprovisto de protección social¹⁶.

19. En el contexto de los países industrializados, la informalidad afecta a una menor proporción de la fuerza de trabajo, si bien sigue siendo una importante preocupación en el plano de las políticas. En algunos países con economías en transición, su contribución al producto interior bruto (PIB) se estima entre el 6 y el 30 por ciento¹⁷. En este último grupo de países, se considera que las principales causas de la difusión de la informalidad son la elevada evasión de impuestos y de contribuciones de seguridad social, y la desconfianza en la gestión de las instituciones públicas. Hay una superposición del debate sobre las nociones de informalidad con el relativo a la flexibilidad, si bien las disposiciones de trabajo flexible no necesariamente se sitúan al margen de las disposiciones de trabajo formal. En los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en que se mantiene en un nivel elevado la incidencia del empleo informal, la estrategia de empleo de 2006 destaca la importancia primordial de medidas para promover la transición al empleo formal¹⁸. Los Estados Miembros de la Unión Europea han diseñado nuevas políticas para reducir la amplitud del trabajo no declarado, con el apoyo de los interlocutores sociales. El trabajo no declarado, en los países de la Unión Europea, se concentra en unos pocos sectores, a saber, principalmente la construcción, la hotelería (hoteles y restaurantes), los servicios domésticos y la agricultura. Los diversos programas y políticas hacen hincapié en las cadenas de abastecimiento, las campañas de inscripción e información, el apoyo a las PYMES y las políticas de empleo activas¹⁹.

III. Hacer posible la transición al sector formal: dimensiones múltiples

20. La caracterización de la economía informal y la diversidad de situaciones mencionadas *supra* proporcionan una amplia variedad de vías que permiten la transición a la economía formal. Si bien se reconoce que no hay soluciones rápidas ni idóneas que se adapten a todos los problemas, también se reconoce ampliamente que la economía informal representa una pérdida y un desperdicio para la economía y la sociedad, así como para el individuo y su

¹⁵ OIT: *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*, op. cit. 11.

¹⁶ Declaración de Puerto España “*Haciendo del trabajo decente una prioridad del desarrollo social y económico*”, XV Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo, Puerto España, Trinidad y Tabago, 11 - 13 de septiembre de 2007.

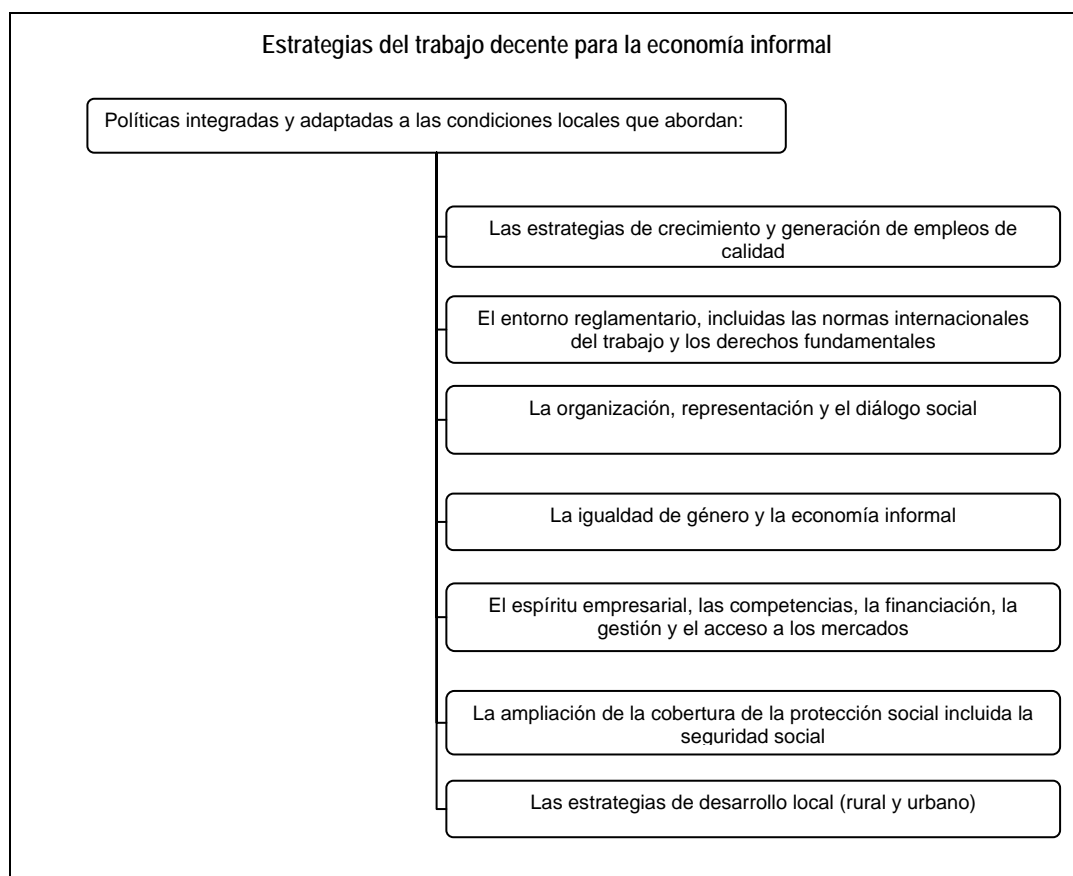
¹⁷ F. Schneider: *The size and development of the shadow economies of 22 transition and 21 OECD countries*, documento para discusión 514, Institute of the Study of Labour (IZA), Bonn, 2002.

¹⁸ OCDE *Boosting jobs and incomes: Policy lessons from reassessing the OECD jobs strategy*, París, 2006.

¹⁹ J. Heyes: *Tackling unregistered work through social dialogue: The Turkish and European Experience* (Ginebra, OIT, Dialogue Paper N°14, 2007).

familia. La identidad jurídica y el reconocimiento de un trabajador o de la condición de empresario de una persona, suelen ser las primeras medidas necesarias. La transición a la economía formal también puede formularse desde la perspectiva de un acceso más fácil de la mayoría a los recursos de la economía formal, incluidos la inversión, el capital, el crédito, la propiedad y los mercados. Se trata efectivamente de proporcionar una protección jurídica y social eficaz e integrarla en el ámbito de las disposiciones formales. Se considera cada vez más como un problema que consiste en proporcionar una base mínima para todos, sea cual fuere su situación laboral. Por último, existe un consenso según el cual fortalecer la organización y los derechos de representación de los trabajadores y empresarios en la economía informal constituye el elemento esencial de la estrategia encaminada a la formalización y el camino conducente al ejercicio de otros derechos o recursos. La interacción entre las políticas económicas y sociales y el entorno reglamentario del funcionamiento de los mercados de trabajo debe comprenderse en distintos contextos, a fin de que las políticas aborden las causas profundas, y no sólo los síntomas y las manifestaciones de la actividad informal.

- 21.** En todas las vías antes descritas que conducen a la conversión a una economía formal, los diagnósticos y las propuestas difieren acerca de si facilitar la transición a la formalidad consiste en ampliar la capacidad y los sistemas de asistencia de las instituciones, destinados inicial e históricamente a hacerse cargo de situaciones relativas al empleo remunerado en el segmento formal, y más allá de éste, o si la reforma debe consistir en cambio en un nuevo planteamiento o reinención de los marcos, instrumentos y cultura de difusión para adaptarse a las condiciones específicas de la economía informal. Forma parte del debate sobre la formalización el examen de la importancia relativa que tienen las medidas coercitivas en relación con las políticas que favorecen incentivos y medidas de apoyo y reconocen la necesidad y la función de campañas generalizadas de educación, información y promoción.
- 22.** Desde la perspectiva del trabajo decente, la transición a la formalidad se formula en el marco de cada uno de sus cuatro pilares: 1) derechos fundamentales en el trabajo, 2) generar empleo, 3) protección social, y 4) diálogo social, pero su valor intrínseco es esencial para la integración y la interacción entre las actividades de política que abarca cada tema. La perspectiva formulada en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 proporciona quizás el único marco integrado a nivel mundial que reconoce y promueve los objetivos dobles de la preservación y ampliación del empleo, la generación de ingresos, el potencial de reducción de la pobreza de la economía informal, a la vez que extiende la cobertura de la protección social a la inmensa mayoría de la población que trabaja en la economía informal. La experiencia internacional muestra que las estrategias de transición a la economía formal deben ser desarrolladas en las siete esferas de política interrelacionadas siguientes.



23. Estas esferas de política son objeto de un somero examen en la siguiente sección. Las responsabilidades correspondientes a estas diferentes esferas de intervención incumben a los ministerios y organismos gubernamentales; la solidez, la coherencia y la coordinación de la acción son esenciales para mejorar la gobernanza de la economía informal. Asimismo, se insta al establecimiento de nuevas alianzas entre el sector público y el privado, así como al fortalecimiento del papel de las organizaciones representativas, el gobierno local y las estructuras de desarrollo comunitario.

IV. Estrategias eficaces y prácticas para hacer posible la transición a la economía formal

Crecimiento, generación de empleo y economía informal

24. Una de las causas profundas de la economía informal es la incapacidad de las economías de crear un número suficiente de empleos de calidad para absorber la fuerza de trabajo. En los últimos años, el modelo de desarrollo y crecimiento de los países en desarrollo -no sólo de estos países- no ha logrado responder a la demanda global de empleos. Las investigaciones y análisis de los datos realizados por la OIT muestran que el aumento del empleo en el sector formal de la economía de la mayoría de los países se ha quedado a la zaga con respecto al incremento de la fuerza de trabajo, tendencia que probablemente continúe en el futuro. Incluso en los países y regiones con elevadas tasas de crecimiento económico, la economía informal es un problema que subsiste y a veces se agudiza. La mayoría de las nuevas oportunidades de trabajo se crean en la economía informal. Hacer posible la

transición a la economía formal implica, por consiguiente, analizar los factores subyacentes del problema del empleo en los contextos locales.

- 25.** Un fenómeno observado en numerosos países consiste en que la capacidad del sector industrial de absorber un mayor número de mano de obra en trabajos productivos disminuye, y en que el empleo se desplaza al sector de los servicios en detrimento del sector agrícola. Si bien el empleo en el sector de los servicios abarca la totalidad del espectro de los salarios y las condiciones de trabajo -desde el comercio más pequeño hasta la prestación de servicios financieros altamente especializados- se conoce con certeza que el sector de los servicios se caracteriza por una contribución global de valor añadido inferior, así como por una productividad más baja y empleos de menor calidad. Otro factor es la creciente competencia mundial y las condiciones en que funcionan las empresas locales, incluidas las pequeñas empresas y las microempresas, para poder sobrevivir, adaptarse y crecer. Los factores de cambio de las estrategias de producción y de los modelos y contratos de trabajo han sido analizados en otros informes²⁰. A medida que las empresas y las cadenas mundiales de producción se adaptan a un mercado más competitivo, recurren a modos de trabajo más flexibles como la subcontratación, el empleo a tiempo parcial, y el trabajo temporal u ocasional. Estas nuevas formas de empleo ofrecen muy poca, o ninguna, seguridad y protección social en comparación con los contratos de trabajo formales u ordinarios. Esta nueva dinámica del empleo y sus características atraen a los trabajadores migrantes, a menudo en situación irregular, y su presencia la perpetúa. Los procesos de reestructuración económica, incluida la privatización de las empresas estatales y los servicios públicos, en algunos países han contribuido al desarrollo de la economía informal. Los trabajadores excluidos de las industrias reestructuradas y los migrantes procedentes de las zonas rurales se encuentran en situaciones de subempleo y de trabajo ocasional. Estas tendencias hacen aún más difusas las fronteras entre formalidad/informalidad.
- 26.** Este somero examen pone de relieve que el subempleo y la informalidad -que son las características estructurales de las economías de los países en desarrollo- deberían abordarse como elementos fundamentales de las estrategias de desarrollo dominantes, con inclusión de las políticas de fomento del empleo. El empleo debe ser una preocupación central de las políticas económicas y sociales, que fomente marcos macroeconómicos que le sean favorables y haga de los sectores productivos de la economía un objetivo prioritario de las estrategias de reducción de la pobreza, incluidos los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Canalizar niveles apropiados de inversión -tanto nacional como extranjera- hacia los sectores de la economía capaces de absorber más mano de obra y mejorar la productividad de la economía informal rural y urbana, representa una parte importante de la respuesta encaminada a reducir el crecimiento de la informalidad. Estos son los puntos de interés centrales del Programa Global de Empleo, que promueve la OIT, y que la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración supervisa y examina regularmente²¹. Si bien el alcance de las cuestiones abarcadas trasciende el marco del Coloquio, éstas proporcionan la estructura y el contexto necesarios para examinar las estrategias que hagan posible la transición a la formalidad.

²⁰ OIT: *Cambios en el mundo del trabajo*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª Reunión, 2006, Informe I (C), OIT, Ginebra, 2006.

²¹ OIT: *Programa Global de Empleo*, Ginebra, 2003; GB.286/ESP/1(Rev): *Examen de los elementos fundamentales del Programa Global de Empleo*, Comisión de Empleo y Política Social, 286ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, marzo de 2003; *Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategia de empleo en apoyo al trabajo decente, Documento de "visión"*, Foro Global del Empleo, Ginebra, 2006 y GB.300/ESP/2: *Visión general de la aplicación del Programa Global de Empleo*, Consejo de Administración 300ª reunión, noviembre de 2007, Ginebra.

27. Por consiguiente, identificar los factores específicos que contribuyen a la dinámica de la formalidad/informalidad en los contextos nacional y local, y comprender su diversidad, es una primera medida, pese a su complejidad, para elaborar respuestas de política idóneas. Conforme a lo que se expone en la sección siguiente, las buenas prácticas sugieren la necesidad de preparar un conjunto completo de iniciativas de política y, especialmente, de promover la coherencia y fortalecer las sinergias positivas en todas las actividades.

Entorno reglamentario e informalidad

28. La relación entre la legislación, los reglamentos y su impacto en la informalidad constituye una cuestión clave para la política. La propia caracterización de la economía informal en la discusión que tuvo lugar en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002, se formula desde el punto de vista de su relación con el derecho, a saber, todas las actividades que *de facto* o *de jure* quedan al margen de la ley. Según subrayan las conclusiones adoptadas en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002, la actividad informal es también una cuestión de gobernanza. El crecimiento de la economía informal a menudo puede atribuirse a políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces, mal orientadas o mal aplicadas, muchas veces elaboradas sin recurrir a la consulta tripartita, a la falta de marcos jurídicos e institucionales propicios y a la falta de una buena gestión que permita la aplicación adecuada y eficaz de las políticas y las leyes. Hay tres tipos de marcos jurídicos e institucionales que tienen una importancia especial: la legislación del trabajo, la reglamentación de la actividad empresarial y los marcos jurídicos que garantizan el derecho a la propiedad, a los activos y al capital financiero.

Normas internacionales del trabajo, legislación laboral y economía informal: alcance y cuestiones relativas a la aplicación

29. Las normas internacionales del trabajo se establecieron con objeto de proteger a los trabajadores en todos los sectores de la economía. Sin embargo, desde su creación se han centrado en la relación del empleo asalariado, más fácilmente identificado e inscrito en el segmento formal de la economía²².
30. Hay un amplio consenso en cuanto a que los derechos a que se refiere la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* representa una base social mínima que debería aplicarse a todos los trabajadores, sea cual fuere su condición de trabajo en la economía formal o informal. Estos derechos incluyen:
- la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
 - la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
 - la abolición efectiva del trabajo infantil, y
 - la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.
31. Si bien se reconoce en general que la prioridad ha de concederse a la promoción de los grupos de derechos incluidos en la Declaración de la OIT, también se acepta que su

²² Aunque existen algunas excepciones notables, como el Convenio sobre los pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).

aplicación efectiva resulta sumamente difícil en el contexto de la economía informal. La economía informal es la fuente principal -y a veces la única- de sustento para numerosos grupos de trabajadores que soportan múltiples desventajas al mismo tiempo, por motivos de género, origen étnico, condición de migrantes y por otros factores. Estos grupos desfavorecidos representan, a su vez, la mayoría de los trabajadores y empresarios informales. También en la economía informal es donde más predomina el trabajo infantil y el régimen de servidumbre, y donde es más difícil tratar el problema. Los programas experimentales de diversos países, en que un enfoque basado en los derechos se integra en un programa de acción amplio y con múltiples componentes han demostrado, no obstante, que es posible mejorar la situación. Estos programas comprenden diversas metas e intervenciones. Los grupos marginados de mujeres y hombres se benefician de una serie de intervenciones complementarias entre las que figura la microfinanciación, la enseñanza de competencias y la concienciación sobre los derechos, entre otras cosas, que abordan los factores subyacentes, desde la pobreza y la desigualdad de género hasta la mala gobernanza. Los empleadores están convencidos de que, a través del diálogo, pueden mejorarse los arreglos contractuales y las condiciones de trabajo. La capacidad de defensa de los sindicatos ha mejorado. Se han desarrollado las capacidades de los organismos encargados de hacer cumplir las disposiciones reglamentarias, así como de los órganos responsables de las cuestiones laborales y de los comités locales.

32. En el Informe global de 2004 se analizó el tema fundamental de la libertad de asociación y la negociación colectiva en la economía informal²³. A continuación se examinan las estrategias recientes destinadas a mejorar la organización y la representación.
33. Además de las cuatro categorías de normas internacionales del trabajo incluidas en la Declaración, existe una importante demanda en favor de la aplicación de medidas de seguridad y salud en el trabajo (SST) como preocupaciones prioritarias en relación con los trabajadores de la economía informal, sobre todo aquellos expuestos a accidentes y lesiones en el lugar de trabajo. La elaboración de políticas y medidas preventivas de seguridad y salud en el trabajo adaptadas a la economía informal es un requisito clave para abordar los déficit de trabajo decente, con una repercusión directa 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), establece los principios básicos de las estrategias y programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, cuyo objeto es crear condiciones de trabajo más seguras en la economía, tanto formal como informal.
34. Con respecto al más amplio espectro de las normas del trabajo y los reglamentos laborales y a su aplicación efectiva, los principales obstáculos guardan relación con las situaciones que se plantean en la economía informal y suelen comprender uno o más de los siguientes tipos de disposiciones en los que es difícil establecer una línea divisoria clara entre el empleador y el empleado, tales como las disposiciones de subcontratación en que las transacciones adoptan la forma de una relación comercial, o como el caso de la utilización de intermediarios para adquirir bienes u obtener servicios, o también el trabajo de miembros de la familia en el sentido estricto o de la familia más amplia, como operarios y trabajadores.
35. Pueden distinguirse distintas situaciones que requieren respuestas diferentes, como la formulación de políticas. En primer lugar, hay situaciones en las que la ley no se pronuncia, como sucede con las actividades con grupos que no forman parte del marco regulatorio nacional, como en el caso de las personas empleadas por cuenta propia, los trabajadores

²³ OIT: *Organizarse en pos de la Justicia Social, Informe global in virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión 2004, Informe I (B), Ginebra, 2004.

domésticos o nuevas formas de empleo como la subcontratación. En los últimos años, en varios países, como Chile, Costa Rica, Ghana, Malawi, Marruecos, Perú, Sudáfrica, Tailandia y el Reino Unido, se han adoptado nuevas leyes, o modificado las existentes, para ampliar su alcance de manera que abarquen determinados grupos de trabajadores a domicilio, personal subcontratado y trabajadores domésticos y aborden ambigüedades de las relaciones de empleo²⁴. Éstas han intervenido, ya sea ampliando el alcance de las leyes laborales y haciéndolas más inclusivas, o adoptando una legislación basada en un sector o un grupo específico. Es necesario hacer más análisis a nivel nacional e internacional para evaluar el impacto y la eficacia de las nuevas leyes y difundir las enseñanzas adquiridas.

36. Otra esfera de políticas que requiere atención es la legislación laboral y la capacidad de que la cumplan las empresas pequeñas y las microempresas, que suelen engrosar las filas de la economía informal. Hay una variedad de formas en que los sistemas jurídicos pueden abordar la aplicación de las leyes del trabajo y las leyes conexas a las pequeñas empresas y microempresas, tales como las no exenciones, las exenciones completas, las exenciones parciales o las leyes laborales paralelas. Como se destacó en el debate celebrado en la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración en noviembre de 2006, existen múltiples y diversas razones que explican el no cumplimiento²⁵. Hay investigaciones en curso en varios países para comprender mejor los incentivos y los factores disuasivos, así como las posibles estrategias que conjugan los objetivos de apoyar a las empresas y de permitir que las pequeñas empresas y las microempresas sobrevivan y se desarrollen en contextos de alta competencia, conjuntamente con la aplicación de las normas del trabajo.

Mejorar la administración laboral y la inspección del trabajo

37. En la generalidad de los casos existen leyes pero el incumplimiento o cumplimiento limitado de las mismas y del marco reglamentario en la economía informal representan el desafío principal. La escasa capacidad de la administración laboral y de la inspección del trabajo agudizada por problemas de gobernanza han sido objeto de debates en varias Conferencias Internacionales del Trabajo y Comisiones del Consejo de Administración²⁶. Estas discusiones y las investigaciones en los países, apuntan a la necesidad de proceder a una revisión de las funciones y los métodos de trabajo tradicionales de la administración laboral y la inspección del trabajo a la luz de las nuevas realidades. Alientan a que se adopten enfoques multifacéticos que combinen las campañas de información y de sensibilización, las estrategias de potenciación y la nueva cultura y modalidades de difusión, así como las alianzas tripartitas.

²⁴ La Recomendación de la OIT sobre la relación de trabajo (núm. 198) proporciona orientación adicional sobre esta última cuestión; Recomendación de la OIT núm. 198, Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª reunión, Ginebra, junio de 2006. Se encuentra disponible actualmente en el sitio de la OIT en la WEB una Guía de fácil utilización que contiene información práctica sobre la forma en que los países se ocupan de las cuestiones de la relación del empleo conforme a lo dispuesto en la Recomendación (<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/guide-rec198.pdf>).

²⁵ GB.297/ESP/1: *Entorno empresarial, legislación laboral y micro y pequeñas empresas*, Consejo de Administración, 297ª reunión, Ginebra, noviembre de 2006.

²⁶ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión, Informe VI, Ginebra, 2002, y GB.297/ESP/3: *Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo*, Consejo de Administración, 297ª reunión, noviembre de 2006.

- 38.** Los mecanismos de la administración laboral, incluida la inspección y el asesoramiento en el lugar de trabajo, la mediación y resolución de controversias, la organización y la acción colectiva –principalmente adaptadas a la situación del empleo asalariado y a los casos en que existe una relación empleador-empleado claramente identificable – se vuelcan a un terreno totalmente nuevo donde aumenta sin cesar el número de trabajadores que quedan fuera de su alcance efectivo. Los gobiernos suelen carecer del personal idóneo y de las estrategias adecuadas, pese a lo cual, varios países están haciendo avances en la definición de enfoques adecuados. Entre éstos figuran las innovaciones del asesoramiento y la inspección en el lugar de trabajo, la resolución de controversias y el fomento de la acción y organización colectivas.
- 39.** Reconociendo que proliferan las nuevas formas que adoptan los lugares de trabajo en todo tipo de entorno, muchos de los nuevos enfoques han ido acompañados de alianzas y responsabilidades compartidas. En relación con el asesoramiento en el lugar de trabajo, los ministerios de trabajo de algunos países han hecho alianzas con los sindicatos y los empleadores para construir grupos tripartitos capaces de abrirse camino en lugares de trabajo que serían de otro modo difícilmente accesibles, a fin de prestar asesoramiento. En estas asociaciones o alianzas se comparten las complementariedades, relativas al acceso a los grupos destinatarios, a la familiaridad con condiciones específicas y a la experiencia técnica. Por ejemplo, en Filipinas, el Departamento de Trabajo ha diseñado un sistema de inspección en tres niveles en que las empresas muy grandes se autocontrolan, y las empresas medianas y pequeñas son visitadas por inspectores de trabajo, mientras que las microempresas reciben el asesoramiento de los equipos tripartitos.
- 40.** Otros ministerios con mandatos conexos y servicios comunitarios también aportan lo suyo, en la medida en que, por ejemplo, en sus servicios de asesoramiento integran la salud en el trabajo. Los ministerios de salud de algunos países han incorporado el asesoramiento sobre la salud en el lugar de trabajo y su supervisión en sus servicios de salud pública, y han reconocido que numerosas dolencias que aquejan a su clientela guardan relación con el trabajo. Los servicios de seguridad y salud en el trabajo de numerosos lugares han ampliado su cobertura para abarcar el VIH/SIDA. Los ministerios de agricultura capacitan a sus asistentes sociales en materia de seguridad y salud en el trabajo en el marco de su labor de transmisión de métodos de producción agrícola segura a los agricultores.
- 41.** Los sistemas de mediación formales en los casos de controversias están generalmente disponibles para las empresas registradas en los ministerios del trabajo y para los sindicatos reconocidos. Cuando no están disponibles en la economía informal, pocas posibilidades tienen los productores o los trabajadores de esta economía que hayan recibido un trato injusto. Los órganos judiciales a nivel de las comunidades han ayudado a los productores convocando a la parte infractora y facilitando la solución del litigio. Este enfoque está limitado por el hecho de que el poder de convocación del órgano judicial de las pequeñas aglomeraciones urbanas está geográficamente limitado. En Europa del Este, donde el sistema judicial formal está en curso de evolución, se practica otra forma de procedimiento de mediación a nivel de los pequeños poblados con resultados muy satisfactorios. En este contexto, las partes en la controversia seleccionan un árbitro que merece su confianza y el sistema judicial nacional refrenda las decisiones satisfactorias a que se ha llegado.
- 42.** Con respecto a la seguridad y salud en el trabajo, se están examinando las nuevas tendencias que consisten en completar la inspección del trabajo mediante buenas prácticas. En particular, la función de los interlocutores sociales, y también la creación de alianzas y movimientos sociales a través de la colaboración y de asociaciones entre las organizaciones de trabajadores y las inspecciones del trabajo, puedan fomentar buenas prácticas en materia de seguridad y salud en el trabajo aplicadas a la economía informal. La inspección del trabajo también puede colaborar con las organizaciones de empleadores a través de iniciativas y divulgación de la responsabilidad social de las empresas en la cadena de suministro o promoviendo los códigos de conducta ante sus suplidores directos o indirectos.

Además de los homólogos institucionales, la participación de una gran diversidad de operadores en la economía informal facilita la prestación de servicios de asesoramiento, incluida la ayuda para introducir métodos participativos de fácil utilización para mejorar las condiciones del trabajo.

43. Al introducir cuestiones sobre política y aplicación en este amplio tema, el Coloquio presenta ponencias sobre la estrategia adoptada por la Argentina para hacer frente a la explosión de la informalidad y la inseguridad en el período subsiguiente a la crisis financiera de 2002, mediante políticas públicas multidimensionales y una administración pública reorganizada, así como las mejoras de la función de la inspección del trabajo en los países de África Oriental.

Otros marcos reglamentarios e informalidad

44. Hay otros conjuntos de reglamentos que repercuten en el funcionamiento de los mercados de trabajo y en la economía informal. Entre éstos se cuenta el entorno reglamentario sobre los derechos de propiedad, los impuestos, la financiación y los procedimientos de registro y exclusión de las empresas.
45. En la reciente discusión que tuvo lugar en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2007 sobre las empresas sostenibles se subrayó la importancia del imperio de la ley y de los derechos de propiedad garantizados, inclusive para la facilitación de la transición a una economía formal²⁷. Una condición esencial para atraer la inversión, así como para hacer reinar la seguridad y fomentar la confianza y la justicia en la sociedad, reside en contar con un sistema legal formalizado que garantice a todos los ciudadanos y todas las empresas que los contratos se respetan y mantienen, que se respeta la ley y que se garantizan los derechos de propiedad. La propiedad es más que la simple posesión. Ampliar el alcance de los derechos de propiedad puede ser un instrumento que contribuya a la autonomía y puede facilitar el acceso al crédito y al capital. También entraña la obligación de cumplir las normas y reglamentos establecidos por la sociedad.
46. Asimismo, los procedimientos burocráticos, innecesarios, engorrosos y onerosos por los que se rige el registro y el inicio de las empresas, se consideran un obstáculo importante a la transformación de las unidades de producción pequeñas y muy pequeñas en actividades de la economía formal, lo que impide su acceso a los recursos y los servicios, y también redundante en perjuicio de las operaciones de las empresas establecidas. En un entorno reglamentario satisfactorio, las empresas deberían poder formalizar su existencia de forma rápida, fácil y por un costo mínimo; el cumplimiento de los contratos y el acceso a los tribunales se vería facilitado, y se aplicaría un sistema de tributación realista.
47. La presentación somera *supra* muestra una relación multidimensional entre el entorno reglamentario y la informalidad, así como el potencial de este entorno en la conversión de la informalidad a la formalidad. También apunta al hecho de que los reglamentos relativos a determinadas esferas de política, como el acceso a la financiación o a la imposición, o los derechos laborales, producen resultados diferentes. Es preciso analizarlos por separado, teniendo en cuenta especialmente los factores contextuales y una buena comprensión de la dinámica de los mercados de trabajo locales y la diversidad de los trabajadores y unidades de la economía informal. El efecto global del marco reglamentario y su coherencia interna

²⁷ OIT: *La promoción de empresas sostenibles*, Conferencia Internacional del Trabajo, 96ª reunión, Informe VI, Ginebra, junio de 2007 y *Resolución y conclusiones sobre la promoción de empresas sostenibles*, adoptadas el 13 de junio de 2007, Conferencia Internacional del Trabajo, 96ª reunión, Ginebra, 2007; disponible en <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc96/pdf/pr-15.pdf> (pág. 103).

(o la falta de ésta) puede no obstante proporcionar un incentivo (o un factor disuasivo) en la promoción de la transición a la formalidad.

48. El consenso de 2002 y el enfoque de trabajo decente subyacente ofrecen una perspectiva más completa e integrada del debate sobre los marcos reglamentarios. Se propone que la idoneidad, la asequibilidad y la eficacia del marco reglamentario se evalúe desde el punto de vista del objetivo integrado, es decir, mediante la preservación y el desarrollo del potencial de creación de empleo, así como de la protección de los trabajadores y las unidades²⁸. La discusión en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2007 sobre las empresas sostenibles también llegó a la conclusión de que los reglamentos, bien diseñados, transparentes, fiables y debidamente comunicados, incluidos los que respaldan las normas ambientales y laborales, son positivos para los mercados y la sociedad. Facilitan la formalización e impulsan la competitividad sistémica. La reforma reglamentaria y la supresión de las restricciones empresariales no deberían ir en detrimento de esas normas²⁹.
49. Con respecto al registro, se debatirá en el Coloquio la experiencia de Chile en la materia. Pese a que el sector público de Chile es relativamente transparente y asequible para las empresas, el registro de una empresa representa una carga considerable para las más pequeñas de ellas, tanto desde el punto de vista del costo financiero, como del tiempo necesario para cumplir todos los requisitos. Además, no se ha permitido a muchas microempresas proceder a su propia formalización, porque funcionan en zonas clasificadas administrativamente como “residenciales”. La ley de 2001, que trata de las microempresas familiares, introdujo un procedimiento de registro simplificado para las microempresas cuya actividad económica tiene lugar en la residencia del propietario, no interviene más de cinco trabajadores (aparte de los miembros de la familia) y no provoca ni contaminación ambiental ni ruido excesivo. En particular, esas empresas quedan eximidas del cumplimiento de los reglamentos de zona. Después de algunos años de aplicarse la nueva ley, según las evaluaciones efectuadas, el número de empresas familiares formalizadas, generalmente dirigidas por mujeres, sigue siendo reducido en comparación con el número de beneficiarios potenciales. Hay varios factores que pueden explicar los resultados limitados hasta el momento, en particular, problemas de coordinación entre las diferentes autoridades, un alcance limitado de las campañas de información y una escasa conciencia de su propio interés por parte de los beneficiarios potenciales. La OIT lleva a cabo actualmente una evaluación a fondo.

²⁸ La mayor parte de las investigaciones y los debates actuales de políticas sobre reglamentos e informalidad analizan sólo una dimensión de esta relación. Un ejemplo de ello se observa en N.V. Loayza, A.M. Oviedo y L. Servén: *The impact of regulation on growth and the informal sector: Cross country evidence*, Banco Mundial, documento de trabajo, abril de 2005, en el que sólo se tiene en cuenta el efecto en los resultados económicos. No se analiza el principal objeto de los reglamentos, que consiste en establecer una igualdad de oportunidades para todos y ampliar la protección para que abarque a los desprotegidos. Asimismo, la mayoría de estas investigaciones utilizan el análisis de regresión comparativo por países que no se presta a la contextualización del debate y las consecuencias en materia de política.

²⁹ *Resolución sobre la promoción de empresas sostenibles*, adoptada el 13 de julio de 2007, Conferencia Internacional del Trabajo, 96ª reunión, Ginebra, 2007; disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc96/pdf/pr-15.pdf> (pág.103).

Subsanar los déficit de organización y representación y promover el diálogo social

- 50.** En los últimos años, se han redoblado los esfuerzos dedicados a mejorar la organización y representación de los trabajadores y de las unidades de la economía informal a través de diversas estrategias.
- 51.** En América Latina, los sindicatos han organizado su campaña en pro de la representación y protección de los trabajadores informales, tanto desde el punto de vista del alcance geográfico como de la ampliación de las actividades de los proyectos realizadas. Tanto la CLAT como la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) vinculada a la CIOSL han publicado directrices y manuales para mejorar la organización y representación de los trabajadores en la economía informal. El Congreso de Trabajadores Argentinos (CTA) permite ahora en Argentina la afiliación de trabajadores individuales, lo que abre las puertas a aquellos que carecían de un sindicato local o sectorial. En Asia, entre las nuevas estrategias figuran las campañas de sensibilización para promover nuevos reglamentos gubernamentales y asegurar su debida aplicación; la ayuda a los trabajadores para que accedan a los fondos especiales de asistencia, y el establecimiento de alianzas estratégicas con otros sindicatos u organizaciones de trabajadores informales.
- 52.** En África, ACTRAV ha ayudado a los sindicatos africanos a organizar a los trabajadores informales en sindicatos propios. En Burkina Faso, gracias a la creación del Consejo Nacional de Economía Informal (Conseil National de l'Economie Informelle, CNEI), se ha proporcionado a los trabajadores de la economía informal una plataforma conjunta de diálogo con otros interlocutores pertinentes. En Europa Central y Oriental, se han creado alianzas estratégicas entre los interlocutores sociales, los trabajadores de la economía informal y las ONG interesadas para hacer campañas en favor de la protección social en beneficio de quienes trabajan en la economía informal, así como en favor de reformas legislativas y una mejor reglamentación para reducir el déficit de trabajo decente.
- 53.** En 2002, se creó la Alianza de Asociaciones de la Economía Informal de Zambia en colaboración con el Congreso de Sindicatos de Zambia. Desde su creación, la Alianza ha recibido un reconocimiento creciente por parte del gobierno central y del gobierno local y ha participado en el diálogo sobre cuestiones de política relativas a los vendedores ambulantes y a otros agentes de la economía informal. La Organización promueve activamente el establecimiento de un foro sobre negociación colectiva para asegurarse de que el gobierno consulte a los trabajadores de la economía informal sobre las cuestiones que los afectan. Los sindicatos de otros países, incluidos Ghana, Malawi y Mozambique, realizan una labor similar.
- 54.** Para poner en práctica las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002, en varios países de América Latina y el Caribe, así como en Bulgaria, Kenya, Mongolia y Turquía, se inició un programa de la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) sobre la economía informal, centrado en la elaboración de una política y un entorno jurídico propicios, ampliando la representación de las organizaciones de empleadores y promoviendo a las pequeñas empresas y a los agentes de la economía informal. Este programa ha mostrado que las organizaciones de empleadores pueden intervenir eficazmente de varias formas con respecto a la economía informal. Las actividades de promoción de las organizaciones de empleadores, en Bulgaria, Mongolia, Kenya, Saint Kitts y Nevis, en general han logrado introducir cambios en disposiciones legislativas y en políticas concretas. En Kenya, Mongolia y el Perú, se hizo hincapié en el fortalecimiento de los vínculos entre los agentes informales y las empresas formales. En varios países, las organizaciones de empleadores han ampliado sus servicios empresariales a las unidades informales y pequeñas. Las experiencias adquiridas se han consignado en un CD-ROM a fin de orientar la acción futura de las organizaciones de empleadores.

- 55.** El diálogo social y la asociación tripartita constituyen medios valiosos para lograr que en la elaboración de políticas relativas a la economía informal se tengan en cuenta los factores contextuales, la diversidad de intereses y los objetivos múltiples. Pueden también proporcionar un poderoso medio para aumentar el apoyo de los diferentes actores involucrados, así como para incrementar la eficacia de la aplicación.
- 56.** El ejemplo de la acción tripartita en Turquía con el apoyo de un proyecto OIT/UE da ideas interesantes sobre las buenas prácticas posibles. La finalidad del proyecto, cuyo período de ejecución va de 2004 a 2007, es mejorar el diálogo social para permitir el desarrollo de estrategias tripartitas que reduzcan la informalidad, haciendo hincapié en el empleo no registrado que, según las estimaciones, afecta a entre el 30 y el 50 por ciento de los trabajadores turcos. Un resultado clave es la adopción, en marzo de 2006, de la Declaración Nacional Tripartita sobre el diálogo social y el empleo no registrado en que se afirma el compromiso conjunto de los interlocutores sociales en favor de la reducción de la economía informal. El análisis de la estructura y el funcionamiento de los mercados de trabajo, prestando especial atención a los fenómenos del empleo registrado y no registrado, proporcionó la base para el diálogo y el debate que condujeron a elaborar y llevar a la práctica planes locales de acción en tres provincias turcas, Bursa, Corum y Gaziantep.
- 57.** Los planes de acción integrados y de componentes múltiples que aplicarán las autoridades nacionales y provinciales hacen hincapié en: sensibilizar sobre los riesgos del empleo informal a través de los medios de comunicación, crear incentivos para el registro y guías de registro y promover los vínculos con la reglamentación municipal de registro de empresas, etc. Los principales grupos a los que está destinado el proyecto son los funcionarios gubernamentales locales y nacionales, incluidos los empleados municipales. Además, se perfeccionan las capacidades y aptitudes de las organizaciones de trabajadores y empleadores con respecto a la ampliación de los servicios prestados a las empresas no registradas. Otro resultado del proyecto es la revitalización de órganos consultivos tripartitos/multipartes de los servicios provinciales de empleo público, que desempeñan un papel central en la ejecución de los planes de acción y reciben el apoyo y el aliento del consenso tripartito nacional sobre el mejoramiento de los servicios para la economía informal.
- 58.** Otra modalidad más de facilitar la transición a la economía formal son las cooperativas. Según la Recomendación núm. 193 de la OIT, “Los gobiernos deberían promover el importante papel que las cooperativas desempeñan en la transformación de lo que a menudo son actividades marginales de supervivencia (a veces designadas como “economía informal”) en un trabajo amparado por la legislación y plenamente integrado en la corriente principal de la vida económica”³⁰.
- 59.** Reunir los recursos individuales refuerza el poder de negociación, contribuye a transferir el conocimiento y las competencias técnicas y facilita el reconocimiento como entidad jurídica. Las cooperativas presentan las siguientes ventajas principales:
- en casi todos los países se dispone de información, educación y formación sobre la creación de cooperativas;
 - la falta de capital no es un obstáculo para la creación de una cooperativa, puesto que la parte de capital inicial puede ser muy reducida;

³⁰ Recomendación de la OIT sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión, junio de 2002.

- por definición, las cooperativas no sólo deben fomentar el desarrollo económico de sus miembros sino también perseguir metas sociales, lo que constituye una combinación sumamente valiosa en el contexto de la economía informal; y
 - por último, las cooperativas que ofrecen educación y formación a sus miembros y empleados pueden ser un medio de potenciación jurídica.
- 60.** SYNDICOOP es un enfoque conjunto de los sindicatos y los movimientos de cooperativas para asociarse con los trabajadores de la economía informal y transmitirles la capacitación que les permita crear sus propias organizaciones a fin de defender sus derechos y mejorar sus medios de vida. Un ejemplo del proyecto SYNDICOOP se lleva a cabo en Kenya, Rwanda, la Republica Unida de Tanzania y Uganda, donde los sindicatos y las cooperativas colaboran organizando a los trabajadores para rescatarlos de la economía informal y mejorar sus condiciones de trabajo. El proyecto logró vincularse con el proceso de los DELP.
- 61.** El coloquio presentará varios ejemplos de buenas prácticas de distintas regiones, que proporcionan estrategias innovadoras para superar las deficiencias de representación y organización de que adolecen los trabajadores y empresarios de la economía informal, además de ampliar el alcance de las alianzas tripartitas.

Igualdad de género, trabajo decente y economía informal

- 62.** En la mayoría de los países en desarrollo, el porcentaje de mujeres que trabajan en la economía informal supera al de hombres. Más del 60 por ciento de las trabajadoras ocupan empleos informales no agrícolas. Si se tiene en cuenta la agricultura, las cifras son aún más elevadas³¹. Incluso en la economía informal las mujeres se concentran en el extremo inferior, donde se registran los niveles más importantes de déficit de trabajo decente. Fuera del sector agropecuario, las mujeres ocupan los trabajos menos protegidos y más precarios, incluidos el trabajo doméstico, la contribución no remunerada como miembros de la familia y el trabajo industrial a domicilio. Las mujeres de esta última categoría perciben en promedio las remuneraciones más bajas de todas, puesto que suelen trabajar sin contrato, pueden no recibir remuneración durante meses, y además deben hacerse cargo de los gastos de producción otros que el salario.
- 63.** La evolución económica de los últimos decenios y la reorganización de la producción en sistemas de producción globales han afectado aún más la posición de las mujeres en la economía informal. Según la información disponible, la globalización de la economía tiende a reforzar los vínculos entre la economía formal e informal. Por ejemplo, esto sucede cuando los trabajadores asalariados del segmento formal son desplazados a empleos informales, o cuando los trabajadores en unidades informales pasan a tener contratos semipermanentes y sin beneficios ni salarios mínimos, convirtiéndose en trabajadores ocasionales. El impacto de la evolución de los sistemas de producción mundiales puede también ser positivo, puesto que algunos trabajadores de la economía informal, ya sean hombres o mujeres, han logrado encontrar nuevos empleos o nuevos mercados para sus productos.

³¹ UNIFEM: *Progress of the World's Women 2005*, UNIFEM, Nueva York, 2005.

- 64.** En el debate sobre la economía informal y el género se examinarán las principales cuestiones relativas a la segmentación de la economía informal por géneros y se centrará en las repercusiones de la transformación de la economía global y los efectos específicos en hombres y mujeres. También se analizará el crecimiento de la economía informal en los últimos decenios y los nexos cada vez más marcados entre género, pobreza y trabajo en la economía informal.
- 65.** Promover el emprendimiento femenino es uno de los medios para facilitar la transición de la economía informal a la formal. En la mayoría de las regiones, el empleo por cuenta propia es más importante como fuente de empleo para las mujeres que para los hombres. Las normas sociales que limitan la movilidad de la mujer en algunas regiones a menudo se traducen en un aumento del número de mujeres que trabajan a domicilio³². Según los datos disponibles, cuando las mujeres que trabajan por cuenta propia en la economía informal lo hacen fuera de sus hogares. Además, sus empresas tienden a ser más reducidas, tanto desde el punto de vista del número de trabajadores empleados como de su valor patrimonial. Las empresas de mujeres también tienden a concentrarse en sectores de baja inversión, menor rentabilidad, y generalmente se basan en habilidades tradicionales³³. Esto se explica, entre otras cosas, por la importante demanda de trabajo no remunerado que afecta principalmente a las mujeres, así como por los obstáculos y la falta de apoyo adecuado a la iniciativa empresarial de éstas, lo que puede limitar el crecimiento de sus empresas. Se trata, por ejemplo, del acceso limitado a activos como la tierra, el crédito, la capacitación, la tecnología, las redes, la información empresarial y los mercados.
- 66.** No obstante, mediante políticas de apoyo apropiadas, el fomento de la iniciativa empresarial de las mujeres puede resultar en empresas con un importante potencial de crecimiento, lo que permitiría reducir significativamente la pobreza. En numerosos casos se necesitará una estrategia que sea tanto de incorporación como apropiada en materia de género. Un enfoque que tenga en cuenta sólo uno de esos elementos puede, por un lado, no responder de manera adecuada a las necesidades particulares de la mayoría de los grupos de empresarias discriminadas y, por otro, no lograr integrar el fomento de la iniciativa empresarial de las mujeres en la política y la asignación presupuestaria dominante.
- 67.** Un enfoque integrado que tenga en cuenta las diferencias de género es requerido para dotar a las mujeres empresarias de los medios que les permitan pasar de una generación de ingresos marginales a actividades empresariales rentables. En el nivel micro, ello supone la combinación de una formación técnica con competencias empresariales básicas y otras competencias interpersonales, que en numerosos casos pueden incluir la alfabetización. Estos servicios se suman a toda una serie de servicios de apoyo entre los que figuran el fomento de los conocimientos jurídicos, la ayuda para hacer frente a las responsabilidades familiares no remuneradas y el acceso a la información, incluida la información sobre los mercados y las oportunidades de microfinanciación. También cabe estimular la organización de las empresarias poniendo sus recursos en común, lo que puede aumentar su poder de negociación y valorizar su opinión. Por cierto, los planes de ahorro y préstamos en el marco de grupos han permitido que muchas mujeres no solamente disfrutaran de efectos económicos multiplicadores, sino también que se emanciparan.
- 68.** A nivel meso, las políticas públicas deben velar porque las mujeres no sean excluidas de la provisión de servicios de apoyo empresarial y financiamiento, y cuando necesario, se deben desarrollar enfoques que beneficien a las mujeres en particular. El acceso a los mercados es

³² OIT: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, Ginebra, 2002.

³³ Organización Internacional de Empleadores: *The Informal Economy: The Employers' Approach*, Ginebra, 2006.

esencial y abarca diversas estrategias, a saber, el estímulo a la participación de las mujeres en ferias comerciales, programas de comercio electrónico, preparación de iniciativas de comercio justo, apoyo a las mujeres productoras en materia de diseño, control de calidad, estrategias de comercialización, así como la vinculación de las mujeres con el comercio y los mercados de exportación.

- 69.** A nivel macro, la legislación y las políticas que promueven la igualdad para ampliar el acceso de la mujer a los recursos productivos, con inclusión de la tierra, la propiedad, la herencia, la tecnología, el desarrollo de competencias y el crédito, son un componente esencial para crear un entorno favorable al desarrollo de las estrategias en beneficio de los pobres. Es preciso diseñar políticas fiscales y comerciales que eviten las distorsiones que favorecen a los productores hombres y a las grandes empresas de propiedad extranjera. Invertir en infraestructura, redes viales, servicios públicos, saneamiento, servicios sanitarios, servicios de atención infantil y tecnologías que economizan mano de obra en el hogar, puede aumentar considerablemente el tiempo que la mujer ha de dedicar a la producción remunerada.
- 70.** La adopción de políticas y medidas destinadas a apoyar a los trabajadores, en particular las responsabilidades familiares no remuneradas de las mujeres, es una necesidad fundamental para aumentar las oportunidades de empleo de éstas. En efecto, para comprender el predominio de la mujer en la economía informal, es necesario efectuar un análisis de los vínculos que existen entre el trabajo productivo y el trabajo reproductivo de la mujer. Dado que en la mayoría de las sociedades del mundo las responsabilidades familiares siguen estando principalmente en manos de la mujer, su capacidad para participar en la economía remunerada depende de sus responsabilidades en materia de cuidado, tanto en el hogar como en la comunidad. La aplicación de políticas macroeconómicas que reducen a un mínimo las responsabilidades sociales del Estado a través de diferentes políticas y medidas, agudizan esas cargas. La reducción de los servicios sociales, las subvenciones de los alimentos, el cuidado de la salud y la infraestructura, que en general se llevan a cabo mediante procesos de reforma estructural, transfiere nuevas responsabilidades a los hogares y, en particular, a las mujeres, lo que aumenta la presión que se ejerce sobre su capacidad para obtener un ingreso. Pocas veces se reconoce o se da un valor económico a la economía del cuidado, a pesar de las pruebas irrefutables de su contribución a la economía, tanto nacional como mundial.
- 71.** La cuestión de las responsabilidades familiares casi nunca se aborda en relación con la informalidad, a pesar de que es uno de los factores esenciales para que los trabajadores, principalmente las mujeres, se empleen en la economía informal. Para muchas mujeres, el hecho de que no haya un apoyo para las responsabilidades familiares significa que sólo la economía informal les ofrece un trabajo remunerado con flexibilidad, autonomía y proximidad geográfica suficientes como para que puedan combinar actividad económica remunerada con responsabilidades familiares. A la vez, esas responsabilidades limitan el tiempo de que disponen para ejercer su actividad remunerada.
- 72.** Los servicios de cuidado de los niños cumplen una función esencial de apoyo al empleo de los trabajadores, en particular de las mujeres, ya que en la mayoría de las sociedades, éstas siguen siendo las principales responsables del cuidado de los hijos. La falta de apoyo para esa tarea reduce las posibilidades de empleo de la mujer y la lleva a aceptar la poca remuneración y la poca protección de la economía informal. Para abordar la dimensión de género de la informalidad, es necesario que los programas, los proyectos y las respuestas mediante formulación de políticas reconozcan que suministrar servicios de guardería infantil es una necesidad básica para dar más oportunidades de empleo a la mujer y permitirle pasar de una actividad en la economía informal a una actividad en la economía formal. Además, esas políticas deben encarar el problema con un criterio de interés público más que como un tema referido únicamente a las necesidades de la mujer.

73. El Coloquio ha de explorar las buenas prácticas destinadas tanto a fomentar la iniciativa empresarial de la mujer, como a apoyar los servicios de cuidado infantil, a través de una serie de ejemplos de diferentes regiones.

Desarrollo de la iniciativa empresarial, servicios empresariales y acceso a la financiación y a los mercados

74. Muchos países de distintas regiones del mundo han encontrado modos innovadores de apoyar a las micro y pequeñas empresas, a través de diversos paquetes de medidas para el desarrollo de la iniciativa empresarial, a menudo con la ayuda de herramientas de la OIT, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de la MYPE que operan en la economía informal mediante intervenciones políticas, institucionales y empresariales. Muchos de esos programas se han centrado en las necesidades de grupos específicos de la sociedad (jóvenes, mujeres empresarias y grupos excluidos socialmente) y han abordado los déficit de trabajo decente de determinados subsectores o grupos. A fin de ampliar su campo de aplicación, esta experiencia sugiere las siguientes enseñanzas en materia de políticas:

- 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 la 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 alianzas 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 las empresas 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 de las medidas generales de apoyo a las MYPE 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 saludables, a fin de mantener la capacidad de trabajo de la mano de obra informal 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 y una mayor integración de las unidades de la

economía informal, tal como se debatió en el marco del entorno reglamentario.

- 75.** Se introducirá una serie de buenas prácticas emergentes, entre las que figura el mejoramiento en la cadena de valor, en India, Kenya y el Brasil, fortaleciendo los vínculos entre el sector formal e informal.
- 76. *La Microfinanciación*** o más ampliamente el acceso a la financiación por parte de las unidades económicas informales, constituye otro ámbito de políticas en el que los planes piloto se han ido desarrollando con rapidez en los últimos años. Existen por lo menos tres razones que explican por qué cabe esperar que la microfinanciación, o más generalmente las medidas para mejorar el acceso a la financiación, desempeñen un papel fundamental en la activación y el acompañamiento de la formalización progresiva de las diferentes unidades de la economía informal. En primer lugar, la microfinanciación funciona en ciertos aspectos con bastante flexibilidad y de manera muy similar a la financiación informal³⁴, pero tiene la ventaja de estar regulada. Por ejemplo, las operaciones de microfinanciación recurren a ciertas técnicas utilizadas por los prestamistas y las asociaciones de ahorro y crédito rotatorio, como el uso del capital y el control social para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, lo que resulta en una cierta regulación. Todos los micropréstamos necesitan, por lo menos, quedar registrados. Las cooperativas de ahorro y crédito obtienen su licencia de la autoridad establecida por una ley de cooperativas, o del Banco Central, y las instituciones de microfinanciación que reciben depósitos del público están obligadas por ley a registrarse ante el supervisor del Banco. Desde el punto de vista legal esas instituciones están solidamente instaladas en la economía formal.
- 77.** Situadas en un espacio intermedio entre las instituciones financieras formales (bancos, compañías de seguros, fondos de inversión en acciones, etc.) y el mercado financiero informal, las instituciones de microfinanciación mantienen la flexibilidad y el alcance que necesitan los agentes de la economía informal. Por ejemplo, utilizan menos documentación escrita que los bancos y se basan en la información interpersonal para hacerse una idea del riesgo implícito del préstamo a un cliente. Sobre todo, por lo general no insisten en exigir derechos de propiedad formales como garantía para la obtención de un préstamo, como lo hacen los bancos. No obstante, algunas instituciones de microfinanciación en función del volumen medio de las transacciones de microfinanciación y del crecimiento de su cartera, recurren cada vez más a los tipos convencionales de garantías de activos, reducen el volumen de los préstamos colectivos y dan preferencia a las transacciones individuales.
- 78.** En segundo lugar, las instituciones de microfinanciación actúan como porteros para numerosos agentes de la economía informal con respecto a otros mercados y oportunidades generadoras de ingresos. Además de ofrecer servicios financieros, la financiación de estas instituciones a veces admite la subcontratación con empresas formales. Por ejemplo, Shaktri, institución de microfinanciación de la India, financia y patrocina a sus contratistas relativamente informales de una filial de UNILEVER (HLL). Las autoridades no pueden ofrecer incentivos de esa naturaleza, pero las instituciones de microfinanciación son interlocutores atractivos para los agentes de la economía informal que desean prosperar.
- 79.** Una tercera razón es la receptividad por parte de la mayoría de estas instituciones con respecto a las cuestiones de formalización en general. Excepto unas pocas que se transformaron al cabo de unos años en bancos, las instituciones de microfinanciación siguen

³⁴ Toda la financiación informal es legal, pero oficialmente las actividades y las transacciones financieras no se registran ni están reguladas. Las transacciones de los prestamistas no se registran oficialmente, ni tampoco los depósitos efectuados por los miembros de una asociación de ahorro y crédito rotatorio.

sujetas a un régimen reglamentario voluntario y menos restrictivo. Sólo cuando reciben depósitos del público deben obtener una licencia, registrarse, presentar informes periódicos y dar a conocer su situación financiera.

- 80.** La experiencia en Egipto de la Alexandria Business Association (ABA)³⁵ es un ejemplo innovador de un plan progresivo conforme al cual el volumen de los préstamos ofrecidos está sujeto a la presentación por el cliente de documentos distintos y adicionales en cada nivel, que certifiquen su identidad, su calidad de propietario de bienes y su situación fiscal y de seguridad social. Al cabo de cuatro años, el plan que abarca a varios centenares de clientes. Actualmente, la Universidad de Ginebra y la OIT realizan una encuesta para establecer el perfil de los clientes y las diversas consecuencias de este plan de incentivos con miras a la formalización. Se parte del supuesto de que, para las unidades que llevan líneas de actividades con gran potencial de crecimiento, ven una ventaja neta al exponerse a las autoridades fiscales y municipales, mientras que otros operadores estiman que es más conveniente mantenerse fuera del alcance de las autoridades públicas.
- 81.** Entre otros acontecimientos recientes, figuran las numerosas iniciativas de comercio justo y ético que procuran, a través de redes y alianzas entre empresas, organizaciones no gubernamentales de los países industriales, y productores locales de los países en desarrollo, aumentar el acceso de los productores informales y pequeños a los mercados internacionales, promover mejores condiciones de comercio, generar una mayor remuneración y sensibilizar a los consumidores. Nuevas prácticas emergentes parecen mostrar el impacto positivo de estas iniciativas en cuanto a la estabilización de ingresos de pequeños productores, particularmente mujeres y pueblos indígenas y tribales, formalización de cooperativas y creación de fondos de inversión para destinarlos a gastos sociales o de infraestructura³⁶. Estas iniciativas suelen utilizar licencias y asistencia en forma de certificación, contactos, formación, tecnología de la información e información de mercados para mejorar el acceso de los productores locales a los mercados mundiales, y aumentar su capacidad de negociación y organización. No obstante, las iniciativas han tenido por el momento un alcance muy limitado. Siguen estando dispersas, pese a las recientes tendencias a la colaboración en redes, y siguen siendo altamente dependientes de entidades intermediarias y patrocinadoras.

Mejorar la productividad y las condiciones de trabajo

Competencias y empleabilidad

- 82.** El mejoramiento de las competencias de los trabajadores de la economía informal es esencial para aumentar su capacidad de acceder a puestos de trabajo remunerados, mejorar la productividad y aumentar los ingresos. Sin embargo, los sistemas institucionales de formación 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

³⁵ La *Alexandria Business Association* (ABA) está afiliada a la Organización de Empleadores Egipcios.

³⁶ M. Carr: *Chains of fortune: Linking women producers and workers with global market*, Secretaría del Commonwealth, Londres, 2004; y A. Redfern y P. Snedker: *Creating market opportunities for small enterprises: Experiences of the fair trade movement* (documento de trabajo del SEED, núm 30, OIT, Ginebra, 2002)

están resolviendo parcialmente esta carencia. La OIT ha desarrollado una metodología y programas específicos que se aplican en varios países. La metodología hace hincapié en la identificación de posibles oportunidades de salario y empleo por cuenta propia y sus requisitos relativos a la formación y a otros aspectos, antes de organizar y prestar los servicios de apoyo a la formación y seguimiento, a personas pobres o desfavorecidas de las comunidades. Esas oportunidades se evalúan en el contexto de planes de desarrollo comunales y recurren tanto a las ofertas de formación institucional como no institucional disponibles en las localidades.

83. Pueden extraerse algunas conclusiones a partir de estas experiencias. Los programas de formación deben ser flexibles, selectivos y prácticos, y deben adaptarse a las diversas características y niveles educacionales de los destinatarios, que suelen conformar grupos heterogéneos con una acumulación de distintos tipos de desventajas. No obstante, muchos servicios no institucionales de formación son deficientes y no están reconocidos por los sistemas formales. El no reconocimiento y la no certificación por parte de los trabajadores de la economía informal de competencias adquiridas en el lugar de trabajo, incluso a través de sistemas de aprendizaje tradicionales, constituyen importantes obstáculos para publicitar esas competencias en la economía formal, una cuestión a la cual los responsables de formular políticas todavía no han prestado la debida atención.
84. La experiencia en el terreno también 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 de ésta y no responder a oportunidades reales para crear medios de subsistencia. Las experiencias más satisfactorias combinan la adquisición y la mejora de competencias laborales con la práctica de actividades relacionadas con la producción y la generación de ingresos en el marco de una formación más amplia, de múltiples componentes, para el desarrollo de iniciativas empresariales, como son la creación y la dirección de cooperativas y asociaciones de productores, y el acceso a la financiación, la tecnología y los mercados.
85. El Coloquio presentará políticas y planes experimentales innovadores que actualmente son objeto de estudio en países de África Occidental, y cuyo objeto es fusionar los sistemas tradicionales de aprendizaje con los sistemas predominantes de formación institucionalizada, potenciando la pertinencia y las ventajas de ambos sistemas.

Lugares de trabajo más seguros y mejores condiciones de trabajo

86. Los trabajadores de la economía informal con frecuencia realizan los trabajos más peligrosos, en las peores condiciones laborales. Un accidente de trabajo que afecta a un miembro de la familia puede fácilmente conducir a toda la familia a la indigencia. Debido a la falta de información sobre los peligros y sus efectos perjudiciales para los trabajadores, así como para la unidad económica, muy pocas veces se aplican medidas preventivas de seguridad y salud en el trabajo en el marco de la economía informal. Además, en la economía informal, las condiciones de vida y de trabajo están muy ligadas. Mejorar la seguridad y las condiciones de trabajo significa asegurar la viabilidad y la productividad de las MYPE, mejorando a su vez la seguridad física, psicosocial y salarial de los trabajadores, así como la relación entre el trabajo y, la vida personal, familiar y comunitaria.
87. Los horarios prolongados de trabajo son la realidad de numerosos trabajadores de la economía informal. Por lo demás, hay numerosos trabajadores que dedican muy pocas horas a un trabajo remunerado. Según los datos disponibles, aparentemente los trabajadores de edad y los más jóvenes hacen los horarios menos prolongados. Ello sugiere que numerosos empleos informales no son más que una estrategia a corto plazo de supervivencia o subempleo. La incidencia de horarios cortos tiende a concentrarse en las

mujeres que trabajan por cuenta propia y que dedican más horas a cuidar a sus hijos y a otros parientes dependientes. En su caso, los horarios cortos son a menudo el resultado de la dificultad de conciliar el trabajo con las responsabilidades familiares. Los horarios prolongados de trabajo de numerosos trabajadores de la economía informal están estrechamente relacionados con la baja remuneración, que a menudo no alcanza para sufragar el costo de vida. Las causas de los salarios bajos son multidimensionales y no se limitan exclusivamente a la baja productividad del trabajo. Los ingresos procedentes del trabajo informal constituyen la fuente principal de subsistencia de los pobres. De ahí la importancia de adoptar medidas orientadas a aumentar y regularizar los ingresos procedentes del trabajo. Las recientes investigaciones realizadas por la OIT muestran que el salario mínimo puede ejercer un efecto positivo en los salarios informales, debido, entre otras cosas, al nivel al que se fijen, y como referencia salarial en la negociación entre empleadores y trabajadores. Un enfoque integrado, que reconozca la interrelación de las distintas dimensiones de las condiciones de trabajo, es esencial para elaborar mejores políticas y para maximizar su impacto.

- 88.** La pobreza, la inseguridad laboral, la desigualdad de género y la falta de poder de decisión que afectan a los trabajadores de la economía informal los hace vulnerables al riesgo del VIH/SIDA y a las enfermedades laborales. Para hacer frente al SIDA y a otras enfermedades que afectan en forma desproporcionada a los empleadores y trabajadores de la economía informal, es fundamental dar a éstos la posibilidad de “hacerse oír” y de tener una representación en los órganos nacionales que formulan las políticas sobre el VIH y el SIDA.
- 89.** Diversos enfoques pueden adoptarse para abordar la cuestión de la seguridad y la salud en el lugar de trabajo. En particular, es preciso prestar una atención prioritaria a la dimensión de la economía informal cuando se diseñan o refuerzan las políticas, programas y sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo. La formulación de programas nacionales que fomenten condiciones seguras y saludables en el trabajo debería apuntar no solamente a la economía formal sino también a la informal. Se trata de una condición previa para proteger la vida y la salud de los trabajadores de la economía informal, así como la productividad y viabilidad de la empresa. Tales programas, elaborados sobre una base tripartita, representarían para los empleadores y los trabajadores una oportunidad única de desempeñar un papel principal. Ampliar las alianzas a nivel comunitario también facilitaría y potenciaría mejoras duraderas en las condiciones de vida y de trabajo en la economía informal.
- 90.** Un grave problema que se plantea en la economía informal es la falta de conocimiento de los peligros relacionados con el trabajo, así como de sus consecuencias desde el punto de vista del sufrimiento humano, la pérdida de la capacidad de ganar el sustento y las consecuencias económicas en la empresa. La falta de canales de información y de medios de acción apropiados para llegar a las microempresas, incluidos los trabajadores a domicilio, excluyen a una gran proporción de la población activa de información y servicios vitales en materia de seguridad y salud. La necesidad de fomentar una cultura de seguridad y salud preventiva puede abordarse organizando campañas nacionales de seguridad y salud en el trabajo a gran escala, mediante distintos canales y medios de comunicación a nivel nacional y local. Además, tradicionalmente las instituciones que apoyan el asesoramiento en materia de salud y seguridad en el trabajo han estado disponibles sólo para las empresas formales. Los mecanismos para facilitar la función de las autoridades en materia de salud y seguridad en el trabajo, y para desarrollar alianzas con numerosas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, así como servicios comunitarios, constituyen posibilidades que merece la pena estudiar más a fondo.
- 91.** Otra política para enfrentar el tema consiste en elaborar programas de formación y estrategias prácticas para mejorar el lugar de trabajo, adaptadas a la economía informal, especialmente a los agricultores, las microempresas y los trabajadores a domicilio. Para

impartir formación en esta materia, puede recurrirse a diversos mecanismos institucionales, en particular organizaciones de trabajadores y empleadores, servicios públicos descentralizados a nivel de las provincias, asociaciones con ministerios de agricultura o de salud, o con organismos estatales locales. También se exploran nuevos enfoques como tender lazos con los sistemas de atención primaria de la salud. Los esfuerzos de la OIT para elaborar esos programas ya han arrojado resultados satisfactorios.

- 92.** Merece la pena citar ejemplos sobre la reducción de los riesgos y el mejoramiento de las condiciones de trabajo en Camboya y Tailandia. Camboya ha ampliado progresivamente la protección práctica en materia de seguridad y salud para abarcar los lugares de trabajo de la economía informal, como en el caso de los trabajadores a domicilio o pequeñas obras de construcción. El proyecto de la OIT sobre la Economía Informal, Pobreza y Empleo, financiado por el DFID (2003-2006), prestó apoyo práctico a la iniciativa de autoayuda del pueblo camboyano. Las enseñanzas de la experiencia ponen en evidencia los factores de éxito siguientes. En primer lugar, la movilización de diversas redes a través de representantes gubernamentales, de los trabajadores y de los empleadores y organizaciones no gubernamentales, para llegar a una serie de lugares de trabajo informal. En segundo lugar, el diseño y la aplicación de programas de formación participativos de fácil aplicación, como el denominado WISH (Mejoras Laborales para Hogares Seguros), que es un programa de formación destinado a los trabajadores a domicilio. Se capacitó a representantes gubernamentales, de los trabajadores y de los empleadores como instructores locales en seguridad y salud en el trabajo, y se realizaron talleres de capacitación *in situ* utilizando el programa WISH y otros programas de formación participativos. El tercer elemento importante fue el apoyo de políticas nacionales. El Departamento de Seguridad y Salud en el Trabajo del Ministerio de Trabajo y Formación Profesional organizó regularmente talleres prácticos sobre seguridad y salud en el trabajo para facilitar el intercambio de experiencias entre todos los organismos participantes. El Departamento redactó un programa nacional sobre seguridad y salud en el trabajo e incluyó este tema en los lugares de trabajo de la economía formal con carácter prioritario.
- 93.** En Viet Nam se ha aplicado muy ampliamente el programa de formación WIND (Mejoras Laborales en el Desarrollo de los Barrios) para mejorar la seguridad y salud en el trabajo en el sector agrícola. WIND es un programa de formación participativo que se aplicó por primera vez en la provincia de Cantho (Viet Nam) en 1995. Desde entonces, su aplicación ha llegado a muchas otras provincias. Los departamentos de trabajo, salud y agricultura de las provincias han colaborado en la formación de numerosos agricultores voluntarios en el marco de WIND. Estos voluntarios llevaron a cabo varios pequeños talleres de formación WIND para sus vecinos mediante la utilización de herramientas didácticas prácticas, como listas de comprobación ilustradas o folletos de fotografías con ejemplos útiles. En 2006, Viet Nam inició su primer programa nacional de seguridad y salud en el trabajo previsto hasta 2010, y asignó los fondos necesarios con cargo al presupuesto nacional para su aplicación. La seguridad y salud en el trabajo agrícola se escogió entre las siete esferas de acción prioritarias de este programa nacional. Cada vez son más numerosos los voluntarios del programa WIND que reciben formación, gracias al presupuesto nacional y a la experiencia, lo que permite lograr un mayor alcance. Se han realizado proyectos WIND –o están previstos– en Mozambique, Senegal, Filipinas, Mongolia, los países de la antigua Unión Soviética, y otros países del mundo.

Mejor acceso a la seguridad social

- 94.** La falta de cobertura de seguridad social es tan corriente entre los trabajadores de la economía informal que a menudo se utiliza como un elemento que define la informalidad. En junio de 2001, en la Conferencia Internacional del Trabajo, los mandantes tripartitos de

la OIT acordaron que debía atribuirse la mayor prioridad a “las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes”³⁷ y que “cada país debería determinar una estrategia nacional para trabajar por una seguridad social para todos”³⁸. La Conferencia sugirió asimismo que debería iniciarse una campaña importante para “promover la extensión de la cobertura de la seguridad social”. La OIT inició en 2003 la campaña “Seguridad social para todos”.

- 95.** Un número creciente de países están adoptando políticas e iniciativas destinadas a ampliar la cobertura de la seguridad social, en particular a los grupos de la economía informal. Éstas 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 de transferencia en efectivo condicional o no condicional, combinando el pago de las prestaciones con incentivos para reforzar la educación y la atención de salud, y planes de garantía del empleo.
- 96.** La justa combinación de las políticas utilizadas y su diseño deberían adaptarse a las características y necesidades particulares de los grupos de destinatarios, así como de los contextos nacionales. La economía informal es sumamente heterogénea en lo que respecta al grado de formalización, la situación del empleo, los ingresos, el nivel de cobertura, la solvencia de los distintos grupos de trabajadores, etc. Si bien el acceso universal a algunas prestaciones esenciales de la seguridad social es un derecho humano, el carácter heterogéneo de la situación no permite que se propongan soluciones uniformes para ampliar la cobertura social.
- 97.** En general, la seguridad social en la economía informal puede iniciarse con elementos básicos como:
- el acceso a la asistencia médica básica mediante sistemas nacionales pluralistas que consistan en componentes públicos financiados con cargo a los impuestos, seguros sociales y privados y componentes basados en la comunidad;
 - un sistema de prestaciones familiares que facilite la asistencia de los niños a la escuela;
 - un sistema de programas selectivos con transferencias básicas en efectivo, que proporcione un cierto grado de seguridad de los ingresos a personas que componen la población activa, es decir, una asistencia social conjugada con programas de obras públicas y políticas similares relativas al mercado de trabajo (por ejemplo, programas “dinero por trabajo”);
 - un sistema de pensión básica universal, de vejez, invalidez y supervivencia, que apoye efectivamente a toda la familia³⁹.

Estos beneficios básicos pueden considerarse como una plataforma de seguridad social. Fomentar esa plataforma es una de las principales acciones de la campaña mundial de la

³⁷ OIT: *Seguridad Social: un nuevo consenso*, Ginebra, 2001, pág. 2.

³⁸ *Ibid*, pág. 5.

³⁹ Departamento de Seguridad Social de la OIT: *Seguridad social para todos: Una inversión en el desarrollo económico y social mundial; documento de consulta*. Temas de protección social, documento de discusión 16, Ginebra, 2006.

OIT. Obviamente, en las primeras etapas del desarrollo el espacio fiscal para las transferencias sociales es más limitado que en etapas posteriores, de manera que la introducción de las prestaciones de seguridad social tal vez deba efectuarse por etapas y por orden de prioridad. No obstante, los cálculos actuariales de la OIT muestran que en el caso de 12 países en desarrollo alguna forma básica de seguridad social puede ser financiada. Un conjunto de prestaciones integrales de seguridad social puede tener un efecto determinante en la reducción de la pobreza. Nuestro análisis sobre la distribución muestra que la combinación de una prestación modesta en efectivo para los hijos y una pensión también modesta, que puede ser un conjunto de prestaciones iniciales para los países más pobres, es susceptible de reducir el número de pobres en un 40 por ciento; se trata de una importante contribución al logro del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio en algunos países africanos.

98. Se presentarán varios ejemplos de políticas y prácticas destinadas a extender la cobertura de la seguridad social. Se trata en particular de dos enfoques diferentes para ampliar la cobertura de la seguridad social en la economía informal (Ghana y Tailandia), de experiencias sobre la cobertura de los trabajadores por cuenta propia (Argentina, Chile y Uruguay) y de una cobertura mínima de seguridad social para todos los trabajadores de la economía informal (India).
99. La primera presentación se referirá a las experiencias de Ghana y Tailandia, que han mejorado el acceso a la atención médica de los trabajadores de la economía informal y de sus familias. Este ejemplo ofrecerá un panorama general del problema mediante la definición de un acceso limitado a los servicios de salud y presentará las actuales opciones a nivel mundial para mejorarlo.
100. De hecho, la forma de abordar la pobreza y el acceso limitado a los servicios de salud sigue siendo un enorme desafío para los países en desarrollo. La economía informal, generalmente integrada por individuos que viven en la pobreza, es la más vulnerable y la menos segura debido al limitado financiamiento y organización a nivel nacional para darle seguridad a los trabajadores en los países en vías de desarrollo. La consecuencia es que los trabajadores de la economía informal y sus familias no están cubiertos contra los riesgos relacionados con la enfermedad, las obligaciones financieras y los gastos exorbitantes por enfermedad. La estrategia de la OIT de racionalizar el empleo de mecanismos de financiación múltiples, propone la extensión de los medios existentes para financiar la atención de salud, en lugar de crear nuevas estructuras que den acceso a la atención universal. Esto se llevó a la práctica en Ghana y Tailandia, que aplicaron diversos planes para mejorar el acceso de la población a la atención de salud.
101. A principios del decenio de 1990, comenzaron a funcionar las organizaciones de seguro mutuo de salud en Ghana, que inicialmente proporcionaron a los pobres protección financiera y acceso a los servicios sanitarios. En 2003, se promulgó la ley nacional de seguro de salud de Ghana, y en 2004 entró en vigor. Esta ley introduce un nuevo sistema de seguro de salud nacional descentralizado que incorpora varios sistemas de seguro de salud, incluida la mayor parte de los anteriores planes independientes de seguro mutuo. En el caso de los pobres, las primas están subvencionadas. La cobertura efectiva de la población representa actualmente alrededor del 40 por ciento y se prevé su ampliación.
102. Tailandia, por su parte, aplicó en 2001 el “Plan 30 Baht”, que es un plan asequible para quienes no está cubiertos por el plan de salud de la seguridad social (plan SSO) o por el plan de seguro médico de los funcionarios públicos (CSMBS). Conforme a este plan, por cada consulta o internación en hospital los miembros pagan una contribución sumamente reducida de 30 baht. La contribución al pago está siendo actualmente examinada. El ejemplo tailandés muestra que el acceso universal a la atención de salud básica es viable en el contexto de un país en desarrollo.

- 103.** También se abordará una evaluación de las estrategias utilizadas por estos países y las enseñanzas que otros países en desarrollo pueden adquirir de sus experiencias.
- 104.** Con respecto a la cobertura de seguridad social y el empleo por cuenta propia, el ejemplo presentado se centrará en las experiencias de tres países latinoamericanos: la Argentina, Chile y el Uruguay. Estos países ofrecen históricamente semejanzas en la evolución de sus sistemas de seguridad social y condiciones del mercado laboral, si bien sus disposiciones en materia de protección social y empleo por cuenta propia se distinguen por diferencias importantes. El empleo por cuenta propia o independiente representa una gran parte del empleo total en América Latina. La gran mayoría de los trabajadores independientes por lo general no disfrutaban de condiciones de trabajo decente, en particular con respecto al acceso a la seguridad social. Si bien la incidencia del empleo por cuenta propia en los países del Cono Sur es la más baja, representa sin embargo una importante proporción del empleo total. En otros términos, cualquier estrategia para mejorar la cobertura de la seguridad social necesita contar con herramientas y políticas para los trabajadores independientes.
- 105.** En la Argentina, Chile y el Uruguay, el empleo por cuenta propia representa gran parte del empleo, a saber, alrededor del 25 por ciento. La mayoría de los trabajadores sin cobertura trabajan por su cuenta. Esta forma de trabajo representa la principal proporción del empleo informal. Los tres países están elaborando políticas públicas para ampliar la cobertura de la seguridad social y reducir el déficit de trabajo decente.
- 106.** Aun cuando la incidencia del trabajo por cuenta propia sea similar en estos tres países, cada uno está aplicando estrategias diferentes para proporcionar una mejor cobertura. El trabajo independiente es extremadamente heterogéneo, por lo cual resulta difícil encontrar “una” solución normativa de seguridad social satisfactoria para todos. No se sabe a ciencia cierta si todos los trabajadores por cuenta propia deben ser incluidos. Existen importantes diferencias desde el punto de vista de su capacidad de contribución. Los acuerdos de seguridad social para los trabajadores independientes podrían afectar considerablemente a la economía informal. La Argentina y el Uruguay han aplicado “planes simplificados” para estos trabajadores con resultados desiguales y controversiales desde el punto de vista de la cobertura de la seguridad social. La principal estrategia seguida en la Argentina y el Uruguay para aumentar la cobertura de la seguridad social consiste en el “Monotributo”. Chile procede actualmente a reformar el sistema de pensiones e introduce una cobertura obligatoria gradual para los trabajadores independientes y un sistema de seguridad básico de pensión a la vejez para los pobres sin cobertura.
- 107.** En relación con la extensión de la cobertura de la seguridad social mínima a todos los trabajadores de la economía informal, se presentará el caso de la India. El 27 de mayo de 2004 se anunció el Programa Nacional Común Mínimo (NCMP) de la Alianza Progresista Unida (UPA), constituida después de las elecciones generales en Abril-Mayo del 2004. Ésta expuso las principales orientaciones de política adoptadas para fortalecer el desarrollo sostenible en la India. Conforme a la intención manifiesta de la Alianza, en su preámbulo hacía referencia al bienestar de los agricultores, los trabajadores agrícolas y los sectores más débiles de la sociedad, y afirmaba enérgicamente el compromiso de garantizar, mediante la seguridad social, el seguro de salud y otros planes, las prestaciones sociales y el bienestar para todos los trabajadores, en particular en el sector no estructurado, que representa actualmente el 94 por ciento de la fuerza de trabajo.
- 108.** En septiembre de 2007, el Gobierno de la India publicó su plan para cumplir el compromiso contraído de proporcionar seguridad social a los trabajadores de la economía informal. Destinado en primer lugar a la población situada “por debajo de la línea de pobreza”, el plan de seguro de salud debía iniciarse por etapas de manera de llegar a cubrir a sus 60 millones de trabajadores (300 millones con los familiares) durante los cinco próximos años. Aunque recibirían tanto la asistencia técnica como financiera del Gobierno Central, los respectivos gobiernos de los estados asumirían las principales responsabilidades de la

elaboración y la aplicación de sus correspondientes planes. Además, el nuevo plan de seguridad social proporcionaría una pensión a todos los ciudadanos de más de 65 años que estuviesen por debajo de la línea de pobreza, así como un seguro de vida e invalidez para el jefe de familia de todos los hogares pobres.

Estrategias integradas a nivel local

- 109.** Las estrategias integradas de desarrollo local figuran, potencialmente, entre las estrategias más prometedoras para un enfoque integral y multidimensional que permita la transición a la economía formal. Las estructuras descentralizadas de los gobiernos locales en las zonas rurales y urbanas son propicias a reunir las dimensiones espaciales, sociales y económicas de la economía informal, vinculando las dimensiones macroeconómicas con las intervenciones en el plano microeconómico, la oferta con la demanda y el acceso a la tierra con el acceso a los servicios y los mercados.
- 110.** Las unidades de gestión, tanto municipales como en las comunidades, constituyen el primer nivel de la acción en favor de los trabajadores y empresarios de la economía informal, en relación con numerosos aspectos de su vida en las zonas rurales y urbanas. Con frecuencia es localmente, sobre todo en los países donde la gestión es descentralizada y los poderes se delegan, que tiene lugar la elección de las industrias locales a fin de establecer prioridades para: la promoción; la elección del desarrollo de infraestructura; la prestación de atención médica a los trabajadores que se enferman o son víctimas de accidentes; el otorgamiento de licencias para el funcionamiento de una unidad productiva y las decisiones sobre inversiones en educación, formación profesional, salud y vivienda.
- 111.** La demanda de democratización de los procesos políticos también ha supuesto una mayor motivación para la creación de nuevas posibilidades con respecto a la representación local en la planificación y formulación de políticas. Ya sea que la descentralización tenga lugar de manera formal y generalizada y por lo tanto acompañada de una reestructuración legislativa, administrativa y fiscal, o lo haga de manera progresiva donde se comparten determinadas funciones, en ambos casos existe un amplio acuerdo en cuanto a que los niveles administrativos subnacionales de gobierno pueden preparar políticas, programas y servicios mejor adaptados a las necesidades locales. Si bien las unidades de gestión local representan un nivel de intervención estratégico, es precisamente en este nivel en que se detectan deficiencias de capacidad considerables. Los mandantes locales suelen estar mal organizados y los sectores vulnerables subrepresentados.
- 112.** Hay varios enfoques que apuntan a desarrollar las capacidades de los gobiernos locales y que contribuyen a la promoción del trabajo decente. Estos comprenden, entre otras cosas, la creación de un entorno favorable a la descentralización y la gobernanza, la institucionalización de la participación y el diálogo a través de mecanismos de consulta, el fomento del desarrollo y la integración económica de empresas informales locales, el fortalecimiento de las asociaciones representativas y la prestación de servicios a las comunidades locales.
- 113.** Las alianzas público-privadas pueden ser un factor clave para la obtención de buenos resultados con respecto a la eficacia en la prestación de los servicios. En Camboya, la alianza público - privada para la gestión de las unidades sanitarias locales ha sido fundamental en el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud de las comunidades más pobres y apartadas. En Uganda, la gestión de un mercado público se transfirió de la municipalidad a una alianza de gestión conjunta compuesta por la municipalidad, que establece las normas para la prestación de servicios, un consejo local, que controla la recaudación de ingresos y la prestación de servicios, una empresa privada, que recauda las

sumas adeudadas y proporciona servicios básicos como el agua, la electricidad y los servicios sanitarios, y proveedores, que supervisan la seguridad y resuelven los litigios que se plantean entre ellos. Se han formado alianzas similares para la recolección de residuos, las mejoras de la infraestructura comunitaria y la limpieza de las calles, con resultados positivos en cuanto a los servicios, y también en cuanto a la mejora del diálogo entre los gobiernos y las asociaciones locales.

- 114.** Una gran cantidad de actividades informales están en realidad basadas en asentamientos informales. En los programas destinados a mejorar estos asentamientos improvisados, incluidos los programas de mejoramiento de viviendas en los centros urbanos que se amplían, así como los servicios de infraestructura básica para las zonas rurales, se observa un mejoramiento paralelo de las condiciones de vida y de trabajo de la mano de obra de la economía informal. Las municipalidades también pueden recurrir al aumento de los impuestos y utilizar el dinero recaudado localmente para promover un entorno reglamentario más coherente, incluidos reglamentos de zonas, establecimiento de PYME, contratos públicos y procedimientos de licitación, estimulando la creación de alianzas público - privadas. Iniciativas locales de esa naturaleza pueden facilitar la creación de empleos locales, sobre todo para los jóvenes desfavorecidos y las mujeres, además de alentar los métodos de alta densidad de mano de obra para producir bienes y prestar servicios.
- 115.** Si bien las estrategias locales pueden desempeñar una importante función en la transición hacia la formalidad, esa posibilidad no siempre se aprovecha plenamente. Es preciso evaluar más a fondo las buenas prácticas existentes para extraer enseñanzas utilizables en estrategias que contribuyan efectivamente a la transición hacia la economía formal y promuevan el trabajo decente a través de la gestión y el desarrollo local.
- 116.** En Ghana, en el plano macroeconómico, el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) –GPRS II 2006-2007– destaca la importancia que reviste la creación de empleos para reducir la pobreza y menciona 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 en Ghana. Entre las medidas adoptadas, figura la promoción de la iniciativa empresarial y las buenas prácticas empresariales en materia de contabilidad y banca, en el fortalecimiento de las competencias técnicas y en la mejora del acceso a los créditos. Un instrumento de política, que establece el vínculo de esta macropolítica con el gobierno local desde la perspectiva del trabajo decente, ya ha sido diseñado y ensayado en dos distritos rurales experimentales de la región central de Ghana. En ambos distritos se han establecido unos foros público-privados, incluyendo organismos públicos y empresas pequeñas con el fin de deliberar y establecer estrategias de desarrollo local. Estos foros, denominados Subcomités de la Asamblea de Distrito sobre el Empleo Productivo y Remunerado (SPGE), son órganos que se rigen por leyes del gobierno local. Gracias al diálogo establecido en estos foros las asociaciones de pequeñas empresas han logrado ejercer una influencia en los reglamentos tributarios locales y reciben asistencia técnica para desarrollar determinadas industrias locales, como por ejemplo la elaboración de aceite de palma
- 117.** Los Subcomités estatutarios de la Asamblea de Distrito para un Empleo Productivo y Remunerado han elaborado planes de desarrollo económico local que están aplicando en beneficio de centenares de pequeñas empresas con miras a mejorarlas y ampliarlas. Las mujeres representan alrededor de las dos terceras partes de los beneficiarios, y las personas con discapacidades también constituyen una importante proporción. El ejercicio de derechos favorece el desarrollo. La alianza público-privada hace posible la supresión de limitaciones impuestas al crecimiento y mejoramiento que ni los gobiernos locales ni las empresas podrían haber superado por sí solos. Los subcomités han establecido inventarios completos de las pequeñas y medianas empresas (PYME) y han alentado a las que aún no

están afiliadas a hacerlo. También desempeñan una importante función al ampliar la cobertura de la protección social a la economía informal, vinculando a las PYME con el nuevo régimen de seguro de salud nacional y plan de pensiones. Son dos subcomités que han puesto en marcha "cooperativas de ahorros y crédito para el trabajo decente", que cuentan con unos tres mil miembros que consolidan la estabilidad económica y movilizan capital para inversiones.

- 118.** La expresión de las opiniones, la organización y el diálogo social a nivel local también han promovido mejoras de la gestión, contribuido a resolver conflictos y a decidir los presupuestos del gobierno local. La asignación de los fondos gubernamentales locales se hace cada vez más de conformidad con los 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 que por ello represente una amenaza para las empresas. Varios sindicatos y la Asociación de Empleadores de Ghana han apoyado este enfoque y han adoptado varias metodologías e instrumentos elaborados por el programa. La OIT introdujo por primera vez 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 debates en curso a fin de ampliar el plan piloto para que abarque un número mucho mayor de distritos.
- 119.** En Sudáfrica, el Consejo Metropolitano de Durban ha establecido una serie de políticas en apoyo de los trabajadores y los operadores de la economía informal. Entre las iniciativas figuran el desarrollo de la capacidad de las organizaciones de la economía informal, un diálogo regular con sus representantes sobre políticas, zonas de venta legalizadas, un sistema de concesión de licencias con incentivos tales como la formación, el apoyo a los trabajadores a domicilio a través de tarifas diferenciales y especiales para el abastecimiento de agua destinadas a la población pobre, el desarrollo de infraestructuras, el acceso a los mercados y el apoyo a la actividad empresarial. El Consejo también ha proporcionado un apoyo considerable a sectores específicos de la economía informal. Un ejemplo notable es el del sector de las medicinas tradicionales. A fin de apoyar esa industria informal potencialmente lucrativa, Durban ha dotado a los locales de los mercados de infraestructura, de una planta de procesamiento, de formación en técnicas de cosechas sostenibles y de varios viveros. El Consejo también ha invertido en actividades de investigación y desarrollo, y en apoyo a la comercialización para atraer a compradores nacionales y extranjeros.
- 120.** Naga City (Filipinas) ha logrado convertirse de una ciudad arruinada en uno de los mejores centros de actividad empresarial de Asia, reconocida por el otorgamiento de varios premios regionales. Naga City ha combinado políticas de promoción de la inversión, de desarrollo empresarial, de protección a los trabajadores y de creación de empleo de tal manera que constituye un ejemplo de la forma en que una ciudad puede elaborar un conjunto integral de políticas de protección y empleo. Ha elaborado y aplicado su estrategia mediante una estrecha colaboración con sus mandantes a través del consejo de desarrollo municipal, impulsado por un "Decreto de autonomía", que declara el compromiso contraído por el gobierno de la ciudad de compartir la responsabilidad con los grupos organizados. De esa forma, este Decreto ha creado el Consejo del Pueblo de Naga City, compuesto por más de cien organizaciones que representan a 13 sectores, incluidas las empresas, los trabajadores, la población pobre del medio urbano, las mujeres, los discapacitados y los jóvenes. En la presentación se expone la forma en que Naga City ha logrado desarrollar políticas integrales, así como asociaciones activas que han conducido a la elaboración de políticas con una base más sólida y de una nueva cultura de gobernanza.

V. El camino hacia el futuro

- 121.** El análisis anterior muestra que existe un interés y una actividad claramente renovados de los responsables de las políticas, los interlocutores sociales, los agentes del desarrollo, los universitarios y los investigadores, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, con miras a una innovación de las políticas para adoptar enfoques eficaces capaces de limitar la expansión de la informalidad. En varias esferas aparecen prácticas novedosas y enfoques prácticos. Además de las iniciativas nacionales, el debate normativo sobre la informalidad y cómo salir de la misma se ha convertido en la prioridad de las nuevas iniciativas emprendidas por las organizaciones internacionales y regionales, así como por las nuevas alianzas mundiales⁴⁰.
- 122.** Después de transcurridos cinco años el marco ampliado propuesto por la resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 relativo al empleo por cuenta propia, el empleo asalariado y las unidades económicas, ha resultado muy eficaz para percibir las realidades en el terreno.
- 123.** También quedó demostrado en este documento que el Programa de Trabajo Decente proporciona un repertorio amplio e integrado de actividades capaces de adaptarse a las diversas situaciones y contextos, así como a los mercados de trabajo en rápida evolución. La OIT ha efectuado un seguimiento de esa resolución y apoyado su operatividad mediante la integración del trabajo en la economía informal en sus programas globales. También ha acumulado a lo largo de los años un acervo de conocimientos, experiencias, herramientas y estrategias en apoyo de las esferas de política examinadas en el documento⁴¹. Desde 2006, ha redoblado sus esfuerzos a través de la Iniciativa InFocus sobre la economía informal, conjugando la acción y fomentando alianzas⁴².
- 124.** Ha llegado el momento de ampliar estas alianzas, movilizar los recursos y mantener el impulso de los compromisos políticos con una atención prioritaria en las siguientes esferas:
- **Apoyo a las actividades en los países:** La economía informal se percibe cada vez más como una clara prioridad de los programas nacionales, incluidos los programas de trabajo decente por país. La inclusión de la economía informal en las estrategias de crecimiento económico es esencial para el desarrollo nacional. Presenta, asimismo, vínculos estrechos con el programa de reducción de la pobreza, los enfoques de desarrollo basados en los derechos y con el entorno favorable a una globalización abierta a todos. Las buenas prácticas, como las examinadas, se siguen elaborando a través de marcos de proyectos piloto realizados con financiaciones a corto plazo. La siguiente etapa realizable consiste en su ampliación y reproducción incorporándolas a políticas y programas dominantes. Asimismo, es preciso alentar y apoyar la acción integrada con respecto a los objetivos del trabajo decente. La movilización de

⁴⁰ Por ejemplo, hay proyectos recientes de investigación del Banco Mundial sobre buenos y malos trabajos. También se puede citar la iniciativa de la Unión Africana sobre la economía informal. Otro ejemplo destacado es la Comisión sobre la promoción jurídica de los pobres, establecida en 2006 y presidida por Madeleine Albrigh y Hernando de Soto.

⁴¹ Véase la Base de datos sobre economía informal en <http://www.ilo.org/dyn/dwresources/dwbrowse.home>.

⁴² La Iniciativa In Focus sobre la economía informal, iniciada en 2006 por el Director General de la OIT, está copatrocinada por los Sectores de Empleo y de Protección Social, con aportes de las unidades técnicas y del terreno. Los principales elementos de la Iniciativa se destacan en el anexo.

los recursos y el fortalecimiento de las alianzas, especialmente en el contexto de la actual asociación entre la OIT y el PNUD, así como el programa "sistema único de las Naciones Unidas" ("ONE UN") pueden incrementar el alcance de las actuales actividades;

- **Identificación sistemática, documentación e intercambio de buenas prácticas:** El proceso iniciado en la preparación del Coloquio debe proseguirse mediante asociaciones de países, regionales e interregionales. Deben fortalecerse los medios de compartir eficazmente las experiencias y desarrollar los conocimientos actuales. Las redes de conocimiento sobre el trabajo decente actualmente exploradas en Asia y África han identificado a la economía informal como uno de sus temas clave. Es preciso explorar los medios de sostener los intercambios interregionales;
- **Análisis empíricos, investigaciones y campañas de sensibilización** sobre características fundamentales del debate relativo a las políticas, incluidos el marco legal sobre la informalidad desde una perspectiva de trabajo decente, sobre la definición y el fomento de una base social, sobre las causas profundas y la dinámica de la formalidad e informalidad, y sobre la dimensión de género;
- **Trazado de un perfil y medición de la economía informal mediante la utilización de metodologías comparables:** De conformidad con la resolución de 2002, la OIT elaboró un marco conceptual para el empleo en la economía informal, basado en las definiciones estadísticas internacionalmente convenidas, que reúne los dos aspectos de la informalización: el empleo en el sector informal y el empleo informal⁴³, y proporciona asesoramiento técnico y formación. Ambos aspectos de esta labor, a saber, la elaboración metodológica y la creación de capacidad técnica, deben continuar y ampliarse, a fin de trazar un mejor perfil y realizar una mejor supervisión, empleando datos e información fiables.

⁴³ El empleo informal comprende a los trabajadores y empleadores por cuenta propia en sus propias empresas del sector informal, a los trabajadores que colaboran en las tareas de la familia, a los miembros de las cooperativas de productores informales, a los empleados con trabajos informales y a los trabajadores por cuenta propia que participan en la producción de mercancías exclusivamente para su propio uso. Para un examen más en detalle, véase R. Hussmanns: *Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment*, Departamento de Integración de Políticas y Oficina de Estadística, documento de trabajo núm. 53, Ginebra, 2004

6. Medición y recopilación de datos	Cuadro estadístico actualizado	<ul style="list-style-type: none">▪ 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▪ Nota sobre las diversas metodologías para la estimación de la extensión de la economía informal▪ Cuestionario de encuestas para evaluar los déficit de trabajo decente
-------------------------------------	--------------------------------	---

* 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.