



Organización
Internacional
del Trabajo

► Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante

Conferencia Internacional del Trabajo
109.ª reunión, 2020



3

Facilitar la transición de la economía informal a la economía formal



▶ I. Introducción a la Recomendación núm. 204

344. La primera vez que se utilizó la expresión «sector informal» en la OIT fue en 1972, en el marco de una estrategia para aumentar el empleo productivo en Kenia⁴⁵⁶. La expresión tenía por objeto describir las actividades de aquellas personas que, aunque trabajen muy duro, son trabajadores pobres y no están reconocidas, registradas, protegidas o reguladas por las autoridades públicas. En 1991, la CIT debatió la Memoria del Director General *El dilema del sector no estructurado*⁴⁵⁷, cuyo objetivo era generar una discusión entre los mandantes sobre los problemas que conlleva la economía informal.

345. En 2002, la CIT celebró una discusión general basada en el informe *El trabajo decente y la economía informal*⁴⁵⁸. En sus conclusiones, la CIT estableció un nuevo marco de acción. Instó a los gobiernos a concebir y aplicar una serie de políticas y programas y a los interlocutores sociales a promover y ampliar la representación de los trabajadores en la economía informal. También instó a la OIT a emprender esfuerzos para atender mejor las necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal. Asimismo, puso de relieve la necesidad fundamental de adoptar una estrategia integrada y general, basada en los cuatro pilares del trabajo decente (la generación de empleo, los derechos, el diálogo social y la protección social) para lograr el objetivo de salir de la informalidad. Las conclusiones reflejan el consenso logrado en relación con varios elementos importantes, así como los componentes básicos que más adelante habrían de integrar el futuro instrumento de la OIT sobre informalidad. El consenso incluye el reconocimiento de la diversidad de situaciones que existen en la economía informal y el hecho de que los trabajadores y las unidades económicas implicadas experimentan inconvenientes y déficits de trabajo decente determinados, así como la necesidad de adoptar una amplia serie de medidas para abordar el trabajo decente y facilitar la transición a la formalidad⁴⁵⁹. La perspectiva de la reunión de la CIT de 2002 proporciona un marco integrado único a nivel mundial que reconoce y promueve el doble objetivo de preservar y ampliar el empleo, la generación de ingresos y el potencial de la economía informal para reducir la pobreza y ampliar al mismo tiempo la protección social para la gran mayoría de la población que trabaja en la economía informal.

346. En 2007, la OIT organizó el Coloquio interregional sobre la economía informal: Hacer posible la transición al sector formal. El objetivo general del Coloquio era intercambiar experiencias sobre los distintos modos de proceder para facilitar la transición a la formalidad y ayudar a los mandantes de la OIT a desarrollar conocimientos sobre cuestiones emergentes y enfoques innovadores para abordar la economía informal a través de los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente de la OIT⁴⁶⁰. Al mismo tiempo, el coloquio determinó brechas de conocimientos y de aplicación.

347. En marzo de 2013 el Consejo de Administración aceptó la propuesta de incluir en el orden del día de la CIT en 2014 el punto normativo «Facilitar la transición gradual de la economía informal a la economía formal» con miras a la adopción de una recomendación. En septiembre de 2013 se celebró la Reunión tripartita de expertos sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal como parte de la labor preparatoria de formulación del futuro instrumento⁴⁶¹.

⁴⁵⁶ OIT: *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*, Ginebra, 1972.

⁴⁵⁷ OIT: *El dilema del sector no estructurado*, Memoria del Director General (Parte I), CIT, 78.ª reunión, Ginebra, 1991.

⁴⁵⁸ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002.

⁴⁵⁹ OIT: Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, CIT, 90.ª reunión, Ginebra, 2002, en particular párrs. 20, 31, 36 y 37.

⁴⁶⁰ OIT: *Report of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization*, Ginebra, 27-29 de noviembre de 2007, pág. iii.

⁴⁶¹ OIT: Informe del Director General: Sexto informe complementario: Informe de la Reunión tripartita de expertos sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal, Consejo de Administración, 319.ª reunión, octubre de 2013, documento GB.319/INS/14/6.

348. Tras una primera discusión en 2014, en junio de 2015 se adoptó la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204). Si bien la informalidad ya se había abordado en otras normas internacionales del trabajo⁴⁶², la Recomendación núm. 204 es la primera norma dedicada específicamente al tema, sus distintos aspectos y los desafíos que plantea a la sociedad.

349. La resolución adoptada con la Recomendación invita a los gobiernos, a los empleadores y a los trabajadores a que, conjuntamente, den pleno efecto a la Recomendación núm. 204. Asimismo, invita al Consejo de Administración a pedir a los Estados Miembros que presenten memorias periódicas en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, en el marco de los actuales mecanismos de presentación de memorias, como los estudios generales, y que examinen los progresos realizados en la aplicación de la Recomendación⁴⁶³. La decisión del Consejo de Administración de incluir el examen de la Recomendación núm. 204 en el presente Estudio General lleva a efecto esta propuesta.

350. La Comisión toma nota asimismo de la estrategia de seguimiento adoptada por el Consejo de Administración en octubre de 2015 para el período 2016-2021 con objeto de dar cumplimiento a la resolución. La estrategia se articula en torno a cuatro componentes interrelacionados, a saber: una campaña de promoción, sensibilización y movilización; el fortalecimiento de la capacidad de los mandantes tripartitos; el desarrollo y la difusión de conocimientos, y la cooperación y las alianzas internacionales⁴⁶⁴. La informalidad y el fomento de la formalización se reflejan en la Agenda 2030, en particular en la meta 8.3: «Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, la iniciativa empresarial, la creatividad y la innovación, y propiciar la formalización y el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, inclusive a través de su acceso a servicios financieros»⁴⁶⁵.

⁴⁶² Véanse los siguientes instrumentos: Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169); Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142); Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195); Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150); Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88); Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181); Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187); Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198); Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189); Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193); Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200); Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202); Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205); Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190), y Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 206).

⁴⁶³ OIT: Resolución relativa a los esfuerzos para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, CIT, 104.ª reunión, Ginebra, 2015.

⁴⁶⁴ OIT: Formalización de la economía informal: Seguimiento de la resolución relativa a los esfuerzos para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, Consejo de Administración, 325.ª reunión, octubre-noviembre de 2015, documento GB.325/POL/1/2, párr. 14.

⁴⁶⁵ Según el último informe sobre los progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2019, «el empleo informal, que influye en los niveles adecuados de ingresos, la seguridad y salud ocupacional y las condiciones de trabajo, sigue extendido: en las tres cuartas partes de los países que cuentan con datos sobre el tema, más de la mitad de todas las personas empleadas en sectores no agrícolas tienen un empleo informal» UN. E/2019/68.

▶ II. Motivos principales que justifican la transición de la economía informal a la economía formal y ámbito de aplicación

1. Ámbito de aplicación: Diferencias entre el sector informal, el empleo informal y la economía informal

351. El concepto de «empresas del sector informal» se definió en la 15.^a reunión de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) en 1993 sobre la base de los siguientes criterios: se trata de empresas privadas no constituidas en sociedad, por ejemplo las empresas pertenecientes a personas o los hogares que no están constituidos como entidades jurídicas separadas de sus propietarios, y sobre las que no se dispone de cuentas completas que permitan una separación financiera de las actividades de producción de la empresa de las demás actividades de su/s propietario/s⁴⁶⁶. En 2003, durante la 17.^a reunión de la CIET se adoptó la expresión «economía informal» en lugar de «sector informal» por considerarse más precisa para referirse al grupo cada vez más numeroso y más diverso de trabajadores y empresas, tanto rurales como urbanos, que operan en el ámbito informal⁴⁶⁷. Desde entonces, la OIT ha definido empleo en la economía informal incluyendo dos componentes: i) el empleo en el sector informal como se define en la 15.^a reunión de la CIET, y ii) otras formas de empleo informal (empleo informal fuera del sector informal)⁴⁶⁸. Estas resoluciones abarcan tanto las actividades agrícolas como las no agrícolas. Sin embargo, la resolución de 1993 establece en el párrafo 16 que, por razones prácticas, el alcance del sector informal puede limitarse a las empresas familiares dedicadas a actividades no agrícolas⁴⁶⁹. El párrafo 7 de las Directrices de 2003 sobre la definición estadística del empleo informal establece que los países que excluyan las actividades agrícolas del ámbito de sus estadísticas del sector informal deberían elaborar definiciones adecuadas de los empleos informales en la agricultura, especialmente con respecto a los empleos ocupados por trabajadores por cuenta propia, empleadores y miembros de cooperativas de productores⁴⁷⁰.

352. Por consiguiente, la «economía informal» es más amplia que el «sector informal» e incluye todos los componentes de la informalidad pertinentes, incluidas las relaciones de producción (sector informal) y las relaciones de trabajo (empleo informal). En consecuencia, abarca las situaciones de informalidad en todos los tipos de unidad económica, ya sean formales, informales u hogares.

⁴⁶⁶ Para más información sobre el empleo informal, véase R. Hussmanns: «[Statistical definition of informal employment: Guidelines endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians \(2003\)](#)», documento preparado para la 7.^a reunión del Grupo de Expertos sobre Estadísticas del Sector Informal (Grupo de Delhi) (Nueva Delhi, 2-4 de febrero de 2004), OIT, Ginebra.

⁴⁶⁷ OIT: Último informe de la 17.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, cap. 3, «Estadísticas del empleo», Ginebra, 2003.

⁴⁶⁸ Otro desafío es que los países utilizan diferentes criterios operativos para definir empleo informal y empleo en el sector informal, o si utilizan los mismos criterios pueden combinarlos de manera diferente. Esto tiene un impacto en los resultados de los datos y en las posibilidades de su comparación internacional. Además, muchos países que miden la informalidad en el empleo excluyen a la agricultura del ámbito de la informalidad porque los criterios establecidos en la definición actual no pueden aplicarse fácilmente a tales actividades. Véase a este respecto, Revisión de la decimoquinta resolución de la CIET sobre estadísticas de empleo en el sector informal y de las decimoséptima directrices de la CIET relativas a la definición estadística del empleo informal, ICLS/20/2018/Documento de sala 17, 20.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 10-19 de octubre de 2018.

⁴⁶⁹ OIT: Resolución de 1993 sobre las estadísticas en el sector informal, 15.^a Reunión del CIET (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087486.pdf).

⁴⁷⁰ OIT: 2003, Directriz relativa a una definición estadística de la expresión «ocupación informal».

a) *Ámbito de aplicación material: Economía informal*

Párrafo 2 de la Recomendación: Economía informal

A los efectos de la presente Recomendación, la expresión «economía informal»:

- a) hace referencia a todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que – en la legislación o en la práctica, están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto, y
- b) no abarca las actividades ilícitas, en particular, la prestación de servicios y la producción, venta, posesión o consumo de bienes prohibidos por la legislación, incluyendo la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes, la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, la trata de personas y el blanqueo de dinero, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes.

353. El párrafo 2 no incluye una definición, sino más bien una descripción de lo que abarca y lo que no abarca la expresión «economía informal» a los efectos de la Recomendación. También es un reconocimiento de la amplia diversidad de trabajadores, empresas y empresarios que participan en ella. El término «actividades» va más allá del empleo, y se refiere también a las empresas y a la producción. Así, por ejemplo, la informalidad incluye el incumplimiento parcial de la declaración de los salarios por el trabajo que desempeñan los trabajadores en el empleo formal.

354. El ámbito de aplicación material del concepto de economía informal, como se indica en el párrafo 2 de la Recomendación, repercute en la legislación del trabajo, la seguridad social, la imposición fiscal y el comercio, así como en su aplicación efectiva. En los acuerdos informales, no se declaran las actividades económicas y los empleados, ni se cumplen las obligaciones fiscales y de seguridad social, incluido el pago de impuestos sobre la producción y las ventas, y las cotizaciones a la seguridad social. Asimismo, las unidades económicas no están reconocidas, y por consiguiente no están protegidas, no pueden suscribir contratos para salvaguardar su propiedad intelectual y física. La relación de trabajo no está reconocida, por lo que los trabajadores no disfrutan de los derechos ni de las prestaciones que ella conlleva (en relación con los salarios, las horas de trabajo, las vacaciones, las pensiones, etc.).

355. El párrafo 2, b), proporciona una lista no exhaustiva de actividades ilícitas que no están cubiertas por la Recomendación, y especifica que dichas actividades no se contemplan en los tratados internacionales pertinentes. A este respecto no incluye referencia alguna a las actividades clasificadas como ilícitas con arreglo a la legislación nacional, habida cuenta de que, dadas las diferencias existentes de un país a otro, ello podría haber provocado la exclusión de la cobertura de la Recomendación de diversas categorías de trabajadores y empresas, dependiendo de las disposiciones legales específicas de los países.

i) *Definición de unidad económica*

356. El concepto de economía informal se refiere a «trabajadores» y a «unidades económicas». Además, según el párrafo 4, la Recomendación se aplica a todos los trabajadores y todas las unidades económicas de la economía informal. El párrafo 3 de la Recomendación indica que en las unidades económicas de la economía informal quedan comprendidas:

- a) las unidades que emplean mano de obra;
- b) las unidades que pertenecen a personas que trabajan por cuenta propia, ya sea en solitario o con la ayuda de trabajadores familiares auxiliares no remunerados, y
- c) las cooperativas y las unidades de la economía social y solidaria.

357. Durante las labores preparatorias, se adoptó la expresión amplia «unidades económicas» con objeto de incluir otros factores no cubiertos por la acepción convencional del término «empresas». Habitualmente incluye a las unidades de producción, como los hogares que emplean a trabajadores domésticos, que por lo general no se consideran empresas. También incluye actividades de producción realizadas en locales no identificables sin ubicación geográfica fija, como los «vendedores ambulantes»⁴⁷¹. Sin embargo, para dejar claro que las empresas también están incluidas, se añadió la frase «las unidades económicas incluyen las empresas, los empresarios y los hogares».

b) *Ámbito de aplicación personal: Definición de economía informal*

Párrafos 4 y 5 de la Recomendación

4. La presente Recomendación se aplica a todos los trabajadores y todas las unidades económicas de la economía informal, incluyendo las empresas, los empresarios y los hogares, y en particular a:

- a) quienes poseen y explotan unidades económicas en la economía informal, como:
 - i) los trabajadores por cuenta propia;
 - ii) los empleadores, y
 - iii) los miembros de cooperativas y de unidades de la economía social y solidaria;
- b) los trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en unidades económicas de la economía formal o de la economía informal;
- c) los trabajadores asalariados con empleos informales que trabajan en empresas formales o en unidades económicas de la economía informal, o bien para ellas, incluyendo, entre otros, a los que están en situación de subcontratación o que trabajan en cadenas de suministro, o en hogares como trabajadores domésticos remunerados, y
- d) los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas.

5. El trabajo informal puede observarse en todos los sectores de la economía, tanto en espacios públicos como en espacios privados.

358. Los párrafos 4 y 5 incluyen un ámbito de aplicación personal muy amplio que cubre a todos los trabajadores y todas las unidades económicas de la economía informal, incluidas las empresas, los empresarios y los hogares en todos los sectores de la economía, tanto en espacios públicos como en espacios privados⁴⁷². Sobre la base de las definiciones estadísticas de 1993 y 2003, el párrafo 4 enumera las categorías de trabajadores y unidades económicas a las que se aplica la Recomendación:

- *Los empleadores, los trabajadores por cuenta propia, y los miembros de cooperativas y de unidades de la economía social y solidaria (apartado a)), que se consideran como informales cuando sus unidades económicas pertenecen al sector informal*⁴⁷³.

⁴⁷¹ OIT: *Actas Provisionales* núm. 11 (Rev.), Informe de la Comisión sobre la Transición desde la Economía Informal, CIT, 103.ª reunión, Ginebra, 2014, párr. 137.

⁴⁷² Cabe señalarse que la versión original del texto introductorio del párrafo 4 (entonces párrafo 6) propuesto durante las labores de preparación decía lo siguiente: «A los efectos de la presente Recomendación, la expresión 'empleo informal' incluye:». Esta formulación reflejaba la definición estadística de «empleo informal». Pero el Grupo de los Trabajadores consideró que «empleo informal» no debería utilizarse en el texto introductorio, ya que las definiciones adoptadas a los efectos de la compilación de estadísticas no siempre son las apropiadas para el establecimiento de normas del trabajo. Por consiguiente, el encabezamiento del párr. 4 se cambió por el texto actual. El foco de atención se trasladó de una definición de «empleo informal» a una enumeración del ámbito de aplicación personal de la Recomendación. No obstante, los apartados se mantuvieron sin cambios. OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), CIT, 104.ª reunión, 2015, pág. 23

⁴⁷³ Sobre las diferencias entre sector informal y economía informal, véase OIT: Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, 15.ª reunión de la CIET, 1993.

- ▶ *Los trabajadores familiares auxiliares (apartado b)), que están empleados informalmente, por definición, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal⁴⁷⁴. Incluyen, por ejemplo, la ayuda familiar en el ámbito doméstico⁴⁷⁵.*
- ▶ *Los trabajadores asalariados con empleos informales que trabajan en empresas formales o en unidades económicas de la economía informal, o bien para ellas (apartado c)), se considera que están en el empleo informal según cuál sea su relación de trabajo. Pueden trabajar informalmente en empresas formales o para ellas (algunos de estos supuestos se denominan «trabajo no declarado» o economía sumergida o economía clandestina) o en unidades económicas informales. Para considerarse informal, la relación de trabajo no debe, ni en la legislación ni en la práctica, estar sujeta a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, incluir protección social o el derecho a determinadas prestaciones laborales (como preaviso al despido, indemnización por terminación de contrato, vacaciones anuales pagadas o licencia por enfermedad). Las razones subyacentes pueden ser la no declaración de sus empleos, su condición de empleos ocasionales o empleos de corta duración, empleos con horarios o salarios por debajo de un umbral establecido (por ejemplo para el pago de las contribuciones a la seguridad social) o la no aplicación de la legislación y los reglamentos a efectos estadísticos. La naturaleza formal o informal de un puesto detentado por un asalariado se determina a partir de criterios como el pago de contribuciones por el empleador (en nombre del asalariado) y el derecho a licencia por enfermedad o vacaciones anuales pagadas. El apartado c) se refiere explícitamente a trabajadores asalariados en situación de subcontratación o que trabajan en cadenas de suministro, o en hogares como trabajadores domésticos remunerados, como ejemplos claros de esta situación. La Comisión considera que los trabajadores a domicilio también podrían incluirse en esta categoría.*
- ▶ *Los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas (apartado d)). Este apartado se incluyó por sugerencia de algunos miembros gubernamentales que consideraban que un trabajador cuya relación de trabajo no estaba reconocida o regulada trabajaba, por definición, para la economía informal⁴⁷⁶. La Oficina propuso unir los apartados c) y d) porque los trabajadores que son parte en relaciones de trabajo no reconocidas y no reguladas suelen ser considerados como asalariados con un empleo informal⁴⁷⁷. Pero la propuesta no fue aceptada.*

359. Los apartados c) y d) están estrechamente relacionados con la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), y se refieren en realidad a relaciones de trabajo encubiertas o clasificadas erróneamente.

360. El párrafo 5 de la Recomendación especifica que el trabajo informal puede observarse en todos los sectores de la economía, tanto en espacios públicos como en espacios privados. El objetivo era que la Recomendación reconociese la diversidad de lugares de trabajo para los trabajadores en la economía informal, que incluyen por ejemplo pequeños talleres, hogares privados, mercados, la calle y otros espacios públicos⁴⁷⁸.

361. El trabajo en la economía informal suele estar mal remunerado, y a menudo es peligroso e inseguro. La iniciativa empresarial, que es fundamental para el desarrollo económico y social, con frecuencia se ve minada en la lucha por la supervivencia. Por consiguiente, participar en estrategias de desarrollo locales, nacionales, regionales e internacionales es fundamental para la creación de oportunidades de trabajo decente.

⁴⁷⁴ OIT: Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, 17.ª reunión de la CIET, Ginebra, 2003, párr. 3, 2), iii).

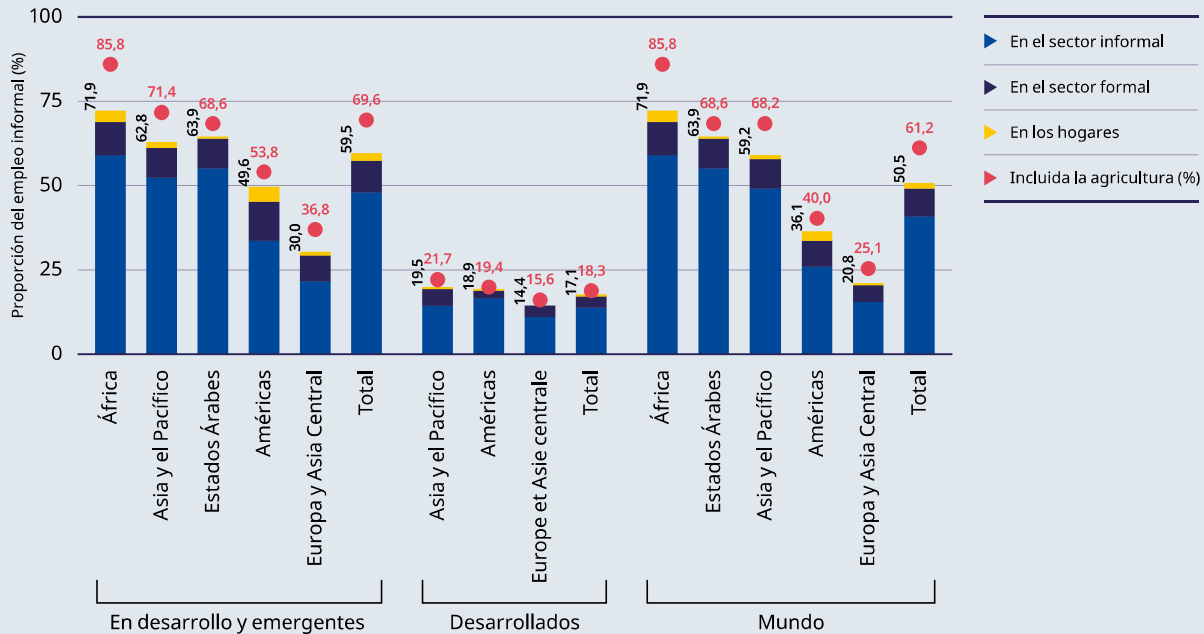
⁴⁷⁵ Véase cap. IV.

⁴⁷⁶ OIT: *Actas Provisionales* núm. 11 (Rev.), *op. cit.*, 2014, párrs. 579-592.

⁴⁷⁷ OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), CIT, 104.ª reunión, 2015, pág. 8.

⁴⁷⁸ OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (2), CIT, 103.ª reunión, 2014, pág. 50.

Gráfico 3.1

Alcance y composición del empleo informal por región en países en desarrollo, emergentes y desarrollados (porcentajes, 2016)

Fuente: cálculos de la OIT basados en el conjunto de microdatos de las encuestas de hogares

362. La Comisión toma nota de que, según las estadísticas de la OIT, dos mil millones de trabajadores, a saber, un 61,2 por ciento de la población ocupada a nivel mundial, participan en el empleo informal, un 52 por ciento en el sector informal, un 6,7 por ciento en el sector formal y un 2,5 por ciento en los hogares. La mitad de la población ocupada trabaja informalmente en actividades no agrícolas. En relación con las unidades económicas, se calcula que 8 de cada 10 forman parte del sector informal y dan cuenta del 52 por ciento del empleo en el mundo. Habitualmente, las empresas informales son pequeñas y familiares. El empleo informal existe en todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo socioeconómico, pero está más presente en los países en desarrollo. La proporción de empleo informal oscila entre el 18,3 por ciento en los países desarrollados y el 89,8 por ciento en los países en desarrollo, pasando por el 67,4 por ciento en los países emergentes (gráfico 3.1).

363. En África, la gran mayoría de los trabajadores (85,8 por ciento) depende de la economía informal. Le sigue la región de Asia y el Pacífico, con un promedio de 68,2 por ciento de empleo informal, aunque cabe señalar que en los países desarrollados de la región es del 21,7 por ciento y en los países en desarrollo y emergentes el valor se sitúa en un 71,4 por ciento. La tercera región más afectada por el empleo informal es la región de las Américas. Por último, una de cuatro personas empleadas en Europa y Asia Central lo están en el empleo informal.

364. En las *economías de ingreso bajo*, los trabajadores familiares auxiliares, inclusive en hogares agrícolas, y los trabajadores autónomos en la agricultura y el comercio ambulante integran la mayoría de la economía informal. Más del 90 por ciento del empleo informal se da en unidades sectoriales informales. En las *economías de ingreso medio*, una proporción considerable del empleo informal la constituye el empleo informal en las empresas formales y en los hogares. Este tipo de informalidad puede originarlo el incumplimiento (trabajador asalariado no registrado) o la existencia de formas de empleo que no están ni reguladas ni protegidas (en particular en el contexto de relaciones de trabajo triangulares).

365. En las *economías de ingreso alto* el trabajo autónomo representa una proporción mucho menor del total del empleo, pero incluye una proporción considerable de trabajo autónomo encubierto. Esto se refiere a aquellos empleados con trabajadores informales en o para empresas formales, los cuales no tienen derecho a prestaciones laborales o no están cubiertos por regímenes de seguridad social, así como los trabajadores parte de cuya actividad no se declara (pagos en negro) representan una parte importante del empleo informal. En algunos países, las formas atípicas o encubiertas de empleo (otros acuerdos contractuales diferentes de la relación de trabajo estándar) representan importantes fuentes de crecimiento en el empleo informal del sector formal.

366. Como ya se ha señalado en el capítulo I, todo Miembro que haya ratificado el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. La Recomendación núm. 204 también insta a la formulación y aplicación de una política de estas características (párrafo 14).

367. Muchos países consideran que la cantidad y calidad del empleo es un elemento residual y no un factor necesario para el desarrollo económico⁴⁷⁹. Cuando las políticas de empleo no consiguen proporcionar los medios para la inclusión de todas aquellas personas que están disponibles para trabajar y buscan trabajo, los trabajadores se ven obligados a desempeñar actividades que les permitan sobrevivir, aunque no estén protegidas y sean, por lo general, menos productivas. Cuando se dan sobre todo altas tasas de desempleo, subempleo y pobreza, la economía informal tiene un importante potencial para crear trabajo y generar ingresos porque es relativamente fácil acceder a ella y los niveles de exigencia en materia de educación, calificaciones, tecnología y capital son muy bajos. Sin embargo, los empleos creados de este modo a menudo no reúnen los criterios del trabajo decente⁴⁸⁰ y escapan al control de las autoridades públicas pertinentes. De hecho, la economía informal puede atrapar a las personas y a las empresas en una espiral de baja productividad y pobreza.

368. La informalidad es un fenómeno que afecta a todos los países del mundo y que existe en una gran variedad de sectores, incluido el trabajo ocasional y precario en la economía formal⁴⁸¹.

2. Tratamiento de las causas subyacentes de la economía informal

369. Los cambios en el mundo del trabajo, incluidas las nuevas formas de trabajo y la organización del trabajo, han intensificado la informalización de la producción y las relaciones de trabajo⁴⁸². La economía informal evoluciona y sus características cambian a medida que el mundo evoluciona.

370. Los trabajadores en la economía informal revisten características muy distintas dependiendo de la unidad de producción en la que participen y de su situación en el empleo. Esta diversidad significa que los trabajadores y las empresas implicados se enfrentan a problemas de distinta índole que deben abordarse a través de políticas y medidas diversas. A pesar de estas diferencias, los trabajadores y los empresarios en la economía informal comparten una característica destacada: no están reconocidos ni protegidos por el marco jurídico y normativo, ni se benefician de su aplicación efectiva. Ello comporta un alto grado de vulnerabilidad. Se enfrentan a graves dificultades para organizarse efectivamente, y raramente están sindicalizados, por lo que no tienen voz para reclamar sus derechos. También tienen poco o ningún acceso (sólo informal) a los mercados o a posibilidades de financiación. Además, si bien no todos aquellos que participan en la economía informal son pobres, existe un fuerte

⁴⁷⁹ OIT: Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, Informe VI, 2002, *op. cit.*, párr. 14.

⁴⁸⁰ *Ibid.*, párr. 6.

⁴⁸¹ Algunos gobiernos, como los de *Austria* y *Dinamarca*, indican en sus memorias que en sus países no tienen economía informal. No obstante, no proporcionan indicaciones acerca del trabajo no declarado, que constituye una práctica existente en Europa.

⁴⁸² OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, 2002, *op. cit.*, pág. 2.

solapamiento entre informalidad y pobreza. Carecen de seguridad del empleo, incluida la protección contra el despido arbitrario o la pérdida del empleo, seguridad de los ingresos, desarrollo de carrera, reconocimiento de las competencias y, lo que es más importante, se enfrentan a graves riesgos para la seguridad en el trabajo⁴⁸³.

371. Como todos los trabajadores deberían disfrutar de derechos en el trabajo, independientemente de dónde trabajen, es fundamental adoptar las medidas necesarias para abordar los aspectos negativos de la economía informal, así como sus causas subyacentes. Estos aspectos son polifacéticos e incluyen, entre otros, un marco jurídico e institucional que dificulta la transición a la formalidad; la inexistencia de políticas macroeconómicas y laborales adecuadas; la falta de instituciones relacionadas o no con el mercado que sean sólidas y efectivas; la ausencia de igualdad de oportunidades (debido, entre otras razones, a la falta de competencias); la discriminación persistente, y la falta de representación y de voz. Una gobernanza deficiente es pues una cuestión clave tras la informalidad⁴⁸⁴, pero existen muchos otros factores.

372. Es decisivo abordar estas causas subyacentes y estratificadas para asegurar una transición sostenible a la formalidad. Los aspectos negativos del trabajo en la economía informal superan con creces sus aspectos positivos. El empleo informal proporciona una oportunidad para asegurar las necesidades básicas de supervivencia de muchas personas y, en algunas circunstancias, ofrece oportunidades de empleos flexibles con ingresos relativamente altos. Al mismo tiempo, las personas que trabajan en el sector no estructurado no reciben ninguna cotización a la seguridad social de la relación laboral y a menudo están expuestas a déficits generalizados de trabajo decente, trabajando en empleos con salarios bajos y en condiciones de trabajo peligrosas. Para reducir la desigualdad, la pobreza y la vulnerabilidad, y crear condiciones habilitantes para la formalización, es necesario asociar el crecimiento económico a la creación de empleo formal, inducir un cambio de tendencia hacia mejores oportunidades de empleo en la economía formal y mejorar las condiciones de empleo en las actividades informales⁴⁸⁵.

373. Como se indica en el preámbulo de la Recomendación núm. 204, la transición debe fundamentarse en el reconocimiento de que la alta incidencia de la economía informal representa un importante obstáculo para los derechos de los trabajadores, con inclusión de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como para la protección social, las condiciones de trabajo decente, el desarrollo inclusivo y el Estado de derecho. Ello tiene consecuencias negativas para el desarrollo de empresas sostenibles, los ingresos públicos y el ámbito de actuación de los gobiernos, en particular por lo que se refiere a las políticas económicas, sociales y ambientales, así como para la solidez de las instituciones y la competencia leal en los mercados nacionales e internacionales. También afecta al nivel de vida de la población e impide que las familias y las unidades económicas mejoren su productividad y salgan de la pobreza⁴⁸⁶. Existe un consenso a nivel mundial de que no será posible lograr un desarrollo incluyente si no se hacen extensivos los derechos y oportunidades a los trabajadores de la economía informal⁴⁸⁷.

⁴⁸³ *Ibid.*, pág. 4.

⁴⁸⁴ *Ibid.*, pág. 7; y OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (2), 2104, *op. cit.*, pág. 8

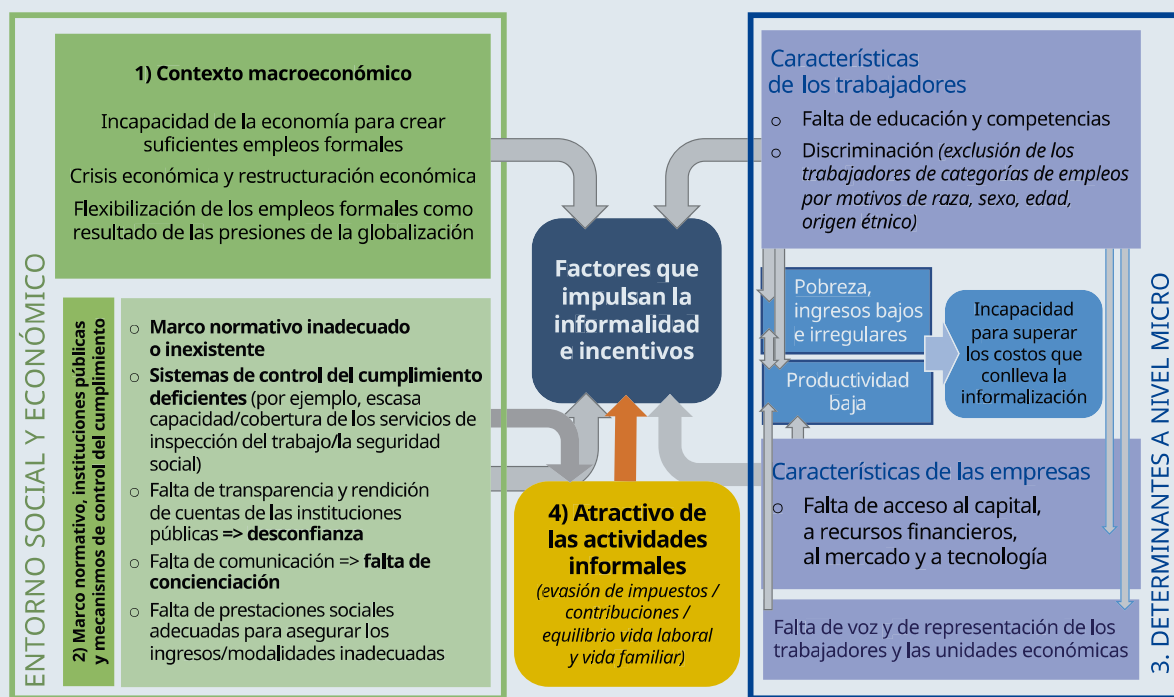
⁴⁸⁵ OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), 2014, *op. cit.*, párr. 30.

⁴⁸⁶ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, 2002, *op. cit.*, pág. 6; *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (2), 2014, *op. cit.*, pág. 13.

⁴⁸⁷ OIT: Orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, Consejo de Administración, 317.^a reunión, Ginebra, marzo de 2013, documento GB.317/INS/2 (Rev.), anexo I, párr. 14.

Gráfico 3.2

Principales factores que impulsan la informalidad



Fuente: F. Bonnet: *Methodological note on national diagnostic of information*, OIT, Ginebra, 2019.

374. Además, la economía informal y la economía formal operan en un complejo entorno de interrelaciones. Lo que ocurre en la economía informal repercute en la economía formal, y viceversa. Existe una relación de continuidad entre las economías formal e informal, en la que coexisten trabajadores y empresas y donde los déficits más graves de trabajo decente se sitúan en el extremo inferior. El sector informal no existe en forma separada del sector formal; más bien produce para él, comercia con él, distribuye y presta servicios al sector formal⁴⁸⁸. Los trabajadores y los productores de la economía informal están vinculados a la economía mundial de diversas formas (redes mundiales de producción, migración, ciclos económicos mundiales y variaciones de los precios mundiales de los productos básicos y los alimentos), lo cual repercute en el nivel de vulnerabilidad de las unidades económicas y los trabajadores de la economía informal; la actividad y las capacidades de los actores de la economía informal; las vías de transición a la formalidad, y la posibilidad de controlar y hacer cumplir efectivamente la reglamentación relativa a las empresas de ámbito mundial que operan en diferentes jurisdicciones. Las actividades de la economía informal, al igual que otras, se ven sumamente afectadas por los cambios en la demanda interna agregada, las reducciones en el flujo del crédito, la desaceleración del comercio internacional y otros aspectos de las crisis económicas⁴⁸⁹.

⁴⁸⁸ OIT: *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*, Ginebra, 2013, párr. 1.13.

⁴⁸⁹ OIT: *Transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), 2014, op. cit., párr. 24

III. Objetivos de la Recomendación

Párrafo 1 de la Recomendación

La presente Recomendación proporciona a los Miembros orientaciones para:

- a) facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas desde la economía informal a la economía formal, respetando los derechos fundamentales de los trabajadores y garantizando oportunidades de seguridad de los ingresos, medios de sustento y emprendimiento;
- b) promover la creación, preservación y carácter duradero de empresas y de empleos decentes en la economía formal, así como la coherencia de las políticas macroeconómicas, de empleo, de protección social y otras políticas sociales, y
- c) prevenir la informalización de los empleos de la economía formal.

1. Facilitar las transiciones protegiendo los derechos y los medios de vida

375. La utilización del término «transición» hace hincapié en el proceso de avanzar hacia el objetivo de la formalización para lograr el trabajo decente. La Comisión ya se ha referido a la incorporación gradual de los trabajadores y las unidades económicas a la economía formal como objetivo último, y solicita reiteradamente información sobre la tasa de informalidad a nivel nacional y las medidas adoptadas para facilitar la transición a la economía formal. Este proceso lleva tiempo y el objetivo debe alcanzarse mediante un desarrollo económico y social sostenido, resultado de medidas y políticas combinadas para lograr el pleno empleo y productivo y la reducción de la pobreza⁴⁹⁰.

CEACR – En sus comentarios relativos al Convenio sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122) en relación con *Fiji*, la Comisión tomó nota de que, desde su creación en 2015, el Plan de subsidios para micro y pequeñas empresas había ayudado en su transición a la economía formal a 6 622 empresarios de empresas cuyas actividades abarcaban de los cultivos comerciales a la ganadería aviar, pasando por la confección y la peluquería. Además, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo sigue proporcionando servicios de apoyo para el desarrollo a las empresas. El Centro Nacional de Pequeñas Empresas ofrece orientación y formación en los ámbitos de la gestión financiera y las prácticas empresariales. La mayoría de los beneficiarios de los subsidios son mujeres que crean empresas de confección, servicios de comedor, artesanía, ropa de segunda mano y agricultura⁴⁹¹.

376. En materia de informalidad, es común distinguir entre la que tiene origen laboral, y se refiere a las personas, de la que tiene origen empresarial, y que se refiere a las actividades productivas. La informalidad laboral se asocia a ocupaciones de baja productividad y a situaciones laborales en las cuales los trabajadores, de manera voluntaria o involuntaria, están despojados de derechos sociales, seguridad social y otras prestaciones legales. En cambio, la informalidad empresarial está relacionada con los procesos de registro y funcionamiento de los negocios desde el punto de vista productivo/comercial. Los dos tipos de informalidad se relacionan a través del mercado de trabajo⁴⁹².

377. Las condiciones para pasar de modalidades informales a modalidades formales, o para contratar formalmente a los trabajadores, deberían ser accesibles y resultar atractivas para

⁴⁹⁰ Estudio General de 2010, párr. 697. Véase también *República Dominicana* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2017.

⁴⁹¹ *Fiji* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

⁴⁹² J. M. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana: *Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos*, Lima, OIT, 2018, pág. 395.

los empleadores y para los trabajadores. Por consiguiente, los planteamientos adoptados en relación con la formalización deberían asegurar que se abordan las necesidades y preocupaciones respectivas; que los costos de transacción y los costos reales de la formalización son relativamente menores que los de la informalidad; que las ventajas de la formalidad son mayores que las de la informalidad, y que las instituciones, sistemas y procedimientos formales son dignos de confianza, transparentes y eficientes⁴⁹³. Los gobiernos deben esforzarse por demostrar, a través de políticas e incentivos, que la transición a la formalidad puede mejorar las condiciones de trabajo, al tiempo que ayuda a hacer prosperar los medios de vida y la iniciativa empresarial.

378. La Comisión recuerda la importancia de asegurar que las políticas de transición toman en consideración la diversidad de cada contexto y las distintas categorías de trabajadores y de empresas implicadas, protegiendo al mismo tiempo los medios de vida y las oportunidades de iniciativa empresarial, y ampliando la cobertura de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que se aplican a todos los trabajadores, independientemente de su relación de trabajo o situación en el empleo, incluidos los trabajadores y los empresarios en la economía informal⁴⁹⁴.

379. También se ha puesto de relieve la importancia de que las unidades económicas informales puedan subsistir, y que se les debería prestar asistencia para que puedan mejorar sus condiciones operativas y de trabajo, ya que la transición no puede llevarse a cabo de un día para otro⁴⁹⁵. En muchos casos, estas unidades económicas son el único medio de subsistencia disponible. Así pues, es necesaria cautela para asegurar que la transición no genera nuevos problemas socioeconómicos originados por la eliminación de empresas o el aumento del desempleo, que resulten en pérdida de ingresos para los trabajadores cuyo único medio de vida sea el empleo en la economía informal. A este respecto, la Recomendación reconoce la importancia que revisten el reconocimiento de la propiedad actual y los medios para formalizar los derechos de propiedad y el acceso a la tierra (párrafo 13).

CEACR – En sus comentarios sobre el Convenio núm. 122 relativos a *Filipinas*, la Comisión tomó nota de la memoria del Gobierno, según la cual había establecido un programa de trabajo sobre la iniciativa empresarial (*Unlad Kabuhayan Program Laban sa Kahirapan*) para ayudar a los trabajadores autónomos del sector informal marginados que deseaban ampliar o convertir sus pequeñas empresas de subsistencia en empresas viables y sostenibles⁴⁹⁶.

CEACR – En sus comentarios sobre el Convenio núm. 122 relativos a la *India*, la Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno según la cual el aumento de los ingresos salariales había tenido por consecuencia el fortalecimiento de los medios de vida y la base de recursos de los campesinos pobres en el país, ya que el 72 por ciento de los fondos consistieron en salarios pagados a los trabajadores. Además, el Ministerio de Desarrollo Rural había decidido reestructurar el actual programa Swarnjayanti Gram Swarojgar Yojana (SGSY) en la Misión Nacional de Sustento Rural (NRLM) con objeto de que alcanzase aplicación universal, un enfoque centrado, y se lograra erradicar la pobreza para 2014-2015. La idea constituía la piedra angular de la estrategia nacional de reducción de la pobreza⁴⁹⁷.

⁴⁹³ OIT: *Formalizing domestic work*, Ginebra, 2016, pág. 31.

⁴⁹⁴ Estudio General de 2010, *op. cit.*, párrs. 695-697.

⁴⁹⁵ OIT: *Síntesis de los diálogos nacionales sobre el futuro del trabajo*, Ginebra, 2017, pág. 35.

⁴⁹⁶ *Filipinas* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2009.

⁴⁹⁷ *India* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2012.

380. Unas políticas bien concebidas pueden facilitar las transiciones a la formalidad y promover actividades formales de tal modo que brinden a todos los trabajadores oportunidades nuevas para pasar a la economía formal. Muchos países también adoptan medidas para combatir el empleo ilegal penalizando la no declaración de los trabajadores. En algunos casos, los trabajos informales en o para empresas formales así como relaciones de trabajo no reconocidas obedecen al deseo de evitar trámites administrativos complejos y costosos, y en otros obedece a motivos culturales. Algunas medidas están centradas en la regularización de los trabajadores en situación vulnerable⁴⁹⁸.

381. La Comisión toma nota en particular de la amplia gama de políticas y medidas adoptadas para promover la transición a la formalidad.

Finlandia – El Plan de acción para luchar contra la economía sumergida y los delitos económicos para 2016-2020 incluye 20 proyectos (en varios ministerios). Las principales medidas figuran en la estrategia nacional para abordar la economía sumergida y los delitos económicos, y las de más impacto están incluidas en el Plan de acción.

Nueva Zelandia – Business NZ indica que el trabajo no declarado se observa principalmente a nivel individual. Se pide a los trabajadores, en su mayoría migrantes, que trabajen en condiciones menos ventajosas que las que dispone la legislación.

CEACR – En sus comentarios sobre el *Estado Plurinacional de Bolivia*, la Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno de que, con objeto de alentar la transición de la informalidad a la formalidad, se había fortalecido el registro obligatorio de empleadores y trabajadores por tamaño de empresa. La Comisión solicitó al Gobierno que comunicase información actualizada, desglosada por sexo y edad, sobre la tasa de informalidad en el país, y que proporcionase información detallada sobre las medidas adoptadas para facilitar la transición de los trabajadores de la economía informal a la economía formal⁴⁹⁹.

CEACR – En sus comentarios sobre *Costa Rica*, la Comisión tomó nota de que, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se proporcionan servicios financieros y de desarrollo empresarial a través de la red de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes). El Gobierno informa asimismo de la aplicación de medidas para promover la formalización de dichas empresas, entre otras, el programa denominado «Consultorio Empresarial Móvil», que capacita y acompaña a las empresas en su trámite de formalización y registro de pymes ante el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), mediante el cual se otorgan incentivos a las mismas, que incluyen la exoneración del impuesto a sociedades jurídicas, el acceso a fondos, la participación en encuentros empresariales y la preferencia en la adjudicación de licitaciones por parte de la administración pública⁵⁰⁰.

⁴⁹⁸ Para consultar ejemplos de legislación sobre esta cuestión, véase, OIT: *Transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (I), 2014, *op. cit.*, párrs. 98 y 99.

⁴⁹⁹ *Costa Rica* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2018.

⁵⁰⁰ *Costa Rica* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2018.

382. En relación con la protección social, algunos gobiernos se refieren en sus memorias a las medidas adoptadas para mejorar la cobertura a través de la regularización de la situación de los asalariados que no están registrados en el sistema de seguridad social⁵⁰¹. En otros casos, las medidas van dirigidas a ampliar el seguro social a los trabajadores autónomos, los trabajadores independientes y los empleadores⁵⁰².

2. Promover la creación, preservación y sostenibilidad de las empresas en la economía informal, los puestos de trabajo decentes y la coherencia política

383. Los gobiernos también deberían adoptar medidas para asegurar la creación, preservación y sostenibilidad de las empresas y los puestos de trabajo decentes en la economía formal. Esto guarda relación con dos elementos: el desarrollo de un entorno favorable para las empresas y la creación de puestos de trabajo decentes.

En sus Conclusiones relativas a la promoción de las empresas sostenibles, la CIT señala que un entorno propicio para el desarrollo de empresas sostenibles incluye el diálogo social, el respeto de los derechos humanos y las normas internacionales del trabajo, una cultura empresarial, una política macroeconómica acertada y estable, un entorno jurídico y reglamentario propicio y un Estado de derecho, la garantía de los derechos de propiedad, y la infraestructura material. Una reglamentación mal concebida y la imposición de cargas burocráticas innecesarias a las empresas limitan la creación de nuevas empresas y las actividades empresariales en curso de las empresas existentes y conducen a la informalidad, la corrupción y costos derivados de la pérdida de eficiencia⁵⁰³.

384. No obstante, un entorno favorable a las empresas no suele bastar por sí mismo, ya que también hay que conceder prioridad a la creación de empleos decentes en la economía formal⁵⁰⁴. Este aspecto se examina más detalladamente en la sección V del capítulo 1. Para lograrlo, es necesario promover la coherencia de las políticas macroeconómicas, de empleo, de protección social y otras políticas sociales, que es el segundo objetivo de la Recomendación.

385. El artículo 1 del Convenio núm. 122 establece la formulación de una política activa destinada a situar el pleno empleo, productivo y libremente elegido en el centro de las políticas económicas y sociales. Esta coherencia de las políticas tiene por objeto asegurar que el crecimiento está vinculado adecuadamente a la generación de empleo productivo y sostenible. Al hacerlo, las políticas nacionales de empleo deberían incorporar un marco integrado de políticas que facilite la transición a la economía informal, como se señala en los párrafos 10, 14 y 15 de la Recomendación. La Recomendación núm. 204 reconoce que la informalidad obedece a múltiples causas y que es necesario aplicar diversas y múltiples estrategias para abordarla, desde distintos ámbitos de política e implicando instituciones y autoridades en estrategias coordinadas, coherentes e integradas.

3. Prevenir la informalización de los puestos de trabajo formales

386. El tercer objetivo de la Recomendación es proporcionar orientaciones para prevenir la informalización de los empleos de la economía formal. La Comisión considera que este aspecto es particularmente pertinente, ya que, en ocasiones, los cambios en la organización del trabajo y las nuevas formas de trabajo provocan una mayor flexibilidad en el mercado

⁵⁰¹ Por ejemplo, *Argelia* (Ley Complementaria de Finanzas (SFA), arts. 57 y 58) y *Ecuador*.

⁵⁰² Por ejemplo, *Argelia* (Ley Complementaria de Finanzas (SFA), arts. 60 y 61) y *Bahrein*. La Comisión recuerda que su último Estudio General se refiere a los instrumentos sobre la protección de la seguridad social, en particular sobre la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).

⁵⁰³ OIT: [Conclusiones relativas a la promoción de las empresas sostenibles](#), CIT, 96.ª reunión, Ginebra, 2007, párr. 11.

⁵⁰⁴ OIT: Informe de la Reunión tripartita de expertos sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal, 2013, documento GB.319/INS/14/6, *op. cit.*, párrs. 114-115.

de trabajo, la dilución de las funciones y las responsabilidades y el desdibujamiento de las líneas que separan a los trabajadores dependientes de los independientes. En muchos casos, todo ello conduce hacia la informalización o precarización del trabajo. Los trabajadores y las unidades económicas están cada vez más sujetos a modalidades de trabajo flexible, incluida la subcontratación y la externalización, en la periferia del núcleo empresarial o en el nivel inferior de la cadena de producción. Ello está provocando la reducción de la protección de los trabajadores y una falta de claridad en relación con la identidad de los trabajadores, que a menudo se ven empujados hacia la informalidad. Tareas que antes se llevaban a cabo en la empresa, ahora suelen realizarlas subcontratistas, que a veces son antiguos trabajadores que han pasado a ser trabajadores autónomos. Estas tareas se encuentran en los límites de la formalidad⁵⁰⁵, y pueden conllevar relaciones de trabajo encubiertas, como se señala en la Recomendación núm. 198.

387. El párrafo 1, c), debería leerse junto al párrafo 4, c) y d), de la Recomendación por lo que respecta al ámbito de aplicación personal. El apartado c) se refiere a los trabajadores con empleos informales en empresas formales, o en unidades económicas en la economía formal o informal, y el apartado d) se refiere a los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas (ver sección V.4, b), de este capítulo).

388. La Comisión observa que algunos gobiernos han proporcionado en sus memorias relativas al Convenio núm. 122 información sobre las medidas que han tomado, como la adopción de reglamentos para impedir el empleo informal⁵⁰⁶.

Argentina – Se creó en 2014 la Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular (UEFTI) en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con el objeto de analizar, investigar y evaluar situaciones de trabajo no registrado en sectores complejos de fiscalizar, así como todas las formas de subcontratación ilegal y fraude laboral y a la seguridad social⁵⁰⁷.

Honduras – En su memoria, el Gobierno se refiere a un proyecto de ley sobre la inclusión social de los trabajadores independientes y los trabajadores autónomos, sometido a las autoridades ejecutivas en 2017. Los objetivos del proyecto de ley incluyen la prevención de la informalización del empleo.

CEACR – En sus comentarios sobre *Bulgaria*, la Comisión tomó nota de la Estrategia Única del Gobierno para 2015-2017 dirigida a reducir los costos de cumplimiento, incluida la adopción de medidas para impedir el acceso a la economía sumergida y medidas para ayudar a las personas que trabajaban en la economía informal a iniciar su transición a la economía formal. El Gobierno añadió que estas medidas se combinaban con inspecciones en distintos ámbitos de la economía, con la ayuda de las organizaciones de empleadores, y con sanciones más duras en caso de que se detectasen violaciones⁵⁰⁸.

⁵⁰⁵ J. M. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana: *Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos*, 2018, *op. cit.*, pág. 172.

⁵⁰⁶ Por ejemplo, *Azerbaiyán* (orden presidencial núm. 3287 de 9 de octubre de 2017 por la que se aprueba el Plan de acción para eliminar el empleo informal).

⁵⁰⁷ [Ley núm. 26940 de 2014 sobre la Promoción del Trabajo Registrado y la Prevención del Fraude Laboral](#), art. 39.

⁵⁰⁸ *Bulgaria* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2018.

▶ IV. Evaluación y diagnóstico⁵⁰⁹

Párrafos 6 y 8 de la Recomendación

6. Para poner en práctica las disposiciones de los párrafos 2 y 5, y dada la diversidad que reviste la economía informal en los Estados Miembros, la autoridad competente debería determinar la naturaleza y el alcance de la economía informal según se describe en la Recomendación, y su relación con la economía formal. Al hacerlo, debería recurrir a mecanismos tripartitos en los que participen plenamente las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, las cuales deberían incluir en sus filas, de acuerdo con la práctica nacional, a los representantes de las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y de las unidades económicas de la economía informal.

8. Los Miembros deberían llevar a cabo una evaluación y un diagnóstico apropiados de los factores, las características, las causas y las circunstancias de la informalidad en el contexto nacional para documentar la formulación y la aplicación de las leyes y los reglamentos, las políticas y otras medidas dirigidas a facilitar la transición a la economía formal.

389. La economía informal es heterogénea y puede adoptar muy distintas formas, según las características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas implicadas (como indica el párrafo 7, a), de la Recomendación)⁵¹⁰.

390. La diversidad de situaciones precisa de políticas específicas. Por consiguiente, es importante que las autoridades competentes analicen la diversidad, el tamaño y la envergadura de la economía informal, así como la relación entre la economía formal y la economía informal. Esta evaluación es decisiva y debería realizarse antes de la adopción, revisión y aplicación de las leyes y los reglamentos y otras medidas en aras de asegurar una cobertura y protección adecuadas de todas las categorías de trabajadores y de unidades económicas. La información de referencia sobre el tamaño y el aumento de la mano de obra, la educación y especialización de los que se incorporan al mercado laboral, las migraciones de las zonas rurales a las ciudades y el índice de urbanización reviste gran importancia⁵¹¹. La mejora de la calidad de los datos recopilados sobre la economía informal puede llevar a mejoras en la formulación de las políticas. No obstante, medir el alcance preciso de la economía informal no es fácil, ya que consiste en gran medida en actividades que no están registradas. Un ejercicio diagnóstico puede ayudar a obtener un amplio consenso en relación con la situación, especialmente si el proceso es transparente y participativo, y por consiguiente puede proporcionar una buena base para ponerse de acuerdo en las prioridades y las responsabilidades y para definir un plan de acción y un mapa de ruta. También proporciona un punto de partida para el control y la evaluación de las medidas de política y la tasa de formalización. Idealmente, debería llevarse a cabo durante las etapas iniciales del proceso de formalización. La Comisión señala que, a partir de su experiencia en el terreno, la OIT está preparando una nota metodológica en la que expone el alcance y la secuencia del diagnóstico, que debería adaptarse a las circunstancias de cada país. Al tiempo que destaca la importancia de adaptar el proceso de diagnosis y de evaluación a la situación nacional, la Comisión considera de utilidad describir el proceso llevado a cabo por la OIT en el terreno, que podría servir de modelo y de inspiración para otros países. El modelo ha recibido la validación tripartita a nivel nacional en muchos países.

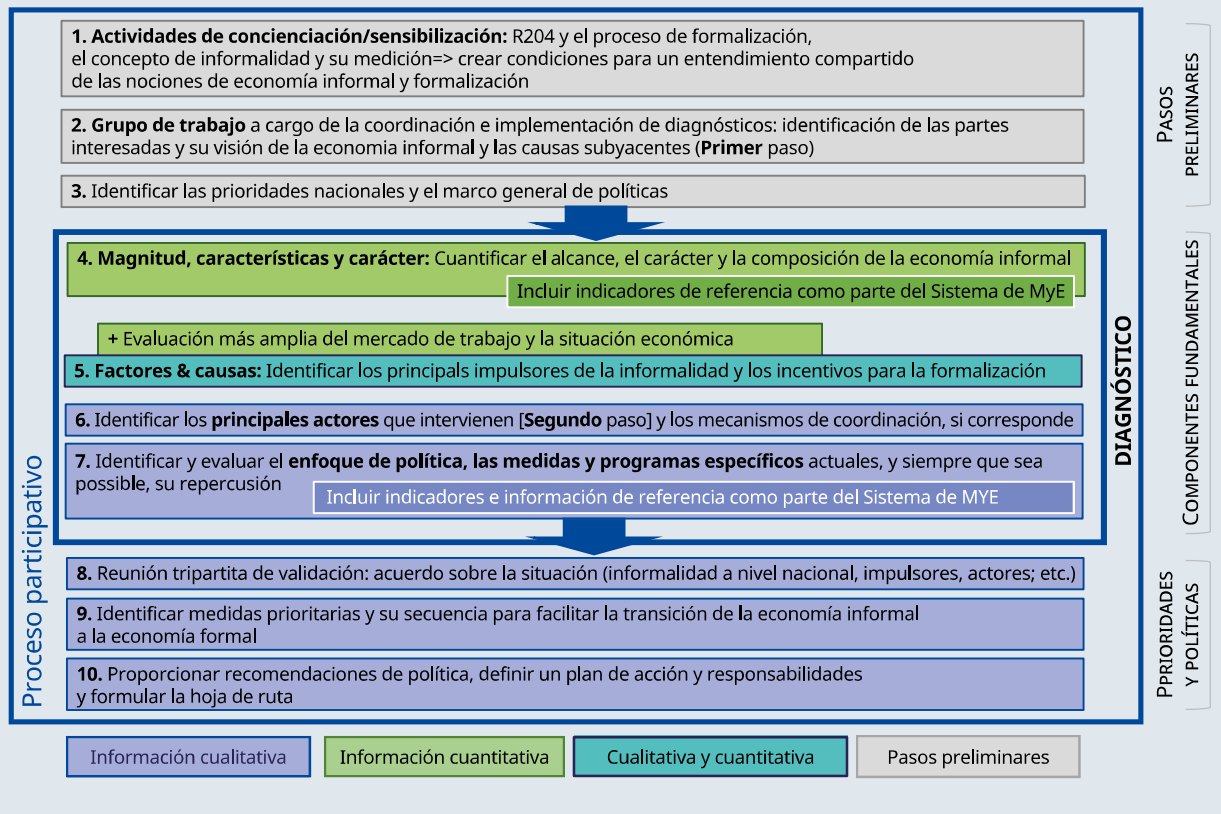
⁵⁰⁹ A este respecto, véase F. Bonnet: «Methodological note on national diagnostic of information», 2019, *op. cit.*

⁵¹⁰ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, 2002, *op. cit.*, pág. 2.

⁵¹¹ *Ibid.*, pág. 36.

Gráfico 3.3

Resumen de las principales etapas y posible secuencia del diagnóstico



Fuente: OIT: *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico* (tercera edición), OIT, Ginebra, 2018, gráfico 2.

391. La etapa preparatoria consiste de los pasos 1 a 3, y tiene por objeto reunir a las partes interesadas, identificar a los actores y entender la naturaleza de la informalidad a nivel nacional. Durante la misma se lleva a cabo una serie de actividades de sensibilización y concienciación y se designa a un grupo de trabajo con la responsabilidad de llevar a cabo el diagnóstico nacional con una función clave. También se definen las prioridades nacionales (que se establecen en el paso 7).

392. El núcleo del diagnóstico son los pasos 4 a 7. El alcance y la envergadura de esta etapa dependen del tipo de formalización escogida: nacional, sectorial o por grupo de trabajadores o unidad económica. Es importante obtener la aceptación de los actores implicados. Si no se determina un grupo o sector prioritario, puede llevarse a cabo un diagnóstico de la informalidad limitado (una evaluación cuantitativa de la naturaleza y el alcance de la informalidad). Si se determina un grupo o sector como prioridad, éste será objeto de un diagnóstico en profundidad:

- ▶ Establecimiento de un perfil de los trabajadores o de las unidades económicas (cuantitativo, sociodemográfico, composición del sector económico, incidencia de la informalidad en el grupo en particular, condiciones de trabajo y déficits de trabajo decente).
- ▶ Establecimiento de una base de referencia para la selección de un conjunto de indicadores que se valorarán periódicamente a fin de controlar y evaluar los avances (a este respecto, es importante examinar la capacidad nacional para elaborar estadísticas periódicamente y ponerse de acuerdo sobre lo que debería evaluarse y el conjunto de indicadores que deben seleccionarse).

- ▶ Determinación de los principales factores que impulsan informalidad (véase el gráfico 3.2.) que pueden guardar relación con la incapacidad para crear empleo decente, un marco normativo inadecuado o un cumplimiento deficiente, así como de las características de los trabajadores (educación, competencias). La experiencia muestra que si los distintos factores que impulsan la informalidad se abordan de manera integrada y coordinada, los resultados son mejores.
- ▶ Identificación de los actores y los mecanismos existentes de coordinación en vigor, que conllevan la determinación y la evaluación de las políticas, los actores y las responsabilidades, así como la coordinación entre ellos. Idealmente, esto debería llevarse a cabo con la participación de los representantes de la economía informal.
- ▶ Evaluación del nivel de integración de las medidas encaminadas a reducir los déficits de trabajo decente en los marcos nacionales de política estratégica. Ello conlleva la determinación del modo en que las políticas se traducen en programas y la valoración del equilibrio entre las medidas disuasorias y los incentivos, a partir de la recopilación de datos y de la realización de evaluaciones.

393. La etapa posterior al diagnóstico consiste de los pasos 8 a 10. Durante esta etapa, los mandantes revisan los resultados, los validan y deciden cuáles son las prioridades a partir de las cuales definir el plan de acción, a saber, cuál es el objetivo final. Puede organizarse una reunión para la validación tripartita con el objetivo de alcanzar un acuerdo sobre las prioridades y elaborar el plan de acción nacional, que incluya recomendaciones de políticas equilibradas (una combinación de incentivos y medidas de cumplimiento), funciones y responsabilidades. También puede contemplarse un proceso gradual de formalización, aunque conllevaría la delicada tarea de establecer prioridades entre los sectores o grupos específicos.

Ejemplos de diagnóstico a nivel nacional

La Comisión toma nota de que, con arreglo a la metodología adoptada por la OIT para la elaboración de diagnósticos nacionales, se están poniendo en práctica 25 procedimientos. Según corresponda, pueden centrarse en el conjunto de la economía o en sectores, unidades económicas o grupos de trabajadores específicos⁵¹². Varios países están realizando diagnósticos exhaustivos del conjunto de su economía informal, como el *Brasil*, *Nepal*, *Sudáfrica*, *Swazilandia* y *Viet Nam*. Otros países han adoptado un enfoque centrado en sectores específicos, como la construcción en *Côte d'Ivoire* y *Madagascar*, el sector comercial en *Burkina Faso* o el sector del espectáculo en relación con el VIH y el sida en *Camboya*. Por último, otros países se están centrando en cuestiones concretas, como el trabajo no declarado en *Grecia*; en grupos de trabajadores, como los trabajadores asalariados de las microempresas en el *Perú*; en unidades económicas concretas, como las micro y pequeñas empresas en el *Camerún*; o en esferas de políticas específicas, como la seguridad social en *Zambia*. También se está brindando apoyo en relación con las cuestiones sobre medición de los resultados en el Caribe, *India* y *Montenegro*. Se han elaborado o se están elaborando con el apoyo de la OIT varios planes de acción u hojas de ruta nacionales, como la Hoja de ruta para combatir el trabajo no declarado en *Grecia*, el plan general quinquenal para la provincia de Kwazulu-Natal en *Sudáfrica*, o la estrategia de transición a la economía formal en *Zimbabwe*. En América Latina y el Caribe, se están aplicando estrategias basadas en una pluralidad de intervenciones, por ejemplo, en la *Argentina* y el *Brasil*. Se estima que, durante el período 2016-2021, como mínimo diez países de distintas regiones promoverán la formulación y aplicación de marcos integrados de políticas.

⁵¹² OIT: «[Resultado 6: Formalización de la economía informal](#)», Consejo de Administración, 329.ª reunión, marzo de 2017, documento GB.329/POL/2, párr. 9.

394. La Comisión toma nota de que algunos gobiernos han proporcionado información en sus memorias sobre las medidas adoptadas para formular diagnósticos y evaluaciones sobre la incidencia de la informalidad a nivel nacional tanto en las zonas urbanas como en las rurales⁵¹³. Una memoria se refiere a la elaboración de indicadores que ayudarán a determinar cuáles son las futuras tendencias⁵¹⁴. Otras proporcionan información sobre las reuniones celebradas a nivel nacional para examinar y reflexionar sobre la economía informal que⁵¹⁵, como señalan algunos gobiernos, han brindado la oportunidad de informar acerca de la Recomendación⁵¹⁶.

▶ V. Un marco coherente e integrado de políticas para facilitar la transición

395. El párrafo 10 de la Recomendación insta a la inclusión de un marco integrado de políticas en las estrategias o planes de desarrollo, así como en las estrategias de lucha contra la pobreza y los presupuestos, tomando en consideración el papel que desempeñan los diferentes niveles de gobierno. Debería asegurarse la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la cooperación entre los órganos y las autoridades competentes, tales como las autoridades tributarias, las instituciones de la seguridad social, las inspecciones del trabajo, las autoridades aduaneras, los organismos de migración y los servicios de empleo (párrafo 12). Para abordar la informalidad es precisa una evaluación de una combinación de factores de tipo macroeconómico e institucional⁵¹⁷.

396. La Recomendación tiene por finalidad proporcionar orientaciones sobre la amplia gama de políticas que resultan eficaces para facilitar la transición a la formalidad. El método propuesto consiste en abordar las causas subyacentes y no sólo los síntomas, a través de una estrategia global y diversificada⁵¹⁸. Se sustenta en la comprensión común de que la mejor manera de facilitar la transición a la economía formal es mediante una estrategia integrada, una coherencia entre las políticas, una coordinación institucional y el diálogo social. Las intervenciones son más eficaces si se combinan entre ellas y si tratan simultáneamente las diversas causas de la informalidad, lo que permite afrontar tanto su diversidad como su envergadura⁵¹⁹. Si bien es éste el objetivo general, ello no significa que todas las medidas deban adoptarse al mismo tiempo. El tratamiento de la informalidad es un proceso de larga duración que depende de sus características específicas y del nivel de consenso alcanzado. En algunos casos, puede decidirse empezar poco a poco, con una o dos políticas sencillas como modelo para las medidas que se adopten más adelante. Así, por ejemplo, algunos países

⁵¹³ Por ejemplo, *Armenia* (en el marco de su plan de acción nacional), *Argentina*, *Cabo Verde* (estudio realizado en 2015), *Gabón* (encuesta de todas las unidades empresariales del país), *Indonesia* (se han llevado a cabo varios estudios sobre los trabajadores en las micro y pequeñas empresas, los requisitos en el trabajo de los pescadores, la relación de trabajo y las empresas informales, así como sobre la protección de los trabajadores a domicilio) y *Seychelles* (está previsto realizar un estudio en 2019 con la asistencia del Banco Mundial).

⁵¹⁴ Memoria de *Tailandia*.

⁵¹⁵ Por ejemplo, *República Centroafricana*, *Colombia* y *República Dominicana*.

⁵¹⁶ Por ejemplo, *Benin*.

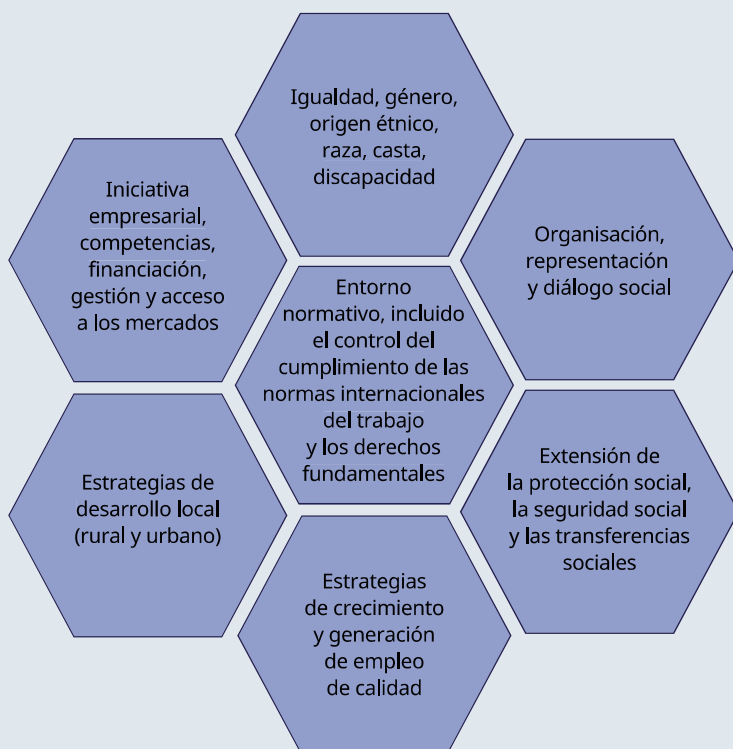
⁵¹⁷ J. M. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana: *Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos*, 2018, *op. cit.*, pág. 27.

⁵¹⁸ OIT: *Actas Provisionales*, «Respuesta del Director General a la discusión de su Memoria», CIT, 78.^a reunión, Ginebra, 1991, págs. 27/7-27/8.

⁵¹⁹ OIT: «Resultado 6: Formalización de la economía informal», 2017, documento GB.329/POL/2, *op. cit.*, párr. 5.

Gráfico 3.4

Estrategia integrada para la transición a la formalidad



Fuente: OIT.

empiezan por abordar la informalidad en un sector específico (trabajo doméstico, trabajo a domicilio). En otros casos, el diálogo social y la participación de todas las partes interesadas hacen que sea posible adoptar un enfoque más integral en el tratamiento de la informalidad. En todo caso, el proceso lleva tiempo y, como se ha señalado antes, no existe una solución que funcione en todos los casos. El objetivo es lograr, con tiempo suficiente, un marco integrado que aborde los múltiples aspectos de la informalidad.

Afganistán – El Gobierno indica que, teniendo en cuenta la prevalencia del sector no estructurado y la magnitud de esta tarea, sólo es posible un enfoque gradual. Ya se han dado los primeros pasos, como el reglamento sobre las condiciones de trabajo de los asalariados jornaleros adoptado en 2018. Se prevén otras medidas a este respecto.

397. El párrafo 11 contiene una enumeración de ámbitos de política que son importantes para la transición de la economía informal a la economía formal. Estas políticas están basadas en las conclusiones de la CIT de 2002 y en los cuatro pilares del Programa del Trabajo Decente (creación de empleo, derechos en el trabajo, diálogo social y protección social). El objetivo es un marco integrado de políticas coherente que tome en consideración la amplia gama de modalidades de trabajo informal y sus dimensiones específicas, al tiempo que dirija la atención de las políticas globales hacia la calidad del empleo como factor impulsor de desarrollo económico⁵²⁰.

⁵²⁰ OIT: *Transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), 2014, op. cit., pág. 52.

398. La Comisión observa que, en sus memorias, muchos gobiernos señalan que han desarrollado un marco integrado de políticas para facilitar la transición a la economía formal⁵²¹. En algunos países se han adoptado medidas para abordar la informalidad en el marco de políticas nacionales más amplias⁵²². Muchas de las políticas nacionales de empleo enumeradas en el capítulo I se refieren explícitamente a medidas dirigidas a abordar la economía informal⁵²³. Algunas memorias hacen alusión a la adopción de políticas o medidas para facilitar una transición gradual o progresiva a la formalidad⁵²⁴.

399. Algunos gobiernos indican que están tomando medidas para abordar el trabajo no declarado⁵²⁵, y muchos se refieren a las medidas adoptadas para asegurar un registro adecuado de los trabajadores⁵²⁶. Otros aluden específicamente a medidas para lograr la transición a través del registro de categorías determinadas de trabajadores⁵²⁷. Otras memorias describen la simplificación de los procesos de registro para crear nuevas empresas (como las ventanillas únicas y el registro en línea)⁵²⁸.

1. Principios rectores

400. El párrafo 7, a) a l), de la Recomendación insta a tener en cuenta determinados principios rectores en una formulación de estrategias coherentes e integradas para facilitar la transición. En primer lugar, es fundamental reconocer la diversidad de características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, así como la necesidad de abordar esa diversidad mediante enfoques específicos (párrafo 7, a)). Una estrategia coherente e integrada entre un amplio rango de áreas de políticas puede asegurar una transición gradual, aunque pueden aplicarse estrategias diversas y múltiples tomando en consideración los contextos y las preferencias nacionales (párrafo 7, b) a d)).

401. Las estrategias deben respetar los derechos humanos y los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Las normas internacionales del trabajo proporcionan orientaciones pertinentes en ámbitos de políticas específicos (párrafo 7, e) a g)), incluida la igualdad de género (párrafo 7, h)), y la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia, incluida la violencia de género (párrafo 11, f))⁵²⁹. La vulnerabilidad particular de determinadas categorías de trabajadores ante los déficits más graves de trabajo decente se reconoce en el párrafo 7, i) de la Recomendación como un elemento al que debe prestarse especial atención, habida cuenta de que, en muchos casos, la economía informal es el último recurso para estos

⁵²¹ Por ejemplo, *Afganistán, Argelia, Argentina, Armenia, Australia, Azerbaiyán, Bahrein, Bangladesh, Benin, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Camboya, Camerún, República Centroafricana, Chipre, Colombia, Costa Rica, Croacia, República Democrática del Congo, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eritrea, Filipinas, Finlandia, Gabón, Georgia, Ghana, Grecia, Indonesia, Letonia, Libia, Namibia, Polonia, Reino Unido, Senegal, Seychelles, Sudán, Tailandia y Turquía*.

⁵²² Por ejemplo, *Afganistán* (Marco nacional de Afganistán para la paz y el desarrollo), *Armenia* (decreto gubernamental núm. 442-N de 2014 por el que se establece una estrategia de desarrollo a largo plazo), *Bosnia y Herzegovina* (Programa de reforma de la Federación de Bosnia y Herzegovina), *Burkina Faso* (objetivo 2 de la política sectorial sobre trabajo, empleo y protección social), *Camboya* (objetivo 1.3 de la política nacional de empleo para 2015-2025); *Colombia* (decreto núm. 567 de 2014 por el cual se estructura la Red Nacional de Formalización Laboral, basado en el Plan Nacional de Desarrollo), *República Democrática del Congo* (política nacional de empleo, punto núm. 7.4), *República Dominicana* (Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, tercer eje estratégico), *Ecuador* (Plan nacional de desarrollo para 2017-2021) y *El Salvador* (Política nacional de empleo decente, objetivo específico 4).

⁵²³ *Albania, Barbados, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Comoras, República Dominicana, El Salvador, Etiopía, Fiji, Filipinas, Ghana, Guatemala, Honduras, Kenya, Mauricio, Marruecos, República de Moldova, Namibia, Nepal, Nigeria, Paraguay, Rwanda, Serbia, Seychelles, Sri Lanka, República Unida de Tanzania, Timor-Leste y Uganda*.

⁵²⁴ Por ejemplo, *Afganistán, Bangladesh, Colombia y Egipto*.

⁵²⁵ Por ejemplo, *Armenia, Estonia, Finlandia, Letonia, Polonia y Reino Unido*.

⁵²⁶ Por ejemplo, *Estonia*.

⁵²⁷ Por ejemplo, *Bahrein* (registro de los trabajadores a domicilio) y *Chile* (teletrabajo, un 50 por ciento de los teletrabajadores participan en la economía informal).

⁵²⁸ Por ejemplo, *Armenia*.

⁵²⁹ El reciente Convenio núm. 190 y la Recomendación núm. 206, 2019, se aplican a la economía informal.

trabajadores. Esta disposición contiene una lista no exhaustiva que incluye a las mujeres, los jóvenes, los migrantes, las personas mayores, los pueblos indígenas, las personas que viven con el VIH o que están afectadas por el VIH o el sida, las personas con discapacidad, los trabajadores domésticos y los agricultores de subsistencia.

402. Con arreglo a la Recomendación, las medidas previstas para facilitar la transición a la economía formal deberían tener en cuenta la preservación y el aumento del potencial empresarial, la creatividad, el dinamismo, las competencias laborales y la capacidad de innovación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal. Debería adoptarse un enfoque equilibrado que combine incentivos y medidas de cumplimiento de la legislación, como medidas de prevención y penalización en caso de evitar o abandonar deliberadamente la economía formal con el fin de evadir el pago de impuestos y el cumplimiento de la legislación social y laboral (párrafo 7, j) a l)).

2. Igualdad de género e informalidad

403. Dada la fuerte segmentación de género que existe en la economía informal, es importante incorporar la igualdad de género en el marco integrado de políticas (como se observa en los capítulos I y II). Las mujeres tienen dificultades para acceder al mercado de trabajo y permanecer en él, y también son mayoría en los empleos en los que la relación de trabajo está menos clara.

404. Los hombres siguen predominando en los empleos mejor remunerados. Sea cual sea el tipo de situación en el empleo, los ingresos de las mujeres son menores que los de los hombres, aunque la brecha se ha reducido un poco en los últimos decenios, debido en parte a la aprobación de leyes relativas a la igualdad entre los géneros. Además, en relación con la informalidad, se enfrentan a la doble penalización de participar en la economía informal y ser mujeres. Las mujeres también tienden a pasar menos horas en trabajos remunerados que los hombres, en parte debido a las horas que dedican al trabajo de cuidados no remunerado. Las responsabilidades que acarrea el trabajo de cuidados no remunerado arraigan la segmentación en el mercado de trabajo, ya que las mujeres se ven limitadas a trabajos por cuenta propia o a domicilio, aunque el número total de horas trabajadas sea mayor y los ingresos menores. Las mujeres también suelen verse circunscritas a actividades económicas «tradicionalmente femeninas», como el trabajo doméstico y el trabajo a domicilio, que suelen estar mal remuneradas y desarrollarse en la economía informal.

405. La formalización del empleo asalariado y el cumplimiento de los salarios mínimos pueden ser un medio efectivo de aumentar los salarios de las mujeres y reducir la brecha salarial de género en la mitad inferior de la distribución salarial. Además, el acceso a servicios de guardería y otros servicios de cuidados que sean económicamente asequibles promueven la igualdad de género y facilitan la transición a la formalidad (párrafo 21)⁵³⁰. Deberían adoptarse medidas para promover la iniciativa empresarial de las mujeres y superar las normas sociales que impiden que participen en el mercado de trabajo abierto. Las mujeres y los hombres deberían tener igualdad de acceso a la propiedad y la tierra, al desarrollo de competencias, incluida la creación de empresas, la financiación y los servicios de guardería, y tener la posibilidad de trabajar menos horas.

⁵³⁰ Véase también OIT: *A quantum leap for gender equality: For a better future of work for all*, Ginebra, 2019, pág. 44.

CEACR – En sus comentarios relativos a *Jamaica*, la Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno de que las mujeres seguían en posición de desventaja respecto de los hombres en el mercado laboral de Jamaica y que, como resultado, muchas habían vuelto a la economía informal para poder satisfacer sus necesidades financieras. El Gobierno añadió que en el caso de muchas mujeres del entorno rural era más probable encontrarlas en la economía informal, ya que se topaban con dificultades para obtener un trabajo formal en algunas zonas rurales, en particular si tenían pocas o ninguna cualificación académica o técnica⁵³¹.

406. El párrafo 11, *f)*, de la Recomendación insta a los Miembros a promover la igualdad y la eliminación de todas las formas de discriminación y de violencia, incluida la violencia de género, en el lugar de trabajo.

3. Asegurar el crecimiento y el empleo

407. La actividad del sector informal impide la utilización más eficaz de los recursos y mejoras de la productividad, y por consiguiente provoca que la economía funcione por debajo de su potencial, lo cual tiene repercusiones negativas en los índices de crecimiento económico⁵³². Pero el crecimiento económico por sí mismo no puede reducir la informalidad. De hecho, los datos comparativos muestran que países con niveles similares de desarrollo registran niveles muy distintos de informalidad. En los casos de informalidad generalizada, los patrones de crecimiento no pueden crear suficientes empleos formales para absorber a todas aquellas personas que quieren trabajar⁵³³. Allí donde existe, la informalidad es un reflejo de que no se ha alcanzado el objetivo del empleo pleno, productivo y libremente elegido que reclama el Convenio núm. 122. De hecho, el Comité observa que, según los últimos estudios, la diferencia de productividad entre las empresas del sector no estructurado y las del sector estructurado es considerable, con un promedio del 75 por ciento en una muestra de 18 países emergentes y en desarrollo. La competencia de las empresas informales también parece pesar sobre la productividad de las empresas formales expuestas: la productividad de las empresas formales que compiten con las empresas informales es sólo tres cuartas partes de la de las empresas formales que no compiten con las empresas informales, después de controlar otras características de la empresa. Las mejoras en el clima empresarial y, en términos más generales, en el desarrollo económico, pueden mitigar algunos de estos efectos indirectos negativos sobre la productividad de las empresas informales a las formales⁵³⁴.

⁵³¹ *Jamaica* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017. De manera análoga, el Gobierno de *Turquía* reconoce en su memoria que en su país la tasa de empleo no registrado entre las mujeres es muy alta, por lo cual se ha previsto la adopción de medidas para recopilar datos sobre el tema y en relación con la migración rural y urbana de las mujeres.

⁵³² Véase OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, 2002, *op. cit.*, pág. 7.

⁵³³ OIT: *Informality and non-standard forms of employment*, documento preparado para la reunión del Grupo de Trabajo del G-20 sobre el Empleo, 20-22 de febrero de 2018, Buenos Aires, pág. 4.

⁵³⁴ M. Amin, F. Ohnsorge, y C. Okou: «Casitng a Shadouw, Productivity of Formal Firms and Informality», Policy Research Working Paper, 8945, World Bank Group, julio de 2019, pág. 20.

La OIE indica que la productividad también es importante para facilitar la transición a la economía formal. En este sentido, es necesario que ocurran cuatro eventos simultáneamente: 1) la productividad de las micro y pequeñas unidades económicas debe crecer constantemente; 2) los costosos procedimientos y formalidades burocráticos y administrativos deben reducirse al mínimo; 3) los incentivos fiscales o similares deben renovarse, y 4) se requiere una mejora asignación de los recursos públicos, en particular de los recursos destinados a fomentar el espíritu empresarial como opción profesional cuando existen escasas perspectivas de encontrar un empleo como empleado asalariado en la economía formal.

408. A tenor de lo dispuesto en el párrafo 11, *a*), el marco integrado de políticas al que insta la Recomendación debería promover estrategias de desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza y crecimiento inclusivo, así como la generación de empleos decentes en la economía formal. Para frenar la expansión de la informalidad es preciso situar el empleo decente productivo en el centro de la política económica y social, promoviendo marcos macroeconómicos favorables al empleo y proporcionando apoyo a los sectores productivos.

409. La capacidad económica de las empresas y los trabajadores es un factor clave de la informalidad, y la productividad es un indicador de esta capacidad. La falta de inversión, la tecnología obsoleta, las brechas de infraestructuras y los déficits de educación son algunos de los factores que contribuyen a la baja productividad. El objetivo es, sin duda, aumentar la productividad y mejorar la disponibilidad de empleo decente. La promoción de políticas sectoriales podría contribuir a liberar el máximo potencial de generación de empleo en los países (párrafo 11, *m*)⁵³⁵. Otros elementos que deben tomarse en consideración incluyen la sostenibilidad ambiental y la promoción del crecimiento en el sector verde, así como la destrucción y creación de empleo consiguientes.

410. El empleo pleno, decente, productivo y libremente elegido debería ser, como se indica en el párrafo 14 de la Recomendación, una meta central de la estrategia o plan nacional de desarrollo y crecimiento. La fijación de metas para la creación de empleo, o para la formalización, con compromisos cuantificables, como se señala en el capítulo I, puede servir para alcanzar este objetivo⁵³⁶.

La CGT-RA de *Argentina* señala que las pymes son las más afectadas por las políticas macroeconómicas de ajuste adoptadas más recientemente. Se refiere asimismo a la adopción de un programa dirigido a la recuperación económica de las empresas a través de exenciones fiscales, que incluye sanciones en caso de no registro de los trabajadores.

Elementos de un marco global de políticas de empleo

411. El párrafo 15 de la Recomendación insta a los Miembros a promover la puesta en práctica de un marco global de políticas de empleo que podría incluir los elementos siguientes: políticas macroeconómicas de fomento del empleo; políticas comerciales, industriales, tributarias, sectoriales y de infraestructura; políticas empresariales; políticas del mercado de trabajo; políticas de migración laboral; políticas de educación y de desarrollo de competencias laborales; medidas de activación que faciliten la transición de la escuela al trabajo y promuevan la transición del desempleo al empleo. Además, en función de las circunstancias de cada país, los Miembros deberían asegurar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la

⁵³⁵ OIT: *La economía informal y el trabajo decente: Una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*, Ginebra, 2003, cap. 3.1 «Patrones de crecimiento económico y la economía informal», pág. 14.

⁵³⁶ OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), 2014, *op. cit.*, pág. 37.

cooperación entre los órganos y las autoridades competentes (párrafo 12). Esta enumeración, que no es en modo alguno exhaustiva, refleja la naturaleza polifacética de la informalidad, que va mucho más allá del mundo del trabajo. A este respecto, la Comisión toma nota de la gran cantidad de información que contienen las memorias de los países sobre la amplia gama de medidas adoptadas a nivel nacional. La Comisión toma nota en particular de las medidas para mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente los desempleados de larga duración y otros grupos de trabajadores que tienen más dificultades para acceder al mercado de trabajo⁵³⁷.

Armenia – El plan de acción nacional da prioridad a la mejora de la reglamentación de las relaciones legales y al desarrollo de la capacidad del Gobierno y los interlocutores sociales para facilitar la transición a la formalidad, a cuyos efectos el Gobierno seguirá adoptando medidas para reducir la economía informal, formular una política que facilite la transición al empleo formal, introducir cambios estructurales, mejorar la educación, ampliar el marco fiscal y promover el cumplimiento de las normas internacionales.

412. En sus memorias, algunos países se refieren a la necesidad de abordar la migración de las zonas rurales a las zonas urbanas, que tiende a provocar un aumento de la economía informal en las zonas urbanas y a afectar negativamente al desarrollo rural⁵³⁸. Consideran asimismo que es necesario contar con más datos sobre este tema⁵³⁹.

413. Hay gobiernos que aluden a medidas para mejorar la productividad de la mano de obra a través de capacitación y para centrar la formación y el desarrollo de las competencias en sectores con niveles de productividad más altos⁵⁴⁰. El reconocimiento de las competencias y el aprendizaje previo se consideran fundamentales para asegurar la movilidad de la mano de obra⁵⁴¹. En sus memorias algunos países señalan que han puesto en marcha programas de formación y readaptación profesional para los titulados jóvenes, así como un fondo de formación para facilitar el cambio de carrera y la adquisición de nuevas competencias en los puestos de trabajo existentes y en los nuevos⁵⁴². También consideran necesario revisar los programas escolares. Algunas memorias se refieren a la asistencia proporcionada a los jóvenes para que puedan acceder al mercado de trabajo, inclusive a través de formación dual, formación profesional, asistencia durante la transición (formación introductoria y formación preprofesional) y orientación profesional⁵⁴³. Hay memorias que mencionan la aplicación de la Garantía Juvenil Europea⁵⁴⁴.

Estonia – El principal objetivo del Plan de desarrollo juvenil para 2014-2020 es proporcionar a los jóvenes una amplia variedad de oportunidades para su desarrollo y realización personal, para aprender y para trabajar, así como para asegurar que les va bien en el mercado de trabajo.

⁵³⁷ Por ejemplo, *Armenia* (decreto gubernamental núm. 797-N de 2018, cap. 9.2.1).

⁵³⁸ Por ejemplo, *Sudán*.

⁵³⁹ Por ejemplo, *Turquía*.

⁵⁴⁰ Por ejemplo, *Argentina, Armenia y Vanuatu*.

⁵⁴¹ Memoria del *Canadá*.

⁵⁴² Por ejemplo, *Cabo Verde y Chile*.

⁵⁴³ Por ejemplo, *Alemania, Hungría y Nueva Zelanda*.

⁵⁴⁴ Véase el cap. VI. Por ejemplo, *Bulgaria y Estonia*.

Nigeria – Es necesario establecer vínculos entre la formación en el empleo y la educación en el aula con objeto de proporcionar a las jóvenes oportunidades para adquirir el nivel de competencias necesario para acceder al mundo del trabajo. La Comisión Nacional de Universidades (NUC), el Fondo de Formación Industrial (ITF) y órganos normativos similares son los responsables de la aplicación de esta política.

414. Algunas memorias se refieren a medidas de activación específicas, como los intercambios de mano de obra o los mediadores para los jóvenes (para los trabajadores jóvenes que no están recibiendo formación, a fin de ponerlos en contacto con un empleador). En algunos países, se han adoptado medidas para la formalización de determinadas categorías de trabajadores, incluidos los trabajadores a domicilio⁵⁴⁵, o para abordar las necesidades de grupos particulares que son más vulnerables a la exclusión⁵⁴⁶. Otras memorias mencionan la necesidad de crear primeros empleos y una mejor política de incentivos⁵⁴⁷, así como de racionalizar la información sobre el mercado de trabajo con objeto de aumentar el empleo⁵⁴⁸.

Eslovaquia – Las medidas activas del mercado de trabajo están reguladas por la ley núm. 5/2004 relativa a los servicios de empleo, que aspira a aumentar el empleo, reducir las diferencias regionales, disminuir el desempleo de larga duración y el desempleo juvenil, y crear nuevos puestos de trabajo a través de diversos incentivos financieros para aplicar medidas dirigidas a varias categorías de trabajadores, como las personas que han finalizado la educación secundaria. El artículo 46 de la ley introduce una medida específica conocida como «Educación y formación para las necesidades del mercado de trabajo», que habilita a estas personas a recibir formación específica para mejorar su empleabilidad tomando en consideración y ampliando las competencias y las calificaciones adquiridas durante su educación. Se ha observado que los jóvenes que participan en la puesta en marcha de estas medidas tienen una probabilidad de un 72 por ciento mayor de encontrar un puesto de trabajo adecuado. También existen medidas activas del mercado de trabajo para mejorar la situación de las personas que buscan empleo y se encuentran en situación de desventaja, que incluyen incentivos financieros para que sus empleadores los mantengan en su puesto.

CEACR – En sus comentarios sobre *Costa Rica*, la Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno de que, a través de la aplicación del programa de promoción del empleo juvenil «Empléate» se habían puesto en marcha una serie de acciones con el objetivo de mejorar la atención integral brindada a los beneficiarios del programa, tales como: i) el establecimiento de un vínculo con el programa «Mi primer empleo», el cual promueve la creación de nuevas oportunidades laborales para mujeres, jóvenes y personas con discapacidad por medio de un incentivo económico que se otorga a aquellas empresas que contraten a dichos trabajadores; ii) el incremento del número de convenios celebrados con empresas que demanden trabajadores cuyo perfil ocupacional sea afín con la formación del programa «Empléate», y iii) la recopilación de información sobre las tendencias y necesidades del mercado del trabajo⁵⁴⁹.

⁵⁴⁵ Por ejemplo, *Bahrein*.

⁵⁴⁶ Por ejemplo, *Trinidad y Tabago*.

⁵⁴⁷ Por ejemplo, *Cabo Verde*.

⁵⁴⁸ Por ejemplo, *Camboya*.

⁵⁴⁹ *Costa Rica* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2018.

CEACR – En sus comentarios sobre *Hungría*, la Comisión tomó nota de que el Gobierno se refería a un número elevado de personas con niveles bajos de escolarización entre las personas que buscaban empleo y a la elevada proporción de personas que accedían por vez primera al mercado de trabajo, jóvenes y personas que llevaban desempleadas más de un año, señalando que los empleados de larga duración representaban más de una cuarta parte de las personas que buscaban empleo. Para mejorar la empleabilidad de estos grupos, el Gobierno ha adaptado parcialmente los programas activos del mercado de trabajo en vigor y elaborado proyectos nuevos. Además de los incentivos fiscales y otros subsidios para los empleadores, se han adoptado medidas en el marco de programas y proyectos generales dirigidas específicamente a las personas que buscan trabajo a fin de que resulte menos atractivo desde el punto de vista financiero permanecer desempleado, que proporcionan orientación y formación a medida basadas en un sistema nuevo de clasificación de los clientes (perfiles) puesto en marcha en 2016, que ofrece prestaciones de alojamiento para que los traslados resulten más tentadores⁵⁵⁰.

415. Algunos gobiernos informan de las medidas que han adoptado para promover la iniciativa empresarial, en particular para las mujeres y en los sectores que emplean mucha mano de obra⁵⁵¹. Respecto a la imposición fiscal, algunas memorias hacen alusión explícitamente a la necesidad de asegurar que el cumplimiento de las obligaciones fiscales vaya acompañado de una política fiscal eficaz⁵⁵².

Honduras – En abril de 2018, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) publicó el estudio «Mujeres en la gestión empresarial en Honduras» con el objetivo de: determinar y conocer mejor cuáles son los obstáculos que se interponen entre las mujeres y su progresión en el mundo empresarial y la gestión; establecer distintos medios para abordar los desafíos que plantea esta situación; compartir recomendaciones sobre cómo superar esos obstáculos, y determinar posibles estrategias para su presentación a los actores clave.

San Vicente y las Granadinas – El Gobierno tiene previsto desarrollar un programa de formación para los jóvenes que abandonan la escuela a través del Servicio de Empoderamiento de los Jóvenes (YES) con miras a instaurar una cultura de la iniciativa empresarial y una mejor actitud hacia el trabajo. La participación de las empresas del sector privado en el programa YES se promueve a través de incentivos fiscales.

416. La Comisión observa asimismo que, en el marco de la estrategia adoptada por el Consejo de Administración en 2015 para la aplicación de la Recomendación núm. 204, se ha prestado apoyo para incorporar y fortalecer los objetivos de la formalización y la creación de trabajo decente en las políticas nacionales de empleo, así como en otros marcos nacionales de políticas. Las medidas adoptadas incluyen inversiones con un alto coeficiente de empleo y programas públicos de empleo. En este contexto, la Comisión también toma nota del apoyo prestado por la OIT en *Burkina Faso*, *Côte d'Ivoire*, *República Democrática del Congo*, *Ghana*, *Madagascar*, *Nepal*, *Sudáfrica*, *Viet Nam* y *Zimbabue*⁵⁵³.

⁵⁵⁰ *Hungría* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

⁵⁵¹ Por ejemplo, *Camerún*.

⁵⁵² Por ejemplo, *Letonia*, en el marco del Plan de acción de las autoridades para luchar contra la economía sumergida en 2016-2020.

⁵⁵³ OIT: «Resultado 6: Formalización de la economía informal», 2017, documento GB.329/POL/2, *op. cit.*

4. Un marco legislativo y normativo apropiado

417. El párrafo 9 de la Recomendación insta a los Miembros a adoptar, revisar y hacer cumplir la legislación nacional u otras medidas a fin de asegurar una cobertura y una protección apropiadas de todas las categorías de trabajadores y unidades económicas. En un contexto jurídico, la informalidad suele entenderse como aquellas actividades que quedan, *de facto* o *de jure*, fuera del alcance de la ley⁵⁵⁴. Cuando así ocurre, se dice que los trabajadores y las unidades económicas no están ni registrados, ni reglamentados ni protegidos. Las razones pueden ser de diversa índole. En ocasiones, el alcance de la ley es limitado y excluye determinadas actividades o sectores de su aplicación. A veces, la ley no es clara o el sector aún no está reglamentado (como en el caso de las nuevas formas de trabajo o de organización del trabajo). En otros casos, no se trata de la adopción de las reglamentaciones adecuadas, sino de la gobernanza y la capacidad institucional para su aplicación (párrafo 23). En este contexto, es importante asegurar que las instituciones existentes del mercado de trabajo no generan costos excesivos o innecesarios de transacción y limitaciones a los actores económicos que les empujen hacia la informalización. De hecho, la reglamentación del trabajo debería ayudar a corregir las imperfecciones, así como la desigualdad inherente entre empleadores y trabajadores, promoviendo al mismo tiempo a las empresas y aportando claridad en relación con la situación en el empleo, los derechos y las responsabilidades.

418. La modernización y el fortalecimiento de los sistemas jurídicos nacionales, incluidos los mecanismos de control del cumplimiento⁵⁵⁵, y la ampliación de la cobertura de la seguridad social a todas las categorías de trabajadores, concretamente a las nuevas categorías de trabajadores⁵⁵⁶, son algunas de las cuestiones relacionadas con la reglamentación que se abordan en las memorias de los países.

419. Al mismo tiempo, el marco integrado de políticas al que insta la Recomendación también debería abordar el establecimiento de un marco legislativo y normativo apropiado que promueva y ponga en práctica los principios y derechos fundamentales en el trabajo y contribuya a el fomento de un entorno empresarial y de inversión propicio (párrafo 11, *b*) a *d*). En sus memorias, los gobiernos se refieren, en términos generales, a la necesidad de establecer o de mejorar el marco legislativo⁵⁵⁷.

a) Garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y otras normas del trabajo

420. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo también son aplicables a los trabajadores de la economía informal, como se reconoce en el párrafo 16 de la Recomendación. La Comisión ya ha reflexionado acerca de los graves déficits de trabajo decente que afrontan los trabajadores en la economía informal, donde el trabajo forzoso, el trabajo infantil y la discriminación son habituales y existen importantes obstáculos relacionados con la libertad sindical y la negociación colectiva. Al mismo tiempo, es necesario ampliar las normas básicas mínimas sobre cuestiones sustantivas a los trabajadores de la economía informal. El anexo a la Recomendación contiene una lista de instrumentos de la OIT y las Naciones Unidas de interés para facilitar la transición a la economía formal. El cumplimiento de las normas del trabajo incide positivamente en los trabajadores en cuanto a sus relaciones de trabajo, su capacitación y los accidentes del trabajo. El párrafo 11, *r*), se refiere a la necesidad asegurar los ingresos, a través, por ejemplo, de la adopción de políticas de salario mínimo adecuadamente formuladas.

⁵⁵⁴ OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), 2014, *op. cit.*, párr. 114 y siguientes.

⁵⁵⁵ Por ejemplo, *Bahrein, Chile y Finlandia*.

⁵⁵⁶ Por ejemplo, *Argelia*.

⁵⁵⁷ Por ejemplo, *Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina (Brcko District) y Cabo Verde*.

b) Relación de trabajo e informalidad

421. En los acuerdos informales, los trabajadores pueden tener trabajos informales (tales como trabajo no registrados o subregistrado, por ejemplo, cuando reciben parte de su sueldo de manera informal) (párrafo 4, *c*). También pueden participar en relaciones de trabajo encubiertas o ambiguas, o en relaciones triangulares, en las que no está claro quién es el empleador. Pueden incluso participar en relaciones de trabajo no reconocidas y no reguladas (trabajadores de plataformas digitales, trabajadores domésticos, trabajadores a domicilio y trabajadores rurales) (párrafo 4, *d*). La diversidad de situaciones que pueden darse en la economía informal exige soluciones legales diferenciadas.

422. Esta cuestión está relacionada estrechamente con el tema sobre el que versa la Recomendación núm. 198. El reconocimiento de la existencia de una relación de trabajo es pues decisivo para la formalización. A través de esta relación, los trabajadores y los empleadores acceden a la legislación prevista para proteger sus derechos respectivos⁵⁵⁸. Las deficiencias en los criterios legales para determinar la existencia de una relación de trabajo puede difuminar la distinción entre un trabajador dependiente y un trabajador independiente, y esta falta de claridad puede encontrarse en el origen de la informalidad⁵⁵⁹. Por esta razón, en algunos países la legislación impone la carga de la prueba al empleador para demostrar si el trabajador es o no un empleado⁵⁶⁰.

Canadá – La Ley de Aplicación Presupuestaria, 2018, núm. 2, enmendó el Código del Trabajo para abordar las relaciones de trabajo encubiertas y no declaradas: *a*) prohibiendo explícitamente a los empleadores del sector privado regulado a nivel federal tratar a sus trabajadores asalariados como si no fueran empleados suyos a fin de evitar sus obligaciones laborales (nuevo artículo 167.1 del Código, que aún no ha entrado en vigor), y *b*) situando la carga de la prueba en el empleador si éste afirma que una persona que ha presentado una demanda en su contra no es su empleado (nuevo artículo 167.2 del Código, que aún no ha entrado en vigor). Estas enmiendas servirán para disuadir a los empleadores de encubrir relaciones de trabajo y alentarán a los trabajadores a presentar una demanda si consideran que su empleador no refleja con exactitud su situación en el empleo.

423. A este respecto, el párrafo 4, *d*), de la Recomendación núm. 204 indica que se aplica a los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas. Para hacer frente a esta situación, el párrafo 26 se refiere a la necesidad de establecer mecanismos apropiados o la revisión de los mecanismos existentes, que permitan asegurar el cumplimiento de la legislación nacional, inclusive, entre otros aspectos, asegurando el reconocimiento y el cumplimiento de las relaciones de trabajo, con objeto de facilitar la transición a la economía formal.

424. También cabe recordar que la mayoría de los trabajadores en la economía informal son autónomos, trabajadores en sus propias empresas o trabajadores familiares auxiliares, que suelen quedar fuera de la relación de trabajo.

⁵⁵⁸ OIT: *Formalizing domestic work*, 2016, *op. cit.*, pág. 14.

⁵⁵⁹ Por ejemplo, en *Austria*, la Ley del Empleo, que entró en vigor el 29 de junio de 2018, aporta aclaraciones sobre la lista de personas ocupadas; se añadió el art. 5 sobre empleo informal junto a una definición de la expresión «empleo informal». En *Finlandia*, la disposición relativa al alcance de la aplicación de la Ley de Contratos de Trabajo (cap. 1, art. 1) y la definición de contrato de trabajo que aparece son de obligado cumplimiento. Las partes de un contrato de trabajo (o las partes de un convenio colectivo) no pueden acordar legalmente que la Ley de Contratos de Trabajo no se aplique a una relación de trabajo que cumpla con todos los criterios para ser considerada como tal.

⁵⁶⁰ Véase el cap. II sobre las presunciones legales y la carga de la prueba.

c) Buena gobernanza

425. Durante las labores preparatorias, hubo un amplio consenso en torno al hecho de que la informalidad estaba estrechamente ligada a la mala gobernanza. A menudo, el crecimiento de la economía informal puede deberse a políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces, equivocadas o mal aplicadas; a la falta de marcos jurídicos e institucionales apropiados; a la falta de buena gobernanza para la aplicación correcta y eficaz de las políticas y las leyes, y a la falta de confianza en las instituciones y los procedimientos administrativos. Hay tres tipos de marcos jurídicos e institucionales destacados, la legislación del trabajo, las reglamentaciones empresariales y el marco jurídico para garantizar los derechos de la propiedad, las propiedades y el capital financiero. Al mismo tiempo, de nada sirven normas y reglamentos adecuados sin instituciones fuertes y eficaces para aplicarlos. Es esencial, por consiguiente, aclarar el actual marco institucional y determinar por qué algunas actividades económicas o categorías de trabajadores no están cubiertas por sistemas formales, así como las reformas o los cambios que podrían revertir esta situación⁵⁶¹.

426. Para mejorar los derechos y la protección en la economía informal, los gobiernos necesitan una ingente inversión en estructuras de buena gobernanza (párrafo 23) que sirvan para garantizar la aplicación efectiva de los contratos, proteger los derechos de propiedad (incluido el acceso al crédito y a capital financiero), garantizar la seguridad personal y la estabilidad social, y reducir los riesgos medioambientales y de salud pública⁵⁶².

d) Mejora de la administración del trabajo y los servicios de inspección del trabajo y garantía del acceso a la justicia⁵⁶³

427. En la mayoría de los casos, el problema radica en la falta de leyes que son suficientemente claras así como en el limitado cumplimiento y de control del cumplimiento de la ley. El marco integrado de políticas debería incluir un sistema eficiente y eficaz de inspección del trabajo (párrafo 11, q)). En la mayoría de los países, el alcance de los servicios de inspección del trabajo está definido por la legislación general del trabajo y el factor determinante en la legislación suele ser la existencia de una relación de trabajo o de aprendizaje. En consecuencia, el párrafo 27 se refiere a la necesidad de dotarse de un sistema de inspección adecuado y apropiado, y de extender la cobertura de la inspección del trabajo a todos los lugares de trabajo y a todos los aspectos de la economía informal (laboral, social y fiscal).

428. Al mismo tiempo, los trabajadores de la economía informal deberían establecer procedimientos eficaces y accesibles para la presentación de reclamaciones y recursos (párrafo 29). El marco integrado de políticas también debería adoptar medidas apropiadas mediante una combinación de medidas de prevención y de aplicación de sanciones efectivas (párrafos 22 y 30).

429. La Comisión de Expertos ha instado a los gobiernos a considerar la extensión gradual del sistema de administración del trabajo para cubrir a los trabajadores que, de conformidad con la legislación, no son trabajadores asalariados.

CEACR – La Comisión ha tomado nota de que en la *República de Moldova* las empresas y los trabajadores que operan en la economía informal están incluidos en el ámbito de aplicación de la legislación sobre inspección del trabajo y de la protección laboral y social de las personas que buscan empleo. En este contexto, el servicio de inspección del trabajo ha detectado empleo informal en empresas que operan en el sector formal y ha ayudado a legalizarlo⁵⁶⁴.

⁵⁶¹ OIT: *Transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), 2014, *op. cit.*, párrs. 19 y 114.

⁵⁶² OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, 2002, *op. cit.*, pág. 8. Véase también el cap. VII.

⁵⁶³ Véase también el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150).

⁵⁶⁴ *República de Moldova* – CEACR, Convenio núm. 150, solicitud directa, 2010.

5. Diálogo social

430. Todos los trabajadores, incluidos los que participan en la economía informal, deberían gozar de los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los convenios de la OIT pertinentes. A este respecto, el párrafo 11, e), de la Recomendación señala que el marco integrado de políticas debería incluir la organización y la representación de los empleadores y de los trabajadores para promover el diálogo social. Aunque en la economía informal los obstáculos al diálogo social son mayores, éste puede ser de gran utilidad para asegurar que las políticas abordan la informalidad más eficazmente y con mayor rapidez. Por esta razón, es decisivo crear un entorno favorable para que los empleadores y los trabajadores puedan ejercer el derecho de libertad de asociación y libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, y participar en el diálogo social en el marco de la transición a la economía formal (párrafos 31 a 35).

431. La diversidad de situaciones en la economía informal exige que los sindicatos y las organizaciones de empleadores desplieguen estrategias múltiples para llegar a todos los trabajadores y unidades económicas. Algunos sectores en los que prevalece la informalidad y dada las dificultades a las que tienen que hacer frente los trabajadores para sindicalizarse, ya cuentan con organizaciones estructuradas (sindicatos, cooperativas y otros tipos de representación) que representan los intereses de los trabajadores. Los sindicatos y las organizaciones de empleadores tienen varios modos de acceder a los trabajadores y a las empresas en la economía informal, como la formación sobre seguridad y salud en el trabajo (SST) y otros temas, o las alianzas con asociaciones de trabajadores de la economía informal. Además, el hecho de que los sindicatos estén presentes en los órganos mixtos y otras organizaciones colectivas les permite representar los intereses de los trabajadores en la economía informal. Trabajadores de la economía informal deben tener también la posibilidad de establecer sus propios sindicatos.

432. Las disposiciones de la Recomendación ponen de relieve la necesidad de que la totalidad del proceso se acompañe de un diálogo social fluido, basado en consultas con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, así como con los representantes de los trabajadores y las unidades económicas en la economía informal. El párrafo 6 de la Recomendación añade que, en el proceso de determinación de la naturaleza y el alcance de la economía informal y su relación con la economía formal, la autoridad competente debería recurrir a mecanismos tripartitos en los que participen plenamente las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, las cuales deberían incluir en sus filas a los representantes de las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y de las unidades económicas de la economía informal.

433. Recordando la situación particularmente difícil y aislada de los trabajadores rurales, la gran mayoría de los cuales se encuentran en la economía informal, la Comisión, haciendo referencia a su Estudio General relativo a los instrumentos sobre el derecho de asociación y las organizaciones de trabajadores rurales, considera que los trabajadores rurales de la economía informal deberían disfrutar del derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes y a afiliarse a las mismas, y que deberían tenerse plenamente en cuenta las implicaciones jurídicas y prácticas de los trabajadores subcontratados, estacionales, temporales, migrantes y los que estén empleados en el sector informal, así como de los trabajadores de explotaciones agrícolas familiares y pequeñas empresas⁵⁶⁵.

434. La Comisión toma nota de las acciones emprendidas a nivel nacional para promover el diálogo social con miras a la adopción de medidas para la transición a la economía formal. En sus memorias, algunos países indican que la cuestión de la informalidad y el modo de

⁵⁶⁵ OIT: [Dar una voz a los trabajadores rurales, Estudio General sobre los instrumentos relativos al derecho de asociación y las organizaciones de trabajadores rurales](#), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 104.ª reunión, Ginebra, 2015.

abordarla está en la agenda de los órganos tripartitos de consulta a nivel nacional⁵⁶⁶. Algunas memorias se refieren a las consultas no regulares celebradas en el marco de las comisiones tripartitas⁵⁶⁷. En otros países, se han adoptado planes de acción específicos para abordar la informalidad con la colaboración de los interlocutores sociales, incluidos miembros de cooperativas y consejos especiales⁵⁶⁸. Hay países que han establecido foros de negociación para cada sector de la economía⁵⁶⁹. Algunos planes de formalización tratan el papel decisivo que desempeñan los interlocutores sociales en su aplicación efectiva⁵⁷⁰. En algunas memorias se hace referencia a consultas periódicas celebradas con los interlocutores sociales para evaluar la naturaleza y el alcance de la economía informal y los mecanismos de formalización, que ya han arrojado resultados positivos⁵⁷¹. Hay casos en los que, aunque los países no cuenten con mecanismos tripartitos estructurados para abordar la economía informal, se celebran consultas en relación con estudios de impacto⁵⁷². En otros países, se han constituido órganos consultivos sobre temas específicos, como la SST o la seguridad social, con miras a la extensión de los derechos correspondientes a los trabajadores de la economía informal⁵⁷³.

CEACR – En sus comentarios sobre la *República Islámica del Irán*, la Comisión tomó nota de que, como ejemplo de cooperación tripartita sobre cuestiones relacionadas con el empleo y el mercado de trabajo, el Gobierno se refirió a las consultas tripartitas celebradas en mayo de 2016 en Teherán durante Conferencia sobre la transición de la economía informal a la economía formal, en las cuales se debatieron desafíos y directrices sobre la cuestión con los mandantes tripartitos⁵⁷⁴.

435. No obstante, la Comisión toma nota de que las memorias de los países proporcionan muy poca información sobre la participación de los representantes de organizaciones de trabajadores y unidades económicas constituidas por afiliación en la economía informal.

6. Un entorno favorable para las empresas sostenibles y la inversión

436. Las empresas sostenibles son una fuente importante de crecimiento, creación de riqueza, innovación, empleo y trabajo decente, por lo que desempeñan un papel decisivo en la mejora de los niveles de vida y las condiciones sociales a lo largo del tiempo. Si bien las empresas de la economía informal contribuyen al crecimiento nacional, no lo hacen en la medida en que podrían dada su capacidad. El hecho de que se encuentren fuera del marco jurídico las excluye del apoyo y los servicios que permitirían que prosperasen y, por ende, mejorasen sus perspectivas de crecimiento y aumentasen su productividad. El marco integrado de políticas debería incluir el fomento de un entorno empresarial y de inversión propicio para el establecimiento de empresas y la creación de empleo decente (párrafo 11, c)⁵⁷⁵.

⁵⁶⁶ Por ejemplo, *Colombia, Egipto, El Salvador, Portugal, Rumania y Suriname*.

⁵⁶⁷ Por ejemplo, *Uruguay* (discusiones *ad hoc* en el Consejo de Salarios y la Comisión del Transporte).

⁵⁶⁸ Por ejemplo, *Azerbaiján, Guatemala* (Subcomisión de Tránsito a la Formalidad), *Letonia* (Consejo para la Prevención de la Economía Sumergida) y *Namibia*.

⁵⁶⁹ Por ejemplo, *Perú* (se han constituido foros negociadores para restauración gastronómica, artistas, seguridad, pesca y jugadores de fútbol).

⁵⁷⁰ Por ejemplo, *Zimbabue*.

⁵⁷¹ Por ejemplo, *Sudán* (consultas con los sindicatos de las pequeñas industrias y de artesanos).

⁵⁷² Por ejemplo, en *Alemania*, el Gobierno federal elabora cada cuatro años un informe sobre el impacto de la Ley de Prevención del Empleo Ilícito (SchwarzArbG). La memoria incluye declaraciones de los *Länder*, los departamentos gubernamentales pertinentes y las autoridades de cooperación previstas en el artículo 2, 2), de la SchwarzArbG, así como los comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

⁵⁷³ Por ejemplo, *Chile*.

⁵⁷⁴ *República Islámica del Irán* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

⁵⁷⁵ Véase también OIT: Conclusiones relativas a la promoción de las empresas sostenibles, 2007, *op. cit.*, párr. 5.

La OIE indica que la promoción del crecimiento sostenido de la productividad a través de una estrategia integrada destinada a alinear y coordinar las instituciones, el marco reglamentario y las políticas públicas y privadas para crear un entorno propicio, impulsando al mismo tiempo la eficiencia productiva a nivel de las empresas y buscando la complementariedad entre las acciones del gobierno y las de las empresas, es de suma importancia.

437. La simplificación de la reglamentación y los procedimientos, la reducción de los costos de registro y una fiscalidad justa pueden abrir vías hacia la economía formal (párrafo 25, *a*) y *b*)⁵⁷⁶. También es necesario un marco jurídico, judicial y financiero coherente que formalice los derechos de propiedad y el acceso a la tierra (párrafo 13)⁵⁷⁷. Unas medidas eficaces para promover el acceso a la contratación pública y mejorar el acceso a servicios financieros y de desarrollo empresarial, a los mercados, a la formación empresarial y al desarrollo de las competencias laborales, a infraestructuras y a la tecnología también son fundamentales para crear un entorno empresarial propicio y aumentar la productividad (párrafos 11, *g*) a *l*), y 25, *c*) a *e*)⁵⁷⁸. De igual modo, las políticas sectoriales pueden ayudar a abordar necesidades específicas de las empresas (párrafo 11, *m*)⁵⁷⁹. A este respecto, la Comisión toma nota de que las conclusiones de la reunión de 2015 de la CIT relativas a las pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo decente y productivo instan a la OIT a recopilar conocimientos más sólidos sobre enfoques que promuevan la formalización de las pyme y el cumplimiento de la legislación laboral y social⁵⁸⁰.

Cadenas de suministro e informalidad

438. El párrafo 4, *c*), de la Recomendación se refiere a los trabajadores asalariados con empleos informales en unidades económicas de la economía informal, en situación de subcontratación y en cadenas de suministro. Las cadenas mundiales de suministro pueden incluir a grandes empresas y también a empresas medianas y pequeñas, en distintos niveles, tanto en las economías formales como en las informales. En una cascada de relaciones de subcontratación, puede ocurrir que las empresas principales y sus proveedores directos traten de conseguir más concesiones en cuanto a los precios por parte de proveedores y subcontratistas en las cadenas de suministro que controlan. Para responder a la triple exigencia de asegurar bajos costos, una alta calidad y una entrega o prestación rápidas, los subcontratistas adoptan a menudo modelos de producción y de trabajo altamente flexibles, que a menudo incluyen la informalidad⁵⁸¹. Además, la intensa competencia de precios entre los proveedores potenciales crea una presión a la baja sobre los beneficios y los salarios, lo que puede influir negativamente en las condiciones de trabajo, sobre todo para las personas poco calificadas y los trabajadores de la economía informal⁵⁸². En ocasiones, los propios contratistas informales actúan con arreglo a un sistema en «cascada», que les permite emplear a trabajadores puestos a disposición por otros contratistas o intermediarios, o contratados a través de ellos. Los abusos laborales, incluido el trabajo forzoso, pueden tener lugar en alguno de los niveles las cadenas de suministro, a raíz de la falta de escrúpulos de ciertos contratistas que mantienen vínculos

⁵⁷⁶ OIT: Conclusiones sobre el trabajo decente y economía informal, 2002, *op. cit.*, párr. 27.

⁵⁷⁷ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, 2002, *op. cit.*, pág. 113.

⁵⁷⁸ Las conclusiones de la CIT de 2007 relativas a la promoción de las empresas sostenibles proporcionaron las bases para estas disposiciones.

⁵⁷⁹ Véase, por ejemplo, OIT: *Formalizing domestic work*, 2016, *op. cit.*

⁵⁸⁰ OIT: Conclusiones relativas a las pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo decente y productivo, CIT, 104.ª reunión, Ginebra, 2015, párr. 20.

⁵⁸¹ OIT: *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, Informe IV, CIT, 105.ª reunión, Ginebra, 2016, párr. 30.

⁵⁸² *Ibid.*, párr. 34.

con traficantes de personas. Estas circunstancias sientan una de las bases de la «esclavitud moderna» en la economía mundial⁵⁸³.

439. Numerosos trabajadores migrantes afrontan condiciones laborales adversas, sobre todo si se hallan en situación irregular y están empleados en la economía informal⁵⁸⁴. Asimismo, el problema del trabajo forzoso y el trabajo infantil persiste, sobre todo en los niveles de las cadenas de suministro relacionados con la economía informal⁵⁸⁵.

7. Extensión de la protección social

440. La falta de protección social es una característica clave de la economía informal. A pesar de su mayor exposición a los riesgos y a la inseguridad de los ingresos, la gran mayoría de los trabajadores en la economía informal no tiene cobertura de seguridad social. La falta de protección social también es un factor que contribuye en gran medida a la exclusión social y a la pobreza. Pero sus repercusiones también se dejan sentir en la economía formal, donde los trabajadores y las empresas cargan con el peso de financiar el sistema de seguridad social a través de impuestos o seguros sociales.

441. El proceso de transición conlleva la extensión progresiva a todos los trabajadores de la economía informal de la seguridad social (tomando en consideración su capacidad de cotización), la protección de la maternidad, las condiciones de trabajo decentes y el salario mínimo. A este respecto, el marco integrado de políticas debería prever la extensión de la cobertura de la seguridad social y el establecimiento de pisos de protección social (párrafo 11, *n*), cuando no existan, e incluir políticas eficaces en materia de SST (párrafo 11, *p*). El párrafo 17 añade que los Miembros deberían adoptar medidas inmediatas para subsanar las condiciones de trabajo inseguras e insalubres que a menudo caracterizan el trabajo en la economía informal, y promover la protección de la SST y extenderla a los empleadores y los trabajadores de la economía informal⁵⁸⁶.

442. Además, al establecer y mantener pisos nacionales de protección social, tal y como establece la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), deberían prestar una atención particular a las necesidades y circunstancias de las personas ocupadas en la economía informal y de sus familias (párrafos 18 a 20). En la medida de lo posible, debería alentarse el acceso a servicios de guardería y otros servicios de atención a la persona, con el fin de promover la igualdad de género en la transición a la economía formal (párrafo 21).

8. Estrategias locales de desarrollo

443. El marco integrado de políticas también debería promover estrategias de desarrollo local en los medios rural y urbano, incluyendo el acceso regulado a la utilización de los espacios públicos y el acceso regulado a los recursos naturales públicos con fines de subsistencia (párrafo 11, *o*). A este respecto, la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) pone de relieve la necesidad de tomar en consideración déficits de empleo específicos que afectan a regiones y áreas en decadencia que no se han beneficiado del desarrollo nacional y sugiere la inclusión de determinadas medidas en los planes y los programas de desarrollo (párrafos 33 y 34). Estas medidas incluyen la creación de polos y centros de crecimiento, el aumento en número y tamaño de las ciudades medianas y

⁵⁸³ *Ibid.*, párr. 67.

⁵⁸⁴ *Ibid.*, párr. 75. La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990 establece en el artículo 5 que: a los efectos de la presente Convención, los trabajadores migratorios y sus familiares: *a*) serán considerados documentados o en situación regular si han sido autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte; *b*) serán considerados no documentados o en situación irregular si no cumplen las condiciones establecidas en el inciso *a*) de este artículo.

⁵⁸⁵ *Ibid.*, párr. 90.

⁵⁸⁶ Véase en este sentido, OIT: Policy Resource Guide Supporting Transitions to Formality, Extending social security coverage to the informal economy.

pequeñas a fin de contrarrestar el crecimiento de las grandes ciudades, la mejora del acceso a servicios básicos necesarios, el fomento de la movilidad voluntaria de los trabajadores, la inversión en la mejora de la infraestructura regional y el estímulo a la participación de la colectividad en la definición y aplicación de medidas de desarrollo regional. Las estrategias locales de desarrollo actúan como factor disuasorio de la migración de las zonas rurales a las zonas urbanas, así como de la informalidad en las zonas urbanas.

Sudán – Según la memoria del Gobierno, las considerables disparidades que se registran entre las zonas urbanas y las zonas rurales están contribuyendo al aumento del sector informal, que da cuenta de más del 60 por ciento del PIB. La concentración de la inversión y los servicios en el estado de Khartoum y sus alrededores ha fomentado la migración de las zonas rurales a las urbanas, una situación que está debilitando la productividad agrícola y agravando la pobreza tanto en unas zonas como en las otras.

444. Más de la mitad de la población en los países en desarrollo sigue viviendo y trabajando en zonas rurales, y la agricultura es su principal fuente de ingresos. La agricultura es el sector que concentra a la mayoría de los trabajadores rurales pobres y, si bien estos trabajadores desempeñan un papel fundamental en la producción de alimentos, también es cierto que se encuentran entre los más vulnerables a la discriminación y a la ausencia de derechos en el trabajo. La gran parte del trabajo en las zonas rurales se encuentra en la economía informal, lo que contribuye a aumentar la vulnerabilidad de los trabajadores. La falta de desarrollo del sector rural incentiva el éxodo hacia las grandes ciudades lo que aumenta el desempleo en la zona urbana. Las mujeres representan una proporción destacada de la fuerza de trabajo agrícola, y su empoderamiento es decisivo para mejorar los medios de vida rurales. Los jóvenes en las zonas rurales tienen más probabilidades de estar desempleados, de participar en relaciones de trabajo inestables y de dejar la escuela antes que sus homólogos de las zonas urbanas.

445. A falta de oportunidades de trabajo formal, muchas personas optan por el empleo independiente, incluido el trabajo familiar y la agricultura de subsistencia. Cuando hay oportunidades de empleo, a menudo son en forma de trabajo ocasional o temporal, por ejemplo, en plantaciones. En muchas partes del mundo, los niveles de organización son bajos y no hay negociación colectiva ni diálogo social para mejorar las condiciones de trabajo en las zonas rurales. El desarrollo local en las zonas rurales puede verse obstaculizado por diversas razones, incluida la falta de políticas rurales específicas y su aplicación, la no disponibilidad de datos rurales específicos y la poca atención prestada a las cuestiones rurales, las estructuras locales de gobernanza deficientes, los servicios limitados y la falta de inversiones. La Comisión toma nota de que, en sus memorias, muchos países se refieren a las medidas adoptadas para promover el desarrollo local y mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales con, en algunos casos, un impacto positivo moderado en el PIB⁵⁸⁷.

Indonesia – El proyecto de promover los medios de vida sostenibles en las zonas rurales a través de condiciones y oportunidades de trabajo decente para los trabajadores en las plantaciones de palma aceitera incluye, entre sus objetivos, aumentar las capacidades de los gobiernos nacional, provincial y local, así como de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para abordar el empleo y los desafíos que plantea el trabajo en el sector⁵⁸⁸.

⁵⁸⁷ Por ejemplo, Cabo Verde, Chipre y República Dominicana.

⁵⁸⁸ Véase, OIT: «[Promoting Decent Work on Oil Palm Plantation in Indonesia](#)», Ginebra, 2019.

Sri Lanka – El Proyecto sobre empoderamiento local a través del desarrollo económico (LEED) promueve la inclusión de las personas pobres y en situación de vulnerabilidad en actividades económicas, inclusive promoviendo su organización, competencias y acceso a los mercados. El proyecto ha beneficiado directamente a más de 35 000 personas, incluidos más de 10 000 hogares con mujeres al frente⁵⁸⁹.

446. Las cooperativas pueden considerarse un primer paso para salir de la informalidad⁵⁹⁰. En algunos casos, facilitan el acceso a mercados y a financiación. En otros, el modelo cooperativo cubre a trabajadores de la economía informal y/o rural que no tienen acceso a regímenes públicos. Los trabajadores de bajos ingresos de la economía informal pueden mancomunar riesgos a través de las cooperativas y proporcionar seguros mutuos para los diversos riesgos a que se enfrentan, como en caso de muerte, discapacidad, enfermedad o pérdida de activos⁵⁹¹.

Marruecos – La ley núm. 11212 posibilita que las cooperativas tengan acceso a la contratación pública.

La región de América Latina y el Caribe ha estado bastante activa y se ha mostrado bastante innovadora en lo que respecta a los instrumentos institucionales de política pública. Los países de la región han explorado diferentes estrategias para promover la formalización, que pueden resumirse en cuatro áreas: la promoción de la productividad, el trabajo normativo, el establecimiento de incentivos y el fortalecimiento de la fiscalización. En algunos países, los esfuerzos desplegados han abarcado varios de estos ámbitos, y se han adoptado enfoques específicos para grupos como los trabajadores asalariados, los trabajadores independientes y los trabajadores domésticos, aunque en la práctica, estas iniciativas han sido menos frecuentes.

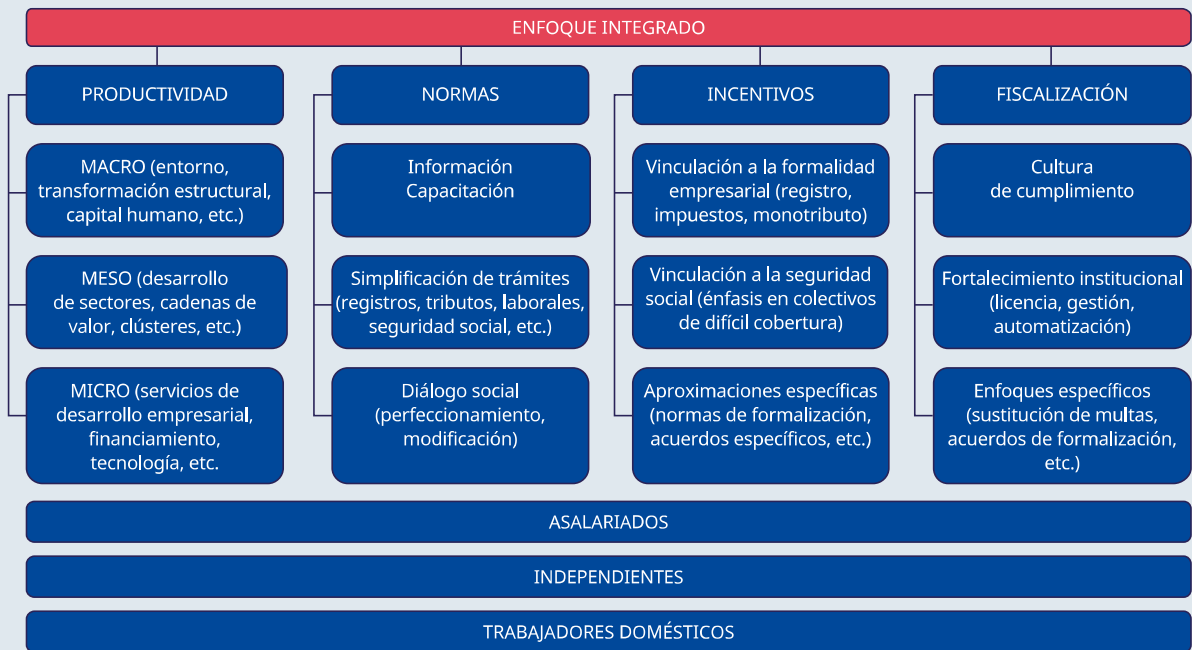
Hay países que han adoptado programas de desarrollo de la productividad, aunque se trata de una opción menos habitual. Las discusiones se han centrado más en la regulación, en particular en el costo que conlleva la aplicación de determinados tipos de regulaciones al proceso de formalización. También se han organizado campañas de sensibilización sobre los derechos en algunos países dirigidas a eliminar la informalidad provocada por la falta de información sobre los derechos de los trabajadores. Muchas campañas se han centrado en la simplificación de las reglamentaciones y los procedimientos en ámbitos como la tributación, los procedimientos laborales, la afiliación a la seguridad social y la creación de empresas.

⁵⁸⁹ Véase «[Local Empowerment through Economic Development \(LEED\)](#)», ILO Country Office for Sri Lanka and the Maldives.

⁵⁹⁰ A este respecto, la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193) indica, en el párrafo 9, que «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».

⁵⁹¹ Por ejemplo, la *India* (Yeshasvini Cooperative Farmers Health Care Scheme y VimoSEWA para trabajadoras autónomas pobres), *Nepal* y *Senegal* (trabajadores de la economía informal han combinado seguros mutuos de salud para extender la cobertura de la protección social).

Gráfico 3.5

**Esquema del programa de formalización en América Latina y el Caribe,
un buen ejemplo de marco integrado de políticas**


Fuente: Salazar-Xirinachs y Chacaltana: *Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos*, 2018, op. cit.

(cont.)

Muchos incentivos a la formalización están vinculados a la tributación a fin de simplificar el proceso de las declaraciones fiscales y los pagos, en particular para las pequeñas empresas. Algunos países han unido los impuestos y las contribuciones a la seguridad social en un solo impuesto (*monotributo*) y son como mínimo 15 los países de la región que han adoptado un sistema tributario simplificado.

También se ha hecho especial hincapié en la extensión de la cobertura de la seguridad social, en particular para grupos específicos (trabajadores por cuenta propia, trabajadores rurales y trabajadores domésticos) que son más difíciles de cubrir. En esos casos, se han desarrollado programas de afiliación no tradicionales con objeto de integrarlos progresivamente en el sistema general de seguridad social.

Fuente: J. M. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana: *Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos*, 2018, op. cit., pág. 395.

▶ VI. Medidas específicas para la formalización de las micro y pequeñas unidades económicas

El párrafo 25 de la Recomendación indica que:

Con respecto a la transición de las micro y pequeñas unidades económicas a la economía formal, los Miembros deberían:

- a) reformar las normativas sobre la creación de empresas, reduciendo los costos de registro y la duración del procedimiento y mejorando el acceso a los servicios, mediante, por ejemplo, las tecnologías de la información y la comunicación;
- b) reducir los costos de cumplimiento, mediante la introducción de sistemas simplificados de cálculo y de pago de impuestos y contribuciones;
- c) promover el acceso a la contratación pública, en consonancia con la legislación nacional, incluida la legislación laboral, a través de medidas como la adaptación de los procedimientos y del volumen de las compras públicas, la oferta de servicios de formación y de asesoramiento para la participación en licitaciones públicas, y el establecimiento de cuotas de contratación pública para estas unidades económicas;
- d) mejorar el acceso a servicios financieros inclusivos, como el crédito y los capitales, los servicios de pago y de seguros, el ahorro y los sistemas de garantía, adecuados al tamaño de estas unidades económicas y a sus necesidades;
- e) mejorar el acceso a la formación empresarial, al desarrollo de las competencias laborales y a servicios de desarrollo empresarial adaptados a estas unidades económicas, y
- f) mejorar el acceso a la cobertura de la seguridad social.

447. En su párrafo 25, la Recomendación da un paso más en el proceso de aplicación de un marco integrado de políticas que facilite la formalización y propone una serie de medidas para contribuir a la formalización de las micro y pequeñas empresas. Esas empresas se enfrentan a numerosas limitaciones para crecer y desarrollarse eficazmente, como las dificultades para acceder al crédito y a la financiación, los bajos niveles de competencias técnicas y de gestión, el acceso insuficiente a los mercados, los procedimientos de registro inapropiados o excesivos, y las prácticas discriminatorias en el acceso a la contratación pública y privada. El objetivo de estas medidas es reducir las restricciones y eliminar la discriminación de las micro y pequeñas empresas.

Trinidad y Tabago – La Política relativa a las micro y pequeñas empresas para 2013-2016 proporciona un marco para la integración estratégica y efectiva de estas empresas en la estructura de la economía formal, a fin de que puedan acceder a recursos y servicios y canalicen su éxito económico hacia la creación de empleo. Las medidas adoptadas en este ámbito incluyen el Sistema Nacional Integrado de Incubadoras de Empresas (IBIS) y el Programa para una Participación Equitativa, que proporcionan desarrollo empresarial y oportunidades de contratación para las micro y pequeñas empresas respectivamente⁵⁹².

⁵⁹² *Trinidad y Tabago* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017, y *Argelia* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

448. Las memorias de los países contienen gran cantidad de información sobre medidas de este tipo. Algunos gobiernos han proporcionado información sobre las diversas medidas adoptadas con miras a impulsar un entorno empresarial sostenible⁵⁹³, y otros se refieren a las medidas dirigidas a reducir el empleo no registrado en sectores específicos (por ejemplo, la agricultura)⁵⁹⁴.

1. Reformas de las normativas relativas a la creación de empresas

449. Hay países donde se han adoptado leyes para facilitar la creación de empresas. El proceso de registro se ha simplificado y acortado a través del registro en línea y, en algunos casos, de ventanillas únicas y de modelos únicos de impresos para facilitar el proceso de registro y el pago de impuestos. A veces la simplificación se hace en el marco de portales electrónicos del gobierno más amplios que permiten la gestión digital de todas las interacciones con los servicios administrativos⁵⁹⁵. Algunos gobiernos informan del establecimiento de centros o agencias específicos para la promoción, el registro y la creación de empresas⁵⁹⁶. También hay memorias que incluyen información sobre la adopción de planes de acción específicos para reducir la carga administrativa y crear un entorno favorable para la actividad empresarial⁵⁹⁷.

Estonia – La «cuenta para empresarios» es una manera sencilla y asequible de hacer negocios. Una vez el empresario ha abierto una cuenta para empresarios, ya no es necesario que se registre como empresario ni que presente informes contables y fiscales porque su responsabilidad impositiva se calcula a partir de los pagos efectuados a través de la cuenta. Una cuenta para empresarios es útil para las personas que prestan servicios a otras personas físicas en ámbitos que no conllevan costos directos, o para personas que venden bienes producidos por ellas mismas, productos artesanales o bienes de bajo costo. Son actividades como por ejemplo el cuidado de niños, la limpieza en los hogares, la jardinería o los servicios de reparación o construcción que no conllevan costos directos. Una cuenta para empresarios también es una buena solución para nuevas formas de iniciativa empresarial, como para los pagos de una persona física a otra a través de plataformas de servicios de transporte compartido.

2. Reducción de los costos de cumplimiento

450. Entre las medidas adoptadas para reducir los costos de cumplimiento, algunos gobiernos se refieren a la reducción de las contribuciones de los empleadores para promover la formación de las pequeñas empresas⁵⁹⁸, o a la adopción de legislación para establecer incentivos fiscales.

⁵⁹³ Por ejemplo, el *Senegal* y *Zimbabue*.

⁵⁹⁴ Por ejemplo, *Turquía*.

⁵⁹⁵ Por ejemplo, la *Argentina* (Ley núm. 27349 de Apoyo al Capital Emprendedor, de 2017), *Armenia*, *Australia*, *Azerbaiyán*, *Benin*, *Cabo Verde*, *Estonia*, *Reino Unido*, *Seychelles*, *Sri Lanka*, *Suecia* y *Zimbabue*. Véase también *Argelia* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

⁵⁹⁶ Por ejemplo, *Camerún*, *Canadá* (Manitoba), *Gabón* y *Mauricio*. Véase también *Costa Rica* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2018.

⁵⁹⁷ Por ejemplo, *Croacia* (Plan de acción para la reducción de los trámites administrativos en la economía, 2019), *República de Corea* (Plan de reforma normativa para la creación de empresas para 2018), *México* (Programa federal «Crecemos juntos»), *Filipinas* (orden administrativa núm. 38 por la que se constituye un equipo de trabajo interinstitucional para supervisar los avances en el entorno empresarial y Ley sobre Facilidad para Hacer Negocios y la eficiencia en la prestación de servicios públicos de 2018), *Polonia* (Ley de Registro Central de Empresas e Información y Punto de información para la creación de empresas para empresarios).

⁵⁹⁸ Por ejemplo, *Argelia*, *Argentina*, *Malí* y *Turquía*.

Argelia – La ley permite la deducción de la contribución del empleador a la seguridad social si contrata durante un mínimo de doce meses a una persona que busca trabajo, siempre y cuando el empleador esté al día en sus pagos a la seguridad social. Otros incentivos incluyen un subsidio mayor para los empleadores que contratan a personas que buscan su primer empleo, un subsidio laboral mensual durante tres años por cada persona contratada con un contrato indefinido, o una exención de las contribuciones generales a la seguridad social para todos los empleadores que proporcionen cursos de formación o de perfeccionamiento profesional a los asalariados.

451. En algunos países, se ha reducido el capital mínimo necesario para registrar una empresa nueva⁵⁹⁹ y en otros se han suprimido las tasas que deben abonarse al crear una empresa⁶⁰⁰. Hay países donde se han establecido exenciones fiscales para las empresas recién creadas⁶⁰¹, o para las micro y pequeñas empresas en general⁶⁰². Para impulsar la iniciativa empresarial de las mujeres, un país aplica exenciones fiscales y ha facilitado el acceso al crédito a las empresas creadas por mujeres⁶⁰³.

452. Hay casos en que se han fijado umbrales para la exención fiscal⁶⁰⁴. Los regímenes simplificados de impuestos y de pagos también pueden servir para reducir los costos⁶⁰⁵. Se han establecido regímenes simplificados para las cuentas, los impuestos y los pagos en varios países. En algunos países de América Latina, por ejemplo, se ha instaurado un sistema simplificado de impuestos. Hay casos en que los incentivos fiscales se han asociado a las contribuciones a la seguridad social, con la integración de varios pagos en un único impuesto, conocido como el «*Monotributo*»⁶⁰⁶.

Brasil – El sistema simplificado de impuestos del país (Simples Nacional) es un sistema común de recaudación fiscal, pagos y cumplimiento para las micro y pequeñas empresas establecido por la ley núm. 123 de 2003, que incluye a todos los órganos gubernamentales (federales, estatales, Brasilia y otros municipios). Los participantes deben cumplir los requisitos que establece la ley, incluida la declaración a tal efecto en los documentos de empleo y seguridad social de sus asalariados. El incumplimiento reiterado de este requisito puede provocar la exclusión del sistema.

Filipinas – La Ley Barangay de Microempresas (BMBE) (RA9178) es la principal herramienta de política para la integración de las unidades económicas informales en las actividades de la economía en general a través de incentivos como la exención de impuestos sobre la renta, cuotas y el salario mínimo para las empresas registradas de conformidad con la BMBE.

⁵⁹⁹ Por ejemplo, *Benin, Gabón y Marruecos*.

⁶⁰⁰ Por ejemplo, *Togo*.

⁶⁰¹ Por ejemplo, *Camerún, Cabo Verde y Mauricio*. En *Colombia*, la ley núm. 1429 de 2010 establece exenciones fiscales para las micro y pequeñas empresas recién creadas.

⁶⁰² Por ejemplo, *Camboya, Perú* (el Nuevo Régimen Único Simplificado (RUS) permite el pago de una cuota mensual fijada en función a las compras y/o ingresos, con la que se reemplaza el pago de diversos tributos) y el *Uruguay* (se han adoptado reformas fiscales y medidas para promover la inversión que incluyen la reducción del impuesto a las empresas). A este respecto, véase OIT: [Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe](#). Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014.

⁶⁰³ Por ejemplo, *Nepal* (Fondo de Desarrollo de la Iniciativa Empresarial de la Mujer – WEDF).

⁶⁰⁴ Por ejemplo, *Estonia y Georgia*.

⁶⁰⁵ Por ejemplo, *Canadá, Costa Rica* (Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal), *Georgia y Lituania*.

⁶⁰⁶ Por ejemplo, *Argentina, Colombia y Uruguay*.

3. Acceso a la contratación pública

453. En algunos países se han adoptado medidas para facilitar el acceso a la contratación pública de las micro y pequeñas empresas⁶⁰⁷. Así, por ejemplo, hay países en los que se reserva a las micro y pequeñas empresas un porcentaje de licitaciones para contratos de suministro de bienes y prestación de servicios al Estado⁶⁰⁸.

Argelia – El 20 por ciento de los contratos públicos deben asignarse a microempresas⁶⁰⁹.

454. En algunos casos, las empresas deben demostrar que cuentan con un determinado nivel de tecnología y calidad de sus productos para poder acceder a la contratación pública.

República de Corea – «Venture Nara» es un mercado abierto para empresas incipientes e iniciativas empresariales a través de la cual empresas nuevas pueden promover y suministrar bienes una vez han pasado por procedimientos de control de calidad de la tecnología y los productos. De manera análoga, el Sistema de Contratación Electrónica en Línea de Corea (KONEPS) tramita cada paso del proceso de contratación de manera electrónica⁶¹⁰.

455. Algunos gobiernos indican que están en el proceso de desarrollar un sistema de contratación pública que incluirá a las micro y pequeñas empresas⁶¹¹. En algunos casos, si una empresa ha sido penalizada con una multa, no podrá participar en las licitaciones⁶¹².

4. Acceso a servicios financieros inclusivos

456. El acceso a la financiación es fundamental para el funcionamiento de las empresas, y constituye una prioridad para las empresas de la economía informal. La tecnología puede ayudar en este sentido (por ejemplo, e-wallets)⁶¹³. No obstante, las micro y pequeñas empresas de la economía informal tienen dificultades para encontrar bancos que les proporcionen los recursos financieros que necesitan para desarrollarse y, cuando consiguen un crédito, éste se les concede con condiciones más estrictas y a menudo es más costoso. Por lo general sólo tienen acceso al mercado financiero informal, que es más caro y arriesgado.

457. En algunos países, se han aplicado estrategias de inclusión financiera para ayudar a desarrollar una microfinanciación viable y sostenible⁶¹⁴. Un aspecto de la estrategia puede consistir en asegurar que, como mínimo, un determinado porcentaje del total de la cartera de préstamos esté dirigido a microempresas y pymes⁶¹⁵. En algunos casos, el acceso al crédito

⁶⁰⁷ Por ejemplo, *Camerún y Finlandia* (Ley de Contratación Pública núm. 1397/2016, art. 2). Véase también *Costa Rica* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2018.

⁶⁰⁸ Por ejemplo, *Cabo Verde* (el 25 por ciento de las licitaciones para el suministro de bienes y la prestación de servicios y el 20 por ciento del importe del contrato en el caso de las obras públicas), *El Salvador* (la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) establece que un mínimo del 12 por ciento del presupuesto anual del país debe destinarse a la contratación de bienes o servicios de micro y pequeñas empresas), *Mauricio, Reino Unido* (el objetivo es gastar el 33 por ciento de la licitación a través de cadena de suministro para 2022) y *Senegal* (el 15 por ciento de las licitaciones están reservadas para los artesanos locales).

⁶⁰⁹ Código de Contratación Pública, art. 55.

⁶¹⁰ En *Malta* se ha instaurado un sistema similar de contratación (el [Sistema Electrónico de Contratación Pública – ePPS](#), que ha contribuido a reducir los costos administrativos e incluye talleres y materiales de formación).

⁶¹¹ Por ejemplo, *Noruega y Polonia*.

⁶¹² Por ejemplo, *Azerbaiyán*.

⁶¹³ Véase por ejemplo modelos de transición con las nuevas tecnologías en, J. Chacaltana, V. Leung, y M. Lee: «New technologies and the transition to formality: The trend towards e-formality», Employment Working Paper, 247, OIT, 2018.

⁶¹⁴ Por ejemplo, *Bahrein, Bangladesh, Filipinas y Tailandia*.

⁶¹⁵ Por ejemplo, *Filipinas* (como mínimo el 8 por ciento de la cartera de préstamos).

se facilita a las micro y pequeñas empresas en los sectores nuevos y emergentes, como las energías renovables⁶¹⁶ o la producción de determinados bienes⁶¹⁷. Hay países en los que se ha mejorado el acceso al microcrédito⁶¹⁸, o donde se han establecido tipos de interés preferenciales para las empresas certificadas como pymes⁶¹⁹. También hay casos en los que el acceso a la financiación se ha desarrollado a través del establecimiento de un banco específico para las pymes⁶²⁰ u otras instituciones de financiación y de garantía⁶²¹.

Botswana – El Plan de Inclusión Financiera 2015-2021 es un plan de cinco años que establece las prioridades nacionales para la inclusión de todos los sectores empresariales en la agenda de inclusión financiera. La Hoja de ruta propone seis áreas de acción prioritarias que han sido identificadas en base a las necesidades y barreras más urgentes de los clientes.

458. En algunos países, las medidas adoptadas incluyen «monederos electrónicos», banca móvil y condiciones simplificadas para abrir cuentas bancarias o para obtener tarjetas de crédito, en particular para empresas y personas aisladas⁶²². En determinados casos, las medidas adoptadas para las pymes comprenden una combinación de prestaciones de desempleo y créditos, como subsidios, subvenciones o ayudas para que los trabajadores desempleados puedan financiar la creación de nuevas empresas⁶²³.

Georgia – «Enterprise Georgia» y la Agencia de Innovación y Tecnología del Ministerio de Economía y Desarrollo Sostenible están adoptando herramientas para alentar a las pymes a hacer la transición de la economía informal a la economía formal. «Enterprise Georgia» está aplicando varios mecanismos de apoyo para desarrollar el espíritu empresarial en el país, como el programa de apoyo a las micro y pequeñas empresas, que tiene por objeto proporcionar ayuda financiera y servicios de consulta a las micro y pequeñas empresas en todo el país, y el programa acceso a financiación, mecanismo que se adapta a las etapas específicas de desarrollo y a las necesidades financieras de las empresas. En el marco del programa de Apoyo a las micro y pequeñas empresas se presta apoyo financiero a las empresas incipientes y a las empresas nuevas en forma de ayudas.

CEACR – En sus comentarios sobre *Burkina Faso*, la Comisión tomó nota de la formación y apoyo financiero prestados a las micro y pequeñas empresas en la economía informal. El Fondo Burkina para el Desarrollo Económico y Social (FBDES) contribuye a la financiación de medidas sociales y de la Agencia de Financiación y Promoción de las pyme a través del Programa Especial de Creación de Empleo para los Jóvenes y las Mujeres (PSCE/JF), en el contexto de la financiación para los actores de la economía informal⁶²⁴.

⁶¹⁶ Por ejemplo, *El Salvador*. Véase también *Argelia* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

⁶¹⁷ Por ejemplo, *El Salvador*.

⁶¹⁸ Por ejemplo, *Benin, República Centroafricana e Indonesia*.

⁶¹⁹ Por ejemplo, *Mauricio*.

⁶²⁰ Por ejemplo, *Camerún*.

⁶²¹ Por ejemplo, *Cabo Verde* (Pro Capital y Garantía de CV) y *Georgia* (Mecanismo de Garantía Crediticia).

⁶²² Por ejemplo, *El Salvador, República de Corea y Filipinas*.

⁶²³ Por ejemplo, *Estonia, Finlandia* (las ayudas para crear nuevas empresas aseguran ingresos durante doce meses: Ley del Seguro de Desempleo, cap. 2, art. 5, a) y *Reino Unido* (nuevo subsidio empresarial).

⁶²⁴ *Burkina Faso* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2018.

Mongolia – La Comisión tomó nota de que, para ayudar en la transición de la economía informal a la economía formal, el Gobierno había enmendado la Ley de promoción del empleo para ampliar la prestación de apoyo financiero a las micro y pequeñas empresas a través de préstamos a las empresas privadas y a las personas que estableciesen cooperativas comunitarias⁶²⁵.

459. En algunos casos, también se han adoptado medidas específicas para actualizar el nivel tecnológico de las micro y pequeñas empresas, inclusive a través de subsidios de capital para comprar maquinaria⁶²⁶.

5. Acceso a la formación en iniciativa empresarial, desarrollo de competencias y servicios empresariales a medida

460. Hay casos en que las estrategias nacionales para la transición a la formalidad prevén una evaluación de las necesidades específicas en materia de desarrollo de competencias en el mercado de trabajo y el desarrollo de una estrategia nacional inclusiva en relación con las competencias⁶²⁷.

Zambia – Respecto de la iniciativa empresarial de las mujeres, la Comisión toma nota de que la Comisión de Empoderamiento Económico Ciudadano (CEEC) ha puesto en práctica varios programas dirigidos a los jóvenes y a las mujeres para abordar la brecha de competencias y proporcionar los conocimientos necesarios para participar en las actividades empresariales⁶²⁸.

461. Para elevar al máximo el potencial empresarial, en algunos países se han establecido programas de iniciativa empresarial con miras a desarrollar las competencias fundamentales de las empresas y las personas. El tipo de formación y su contenido depende de las necesidades específicas de los que vayan a recibirla⁶²⁹. Así, por ejemplo, los programas de formación pueden versar sobre mantenimiento de registros y gestión de efectivo, competencias empresariales básicas, comercialización para pymes, importación y exportación, técnicas efectivas de gestión y control de existencias⁶³⁰.

462. Algunas actividades están adaptadas a las microempresas o a trabajadores autónomos dependientes⁶³¹. Otras consisten en programas de alfabetización⁶³². En algunos países se han puesto en marcha medidas específicas que abarcan aspectos como la transferencia de tecnologías⁶³³ o sectores específicos⁶³⁴. Hay casos en que se han establecido instituciones para ayudar a las micro y pequeñas empresas a crear y fortalecer redes de pymes con miras a, por ejemplo, obtener créditos o formación, aumentar la productividad y la competitividad, o asegurar el acceso a tecnología o al desarrollo de competencias en nuevas tecnologías y

⁶²⁵ *Mongolia* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

⁶²⁶ Por ejemplo, la *India* (Régimen de subvención del capital vinculado a un préstamo – CLSS).

⁶²⁷ Por ejemplo, *Costa Rica*.

⁶²⁸ *Zambia* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2013. De modo similar, en *Cabo Verde* la Organización de Mujeres de Cabo Verde (OMCV) proporciona formación para la adquisición de competencias.

⁶²⁹ Por ejemplo, *Francia, Gabón, Georgia, Kiribati, Namibia y Zimbabwe*.

⁶³⁰ Por ejemplo, *Trinidad y Tabago* (la Empresa Nacional de Desarrollo de la Iniciativa Empresarial (NEDCO) ha abierto centros en todo el país).

⁶³¹ Por ejemplo, *República de Corea*.

⁶³² Por ejemplo, *Togo*.

⁶³³ Véase también *Argelia* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

⁶³⁴ Por ejemplo, *Myanmar* (capacitación para electricistas y operarios de calderas).

digitalización⁶³⁵. En otros casos se han creado incubadoras de empresas con la asistencia del sector privado o de universidades⁶³⁶.

Islas Cook – El Instituto de Formación Superior de las Islas Cook proporciona capacitación y desarrollo de las competencias, así como servicios de desarrollo a medida para empresas.

463. Algunos gobiernos informan de que organizan talleres de sensibilización periódicos para nuevos empresarios⁶³⁷, o para mejorar las competencias en general⁶³⁸. En algunos países se están realizando estudios para examinar la viabilidad de establecer una institución de formación⁶³⁹.

India – «Skill India» es una campaña para el desarrollo de competencias y la formación profesional concebida para crear conjuntos de competencias apropiadas para los migrantes rurales y los trabajadores urbanos pobres, así como para ofrecer préstamos para formación a los estudiantes pobres. En la *India* también se están aplicando otros programas de desarrollo de las competencias para promover la iniciativa empresarial. Así, por ejemplo, el Régimen de Desarrollo de las Competencias tiene por objeto motivar a diversas categorías de jóvenes, incluidas mujeres, trabajadores con discapacidad y personas que viven por debajo del umbral de la pobreza a considerar la opción del trabajo autónomo o la iniciativa empresarial como opciones para su carrera profesional. El objetivo último es promover nuevas empresas, crear capacidad en las microempresas y pymes existentes y desarrollar una cultura empresarial en el país.

464. En un país se ha proporcionado a las cooperativas formación para desarrollar las competencias y las aptitudes de gestión en economía social y solidaria y se han instaurado observatorios⁶⁴⁰.

Filipinas – El Programa de Medios de Vida Integrados (DILP) del Departamento de Trabajo y Empleo (Programa Kabuhayan) tiene la finalidad de ayudar a las personas pobres, vulnerables y marginadas promoviendo el desarrollo de la iniciativa empresarial y el empleo transicional. Proporciona subsidios para ayudar a la creación de capacidad en aras de fomentar la iniciativa empresarial.

465. Hay países donde las autoridades públicas han elaborado herramientas, folletos y cuadernillos sobre los pasos que deben seguirse para crear o registrar una empresa nueva, así como para promover una cultura de la iniciativa empresarial⁶⁴¹.

⁶³⁵ Por ejemplo, *Egipto* (Agencia para micro, pequeñas y medianas empresas), *Georgia* (Agencia de Georgia para la Innovación y la Tecnología), *Irlanda* (High Potential Start-Up), *Malta* (Malta Enterprise), *Senegal* (Agence de Développement et d'encadrement des Petites et Moyennes Entreprises – ADEPME), *Suecia* (Smart Industry and Digitalization Lift) y *Tailandia*.

⁶³⁶ Por ejemplo, *Libia* (en el sector del petróleo), *Mauricio*, *Filipinas* (los Centros Negosyo sirven como núcleos para el crecimiento empresarial) y *Zimbabue* (Hypercube Hub).

⁶³⁷ Por ejemplo, *Benin* y *Camerún*.

⁶³⁸ Por ejemplo, *Camboya* y *Eslovaquia*.

⁶³⁹ Por ejemplo, *República Centroafricana*.

⁶⁴⁰ Por ejemplo, *Marruecos* (programa Mourfaka).

⁶⁴¹ Por ejemplo, *Seychelles*.

6. Cobertura de la seguridad social

466. Varias memorias se refieren específicamente a las medidas adoptadas para asegurar la protección social de los trabajadores de la economía informal, en particular de las micro y pequeñas empresas. Algunas van dirigidas a instaurar mecanismos simplificados para que las empresas puedan registrar a sus trabajadores⁶⁴². En determinados casos, el objetivo es ampliar la cobertura a categorías de trabajadores particulares⁶⁴³.

467. La Comisión toma nota asimismo de los esfuerzos desplegados por algunos países para integrar a los trabajadores no registrados del sector rural y del sector urbano en la economía formal, así como de la adopción de planes para la formalización de la economía informal⁶⁴⁴. Algunos gobiernos señalan que han promulgado leyes para ampliar determinadas ramas de la protección social a los trabajadores de la economía informal⁶⁴⁵. Hay casos en que se han fijado contribuciones proporcionales para los trabajadores en modalidades atípicas de empleo o contribuciones reducidas para los trabajadores autónomos. En muchos casos, estas medidas están dirigidas a las micro y pequeñas empresas⁶⁴⁶.

Tailandia – El objetivo del pilar «crear oportunidades e igual social» de la Estrategia Nacional de 20 años (2018-2037) es aumentar el número de trabajadores informales registrados al sistema de la seguridad social y desarrollar un sistema integrado de bienestar a través de la colaboración de los ministerios, las autoridades administrativas locales, las organizaciones comunitarias, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

⁶⁴² Por ejemplo, *Burkina Faso*, *Cabo Verde* (ley núm. 70/VII/2014), *Costa Rica* (Estrategia nacional para la transición a la economía formal) y *Senegal*.

⁶⁴³ Por ejemplo, la *India* (trabajadores de la construcción), *Letonia* (personas con pocos ingresos) y *Pakistán* (trabajadores de la construcción y de la agricultura).

⁶⁴⁴ Por ejemplo, *Estonia*, *Tailandia* y *Turquía*.

⁶⁴⁵ Por ejemplo, *Malí* (Ley núm. 2018-074 sobre Accidentes).

⁶⁴⁶ Por ejemplo, *Malta*.

▶ VII. Medidas para asegurar la aplicación y la revisión de las políticas

Párrafos 38 y 39 de la Recomendación núm. 204

38. Los Miembros deberían dar cumplimiento a las disposiciones de la presente Recomendación en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, las cuales deberían incluir en sus filas, de acuerdo con la práctica nacional, a los representantes de las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, a través de uno o más de los siguientes medios, cuando proceda:

- a) la legislación nacional;
- b) los convenios colectivos;
- c) las políticas y los programas;
- d) la coordinación efectiva entre los órganos gubernamentales y demás partes interesadas;
- e) el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la movilización de recursos, y
- f) otras medidas acordes con la legislación y la práctica nacionales.

39. Los Miembros deberían examinar con carácter periódico, cuando proceda, la eficacia de las políticas y las medidas destinadas a facilitar la transición a la economía formal, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, las cuales deberían incluir en sus filas, de acuerdo con la práctica nacional, a los representantes de las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal.

468. Al igual que la política nacional de empleo según dispone el Convenio núm. 122, es importante revisar la eficacia de las políticas y las medidas adoptadas para facilitar la transición a la economía formal. Las medidas y las políticas adoptadas deberían aplicarse y revisarse en consulta con los interlocutores sociales y los representantes de los trabajadores y las unidades económicas en la economía informal.

469. Algunos gobiernos han facilitado información sobre acuerdos tripartitos suscritos a nivel nacional y local⁶⁴⁷ con objeto de abordar los distintos aspectos de la informalidad y la aplicación de la Recomendación⁶⁴⁸.

Costa Rica – El 13 de octubre de 2016 el Gobierno y los interlocutores sociales suscribieron el «Acuerdo tripartito para la aplicación en Costa Rica de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)». El Gobierno informa de que también se han adoptado medidas para fortalecer el diálogo social a través de la creación de un espacio tripartito nacional para la transición de la economía informal a la economía formal⁶⁴⁹.

⁶⁴⁷ Por ejemplo, *Honduras* e *Italia*.

⁶⁴⁸ Este tipo de acuerdos se han suscrito en *Bulgaria* (en 2018 entre la AGLI y los dos sindicatos representativos a nivel nacional, acuerdos que disponen la puesta en marcha conjunta de compromisos para luchar contra el trabajo informal), *Ecuador* (Acuerdo Nacional por el Empleo, la Inversión Productiva, la Innovación y la Inclusión) y *Portugal* (2011, Acuerdo sobre la competitividad y el empleo y 2012, Acuerdo sobre el compromiso con la competitividad, el crecimiento y el empleo, que tiene como objetivo luchar contra el trabajo no declarado).

⁶⁴⁹ *Costa Rica* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2018.

La CTA Autónoma de la Argentina se refiere a la falta de consulta con los interlocutores sociales sobre la transición a la economía formal e indica que las medidas adoptadas por el Gobierno para fomentar la formalización han sido escasas.

La Confederación Empresarial de Portugal (CIP) indica que en el Acuerdo Tripartito para la Competitividad y el Empleo de 2011, los interlocutores sociales firmantes declararon que la lucha contra el fenómeno de la informalidad «resulta esencial en el contexto de la búsqueda de la consolidación presupuestaria y de un sistema fiscal justo, y más aún en términos de competitividad del tejido económico, en la medida en que permite promover prácticas de competencia leal, en particular entre los productos portugueses y los productos importados, así como el aumento de la eficiencia y de la productividad a través de la eliminación de los efectos de distorsión».



VIII. Conclusiones

470. *La Comisión reconoce la naturaleza polifacética y generalizada de la informalidad, que se extiende mucho más allá del mundo del trabajo y está relacionada con aspectos comerciales, fiscales y de desarrollo. Como tal, es necesario abordarla en el contexto de un marco integrado de políticas, no tanto a través de un enfoque parcial.*

471. *La Comisión desea poner de relieve, sin embargo, que el tratamiento de la informalidad es un proceso que lleva tiempo y exige medidas adaptadas y duraderas. Por ello, cuanto antes se adopten las medidas, mejor será. Mientras que la estrategia general consiste en abordar la informalidad en el contexto de un marco integrado de políticas resultado de un diálogo social y consenso constructivos, nada impide que los gobiernos arranquen con medidas más modestas centradas en determinados aspectos o sectores, que se vayan extendiendo coherentemente en fases posteriores.*

472. *La informalidad está estrechamente ligada a la política de empleo. Cuando esta última no es inclusiva y no promueve el empleo pleno, productivo y libremente elegido, la informalidad tiende a extenderse. Además, una reglamentación del trabajo poco clara, más concretamente en relación con la situación en el empleo de los trabajadores, puede contribuir a la informalidad de la economía. Las plataformas de trabajo digitales son un claro ejemplo. En estas condiciones, el logro del objetivo de la Recomendación se ve obstaculizado por la falta de claridad en el respeto de las funciones y responsabilidades, especialmente en relación con los derechos laborales y sociales.*

473. *Al mismo tiempo, las modalidades de empleo multipartitas, especialmente en las cadenas locales y mundiales de suministro, también inciden claramente en el desarrollo de la informalidad. Cuando el objetivo es más trabajo a precios inferiores y en menos tiempo, los estratos sucesivos de la subcontratación sitúan una presión excesiva en algunos de los niveles de las cadenas de suministro. Esta presión, combinada con una competitividad excesiva entre países y entre empresas para obtener contratos, también es un elemento que subyace a la informalidad. A este respecto, el Comité destaca la responsabilidad de las empresas multinacionales en las cadenas de suministro mundiales de mejorar el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como de las condiciones de trabajo.*

474. *La Comisión considera que, para el funcionamiento de los mercados de trabajo, es importante organizarse de modo que sea posible una mejor integración entre los sectores muy productivos y los menos productivos, donde tiende a concentrarse el empleo, basándose en transferencias de competencias y de tecnología, en el contexto de una cultura del cumplimiento, que impulsará una mayor transparencia.*

475. *La Comisión considera que el debate sobre el efecto de las posibles inflexibilidades en el mercado de trabajo y los costos laborales excesivos, a menudo identificados como factores que obstaculizan el desarrollo empresarial y desincentivan el empleo regular, fomentando en consecuencia la desregulación, necesita basarse en datos y estudios más completos. Estos estudios deberían centrarse en las repercusiones en la informalidad no sólo de la mayor flexibilidad y los menores costos, sino también de la mayor productividad. Deberían centrarse en particular en el modo en que la inversión en infraestructuras y tecnologías, así como en educación, formación profesional y desarrollo de habilidades puede promover la productividad y frenar la informalidad.*