



# GLOBAL DEAL

PACTO MUNDIAL JUNTOS POR EL TRABAJO  
DECENTE Y EL CRECIMIENTO INCLUSIVO



DIÁLOGO SOCIAL  
PARA LA **TRANSICIÓN** DE  
LA ECONOMÍA INFORMAL A  
LA ECONOMÍA FORMAL



## AGRADECIMIENTOS

La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) ha elaborado el presente informe temático con el apoyo del Gobierno de Suecia en el marco de la iniciativa titulado Global Deal - Pacto mundial: Juntos por el trabajo decente y el crecimiento inclusivo.

Han contribuido a su preparación muchas unidades y departamentos de la OIT: La Unidad de Diálogo Social y Tripartismo, principal responsable de su redacción (Caroline O'Reilly y Youcef Ghellab); la Oficina de Actividades para los Empleadores (Samuel Asfaha); la Oficina de Actividades para los Trabajadores (Rafael Peels) y el Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo (Florence Bonnet, Philippe Marcadent, Andrea Marinucci, John Ritchotte y Verena Schmidt). El Servicio de Desarrollo e Inversiones (Frédéric Lapeyre) y la Unidad de Derecho del Trabajo y Reforma (Pablo Arellano) hicieron aportaciones y comentarios. La supervisión estuvo a cargo de Susan Hayter (Oficina de la Directora General Adjunta de Políticas) y James Howard (CABINET).

Los estudios de caso se basan en investigaciones encargadas a WIEGO (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando) — concretamente a su coordinadora, Jane Barrett, para los estudios de caso 1, 2, 5, 6 y 7, y a Marlese von Broembsen para el estudio de caso 4 — y a Gustavo Rinaldi, de la Universidad de Turín (Italia), para los estudios de caso 8, 9, 10 y 11. Agradecemos sus respectivas contribuciones.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), incluido el Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales (ELSAC), el Gobierno de Suecia y el Grupo de Consejeros de Alto Nivel del Global Deal proporcionaron comentarios sobre la nota temática.

La responsabilidad última del informe recae en la OIT.

*Publicado por primera vez en febrero de 2020.  
Revisado en junio de 2020.*

### NOTA DE DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

Tanto este documento como los datos y mapas que contenga se entenderán sin perjuicio alguno respecto de la condición o la soberanía de cualquier territorio, de la demarcación de las fronteras y límites internacionales y del nombre de cualquier territorio, ciudad o zona.

## PARTE I. ANTECEDENTES, CONCEPTOS Y CUESTIONES

El diálogo social es vital para promover la transición de la economía informal a la formal, una cuestión política clave que exige atención urgente si se desea hacer realidad ese futuro más prometedor al que exhortaba la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, reunida bajo la égida de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2019.<sup>1</sup>

Sobre la base de estudios de casos de todo el mundo, el presente informe temático ilustra cómo el diálogo social entre los Gobiernos y las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores ha contribuido, de diferentes maneras y a diferentes niveles, a la transición a la formalidad y a la reducción de los déficits de trabajo decente en la economía informal.<sup>2</sup>

El informe pretende ayudar a todas las partes interesadas a comprender el papel del diálogo social en el diseño y la aplicación de estrategias de formalización eficaces, en el contexto de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y teniendo en cuenta las normas internacionales del trabajo pertinentes.<sup>3</sup>

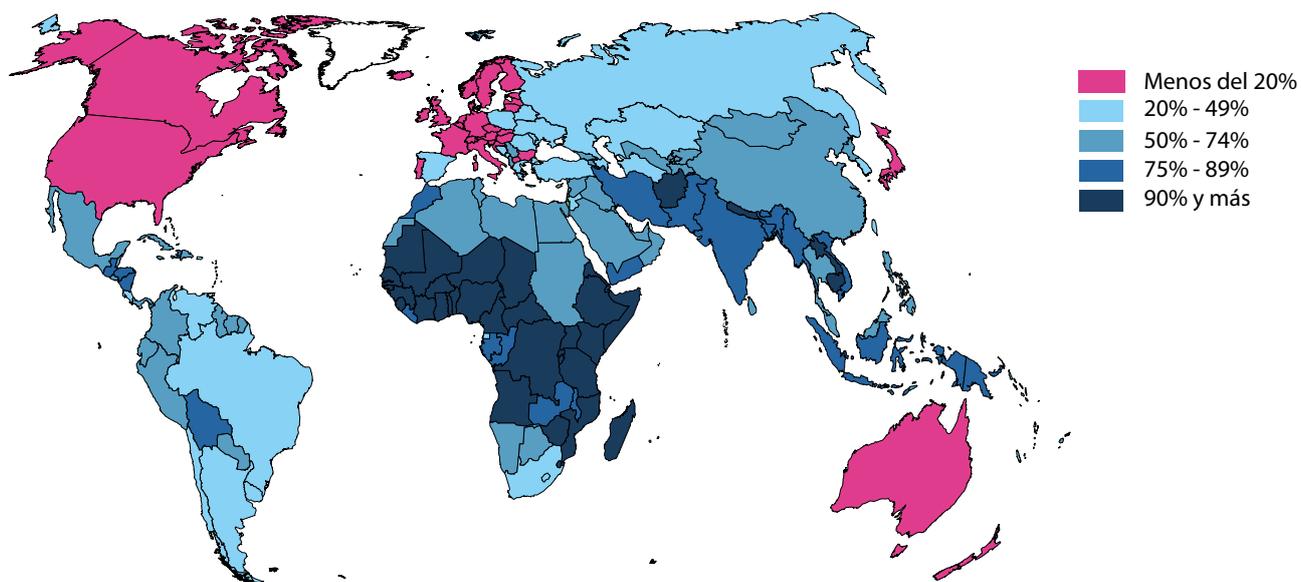
### 1. INTRODUCCIÓN

Dos mil millones de mujeres y hombres —es decir, más del 61 por ciento de la población mundial ocupada— se ganan la vida en la economía informal. En la mayoría de los casos no es por elección, sino más bien consecuencia de la falta de oportunidades de trabajo formal o de otras alternativas de subsistencia. La proporción de empleo informal varía según la región, desde el 25 por ciento del total de empleo en Europa y Asia Central hasta casi el 86 por ciento en África. El 80 por ciento del empleo rural es informal, frente al 43,7 por ciento del empleo en las zonas urbanas.<sup>4</sup>

La expresión «economía informal» 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.<sup>5</sup> Las tasas de pobreza más elevadas se registran entre los trabajadores y los hogares que se encuentran en el empleo informal. Para los Gobiernos, la informalidad supone una pérdida de ingresos fiscales y de cotizaciones sociales, además de un menoscabo del Estado de derecho. Para los trabajadores suele significar la ausencia de protección social, de derechos en el trabajo y de condiciones laborales dignas.<sup>6</sup> Por último, para las empresas implica baja productividad, un menor acceso a financiación y a otros recursos y competencia desleal. Las grandes empresas, incluidas

Gráfico 1. Empleo informal como porcentaje del empleo total, sector agrícola incluido (2016)



Fuente: OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*, tercera edición (Ginebra, 2018), gráfico 5.

las multinacionales, se enfrentan a problemas de imagen asociados a la posible presencia de trabajadores informales desprotegidos en sus subcontratistas o sus cadenas de suministro. Los Gobiernos y los interlocutores sociales (organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores) comparten, por lo tanto, un interés común en abordar la informalidad dentro de sus estrategias para garantizar el trabajo decente, mediante la construcción de una economía sostenible y beneficiosa para todos.

La Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) de la OIT<sup>7</sup> identifica tres objetivos de política interrelacionados: el primero es facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas desde la economía informal a la economía formal; el segundo es promover las empresas y los empleos decentes en la economía formal, y el tercero, prevenir la informalización de los empleos de la economía formal. La Recomendación propone un amplio abanico de medidas de política que los Estados Miembros pueden adoptar y adaptar. El camino hacia la formalidad depende del contexto, y el tipo y la combinación de políticas se determinan en función de las circunstancias y prioridades nacionales. El papel del diálogo social es crucial para que los representantes de las personas más directamente afectadas participen en el proceso de elaboración de políticas.

La Recomendación núm. 204 subraya la importancia de la libertad de asociación y la libertad sindical, del diálogo social y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para posibilitar y promover la transición a la economía formal. La Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), en su discusión sobre el diálogo social y el tripartismo celebrada en 2018, volvió a exhortar a los Estados Miembros de la OIT a que crearan un entorno propicio para que empleadores y trabajadores ejerzan sus derechos de organización, negociación colectiva y participación en el diálogo social en la transición a la economía formal.

El papel de los Gobiernos también es fundamental para posibilitar la transición a la economía formal, pues tienen la responsabilidad primordial de establecer una política pública propicia y un marco jurídico nacional adecuado, así como de garantizar su cumplimiento, inclusive mediante la imposición de sanciones disuasorias cuando se produzcan infracciones.<sup>8</sup> Es esencial la cooperación entre las diversas instancias gubernamentales competentes, como las autoridades fiscales, las instituciones de la seguridad social, las inspecciones del trabajo, las instituciones docentes y los servicios públicos de empleo. Otra de las responsabilidades esenciales de los Gobiernos es, por supuesto, organizar el diálogo social con los interlocutores sociales sobre todas estas cuestiones.

La acción para luchar contra la informalidad y promover la transición a la economía formal es parte integrante de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyo Objetivo 8 incluye explícitamente la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y

medianas empresas.<sup>9</sup> También contribuye al Objetivo 1, poner fin a la pobreza, al Objetivo 5, lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas, y al Objetivo 10, reducir la desigualdad. Además, la participación de los actores de la economía informal en el diálogo social contribuye al Objetivo 16, sobre instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

### **Extracto de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)**

#### **VII Libertad de asociación y libertad sindical, diálogo social y papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores**

**31. Los Miembros deberían garantizar que las personas ocupadas en la economía informal disfruten de la libertad de asociación y la libertad sindical y ejerzan el derecho de negociación colectiva, incluido el derecho de constituir las organizaciones, federaciones y confederaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas sujeto a lo dispuesto en sus estatutos.**

**32. Los Miembros deberían crear un entorno propicio para que los empleadores y los trabajadores ejerzan su derecho de organización y de negociación colectiva y participen en el diálogo social en el marco de la transición a la economía formal.**

**33. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían, cuando proceda, ampliar su afiliación y su prestación de servicios a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal.**

**34. Al elaborar, aplicar y evaluar las políticas y programas pertinentes con respecto a la economía informal, incluida su formalización, los Miembros deberían celebrar consultas con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores y promover la participación activa de dichas organizaciones, 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.**

**35. Los Miembros y las organizaciones de empleadores y de trabajadores podrán solicitar la asistencia de la Oficina Internacional del Trabajo para potenciar la capacidad de las organizaciones representativas de los empleadores y los trabajadores y, cuando existan, de las organizaciones representativas de las personas ocupadas en la economía informal, a fin de que estas organizaciones presten a su vez asistencia a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal para facilitar la transición a la economía formal.**

## 2. ¿QUIÉN TRABAJA EN LA ECONOMÍA INFORMAL? UNA PERSPECTIVA DESDE UN PRISMA DE GÉNERO

La economía informal es vasta y heterogénea. Existe una distinción conceptual entre el «sector informal» y la «economía informal». El concepto de sector informal se basa en la empresa, se refiere a todas las unidades económicas que operan fuera del ámbito de la legislación laboral e incluye tanto a los trabajadores por cuenta propia o emprendedores como a las empresas con asalariados. La economía informal es un concepto más amplio, basado en el empleo, que comprende todos los empleos del sector informal, así como los empleos informales de las empresas del sector formal y de los hogares.

A escala mundial, y en contra de lo que suele creerse, hay más hombres que mujeres que trabajan de manera informal (el 63 frente al 58,1 por ciento, respectivamente). Sin embargo, ocurre lo contrario en los países emergentes y en desarrollo, donde hay más mujeres que hombres en el empleo informal.<sup>10</sup>

Los trabajadores por cuenta propia trabajan en su gran mayoría (86,1 por ciento) en el empleo informal y representan casi la mitad del total en este último (45 por ciento; véase el gráfico 2). En la mayoría de los países emergentes y en desarrollo la proporción de hombres trabajadores informales por cuenta propia es significativamente mayor que el de las mujeres. El África subsahariana es la excepción donde la proporción de mujeres y hombres trabajadores informales por cuenta propia es igual, la cual representa un 52 por ciento de todas las personas en empleo informal.<sup>11</sup>

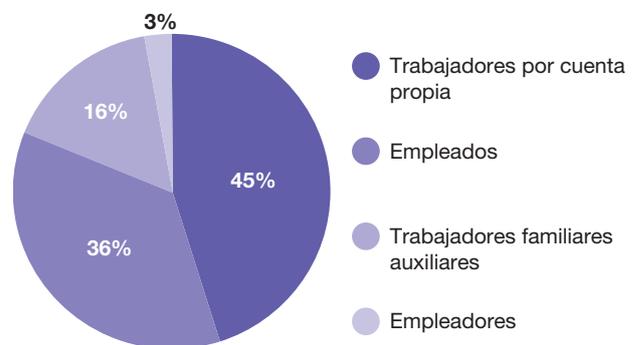
El siguiente grupo es el de los empleados, que incluye a todos los asalariados, ya sean a tiempo completo o a tiempo parcial, temporales, ocasionales o subcontratados, incluso los no declarados, los trabajadores a domicilio<sup>12</sup> y otros. Los trabajadores temporales y a tiempo parcial tienen muchas más probabilidades de ser empleados informales que los que tienen un empleo indefinido a tiempo completo. A escala mundial, hay más hombres que mujeres trabajando en dichas modalidades. Sin embargo, en los países en desarrollo ocurre lo contrario. Por ejemplo, entre los empleados a tiempo parcial de esos países, el 85,8 por ciento de las mujeres lo hacen de manera informal, frente al 79,6 por ciento de los hombres; lo cual es comparable con las tasas de informalidad de mujeres y hombres con empleos indefinidos a tiempo completo que son del 43,3 y el 41,9 por ciento, respectivamente.<sup>13</sup>

Los trabajadores familiares auxiliares no remunerados<sup>14</sup> representan 16,1 por ciento de las personas con empleo informal. Los datos muestran sistemáticamente una proporción mucho mayor de mujeres que de hombres entre estos trabajadores en los países emergentes y en desarrollo de todas las regiones del mundo.<sup>15</sup>

A pesar de la escasa proporción de empleadores en el total de empleo informal (2,7 por ciento), su número sigue siendo significativo: 54 millones.<sup>16</sup> Entre las mujeres con empleo informal, la proporción de empleadoras es aún menor, aproximadamente del 1 por ciento.<sup>17</sup> Sin embargo, mirado desde otro ángulo, la mitad de los empleadores a escala mundial son informales, desde el 31 por ciento de los empleadores en las Américas hasta el 78 por ciento en África.<sup>18</sup> Así pues, la informalidad representa un reto importante para los empleadores de los países en desarrollo, emergentes y desarrollados por igual.

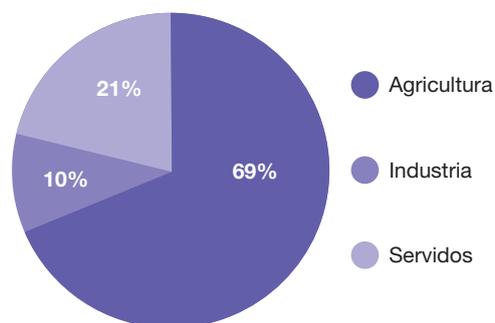
A escala mundial, la mayor parte del empleo informal se encuentra en el sector de los servicios (44 por ciento), mientras que en los países en desarrollo es en la agricultura (69 por ciento). Las mujeres predominan en ciertos subsectores muy propensos a la informalidad, como el trabajo doméstico.<sup>19</sup> La economía de las plataformas digitales es una nueva fuente de empleos informales, en aumento, aunque aún relativamente pequeña.

**Gráfico 2. Composición del empleo informal (porcentajes, 2016)**



Fuente: OIT 2018. *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*, tercera edición, 24.

**Gráfico 3. Distribución del empleo informal por sectores en los países en desarrollo (porcentajes, 2016)**



Fuente: Florence Bonnet, Joann Vanek y Martha Chen, *Women and Men in the Informal Economy - A Statistical Brief* (Manchester, Reino Unido: WIEGO, 2019).

La mayor tasa de informalidad por regiones y sectores se registra en África, donde el 97,9 por ciento del empleo agrícola es informal, mientras que la tasa más baja corresponde a la industria en Europa (11,5 por ciento).<sup>20</sup> Así pues, aunque la informalidad afecta a países de todas las regiones y todos los niveles de renta, sigue siendo mucho más frecuente en las economías en desarrollo y emergentes que en las desarrolladas.

### 3. DIÁLOGO SOCIAL, ECONOMÍA INFORMAL Y TRANSICIÓN A LA ECONOMÍA FORMAL: CUESTIONES Y RETOS CLAVES

El diálogo social se refiere a todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de información entre los representantes de los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre temas de interés común relacionados con la política económica y social.<sup>21</sup> El diálogo social tripartito incluye a representantes del Gobierno y de los interlocutores sociales, mientras que en el diálogo bipartito —aunque puede ser facilitado por el Gobierno— solo participan las organizaciones de empleadores y de trabajadores y consiste en la negociación colectiva sobre las condiciones de trabajo y otras cuestiones relativas al lugar de trabajo. El diálogo social tiene lugar a diferentes niveles: empresarial, sectorial, nacional, transfronterizo y mundial. El objetivo último del diálogo social tripartito es llegar a un consenso sobre cuestiones de política económica, social y laboral.

El diálogo social en el marco de la transición a la economía formal entraña una serie de cuestiones específicas que pueden no plantearse en relación con otros ámbitos de la política económica o social. La compleja realidad de la economía informal plantea ciertos retos relacionados con la representación y la

participación de sus empleadores y trabajadores en el diálogo social, como ilustran los estudios de caso presentados en el siguiente apartado del presente informe.

#### i. El derecho a organizarse y a participar en el diálogo social, incluida la negociación colectiva, en la economía informal

El derecho internacional del trabajo prevé que 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.<sup>22</sup> Sin embargo, en la práctica se enfrentan a diversos obstáculos y retos para ejercer plenamente estos derechos.

Como hemos visto, casi la mitad de las personas que trabajan en la economía informal lo hacen por cuenta propia, inclusive como contratistas dependientes.<sup>23</sup> Aunque estos trabajadores no tienen una relación laboral, necesitan negociar con diversas entidades sobre una serie de cuestiones. Estas negociaciones pueden ser más eficaces si se llevan a cabo colectivamente. Por ejemplo, los vendedores ambulantes pueden tener que negociar con las autoridades municipales para acceder a un espacio comercial o con sus homólogos del sector formal para buscar formas complementarias de desarrollar su actividad. Los contratistas dependientes pueden querer negociar el coste de las materias primas o los productos con el propietario de la empresa de la que dependen.

La legislación antimonopolio o sobre competencia en general puede invocarse contra los trabajadores por cuenta propia que deseen organizarse y negociar con los contratistas o clientes sobre sus condiciones de trabajo. En el caso de que se considere que cada autónomo constituye una «empresa», el hecho de que se reúnan para determinar colectivamente sus honorarios u otras condiciones puede considerarse una acción anticompetitiva o de fijación de precios.<sup>24</sup> Además, en algunos países, los autónomos o contratistas dependientes que crean una organización constituida por afiliación se enfrentan a la prohibición de registrarse como sindicato, ya que no pueden demostrar la existencia de una relación laboral.<sup>25</sup>

En cuanto a los empleados informales, el ejercicio de la libertad sindical y de los derechos de negociación colectiva también puede resultar problemático. Muchos de ellos trabajan en microempresas y pequeñas empresas (también informales). En estos entornos, los umbrales legales mínimos de afiliación para el registro de un sindicato pueden limitar en la práctica su capacidad de organización. Además, es poco probable que se den las condiciones reales para la negociación colectiva con su empleador.<sup>26</sup> En el caso de los trabajadores empleados de manera informal o no

declarados en establecimientos del sector formal, los obstáculos prácticos para la sindicación pueden incluir el miedo al despido u otras represalias (por ejemplo, su denuncia a las autoridades públicas en el caso de los trabajadores migrantes irregulares) por parte del empleador. Por último, la afiliación de los trabajadores informales por cuenta propia o de las microempresas a una organización de empleadores puede ser asimismo problemática, ya que podría depender de que empleen un número mínimo de trabajadores o de su voluntad y capacidad para declarar su negocio y cumplir con las prescripciones legales.

Otros obstáculos prácticos para la sindicación en la economía informal pueden ser: la gran dispersión geográfica de los trabajadores y de las unidades económicas, o incluso el aislamiento físico en domicilios particulares en el caso de los trabajadores domésticos; la extrema diversidad de circunstancias y prioridades, que hace más difícil identificar unos intereses comunes manifiestos para la sindicación; y los bajos ingresos, que implican un elevado coste de oportunidad del tiempo dedicado a las actividades de sindicación y una capacidad limitada para pagar las cuotas. En conjunto, estos diversos factores pueden dar lugar a restricciones de *jure* o *de facto* del ejercicio del derecho de sindicación y de negociación colectiva en la economía informal.

Sin embargo, con las estrategias adecuadas es posible superar estos y otros obstáculos. Los sindicatos, en particular, participan cada vez más en iniciativas para organizar a los trabajadores de la economía informal.<sup>27,28</sup> La Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT (ACTRAV) y la Agencia Danesa para el Desarrollo Sindical, por ejemplo, han destacado algunas cuestiones clave (entre ellas, a quién organizar y cómo organizar en sindicatos, estatutos y estructuras de cuotas, servicios y prestaciones ofrecidos a los miembros y respeto de los principios democráticos) y han presentado casos ilustrativos del modo en que han sido abordadas por sindicatos de todo el mundo.<sup>29</sup>

## ii. ¿Qué organizaciones representan a las personas de la economía informal en el diálogo social?

La Recomendación núm. 204 impone claramente a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores la obligación de «cuando proceda, ampliar su afiliación y su prestación de servicios a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal». Las organizaciones de empleadores y, más aún, los sindicatos, realizan esfuerzos crecientes en este sentido. Los sindicatos tienen la ventaja de poder llegar a los trabajadores de muchos sectores diferentes de la economía informal e integrarlos en las estructuras institucionales establecidas, ya sea afiliando a las asociaciones de la economía informal —una vez registradas como sindicatos— a centrales nacionales, creando coordinadoras sindicales o

secciones especiales para los trabajadores informales, u organizándolos en sindicatos sectoriales. De este modo, los sindicatos pueden aumentar su número de miembros e invertir la tendencia a la disminución de la densidad sindical. En otros casos han apoyado a los trabajadores informales para que se organicen en cooperativas. En un Compendio de Prácticas sobre las interacciones de las organizaciones de trabajadores con la economía informal, publicado por la OIT, se recopilan una treintena de estudios de casos de este tipo de iniciativas.<sup>30</sup> Estas prácticas deben reproducirse a una escala mucho mayor si los interlocutores sociales desean llegar a una mayor proporción del ingente número de personas que trabajan en la economía informal.

Es importante reconocer la asimetría existente entre los interlocutores sociales con respecto a su motivación para organizar la economía informal. Para los sindicatos, las ventajas son manifiestas en términos de protección de los trabajadores más vulnerables del mundo y de refuerzo de su número de afiliados y su influencia. Para las organizaciones de empleadores, sin embargo, el argumento a favor de la organización de las empresas informales es menos evidente. Además, muchas organizaciones de empleadores aún no saben cuál es la mejor manera de aportar valor o servicios a las unidades económicas informales.

La Recomendación núm. 204 reconoce la existencia de organizaciones constituidas por afiliación en la economía informal. Sugiere, en varios casos específicos,<sup>31</sup> que las organizaciones de empleadores y de trabajadores «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». Estas organizaciones son numerosas y están muy extendidas, y a menudo reúnen a trabajadores de la economía informal que realizan el mismo tipo de actividad económica (como vendedores ambulantes, trabajadoras domésticas, trabajadores del transporte o recicladores de residuos). Pueden ser de ámbito local y territorial, aunque con frecuencia se reúnen en redes a escala nacional e internacional. Algunas están afiliadas a sindicatos u organizaciones empresariales nacionales o sectoriales, o cuentan con su apoyo.<sup>32</sup> Sin embargo, en muchos casos no es así. Diversas organizaciones no gubernamentales y sin ánimo de lucro de ámbito nacional o internacional, como StreetNet<sup>33</sup> y WIEGO,<sup>34</sup> prestan apoyo financiero, práctico, político y promocional a estos grupos.

La cláusula de la Recomendación núm. 204 citada en el párrafo anterior exhorta a los interlocutores sociales a acercarse a las organizaciones constituidas por afiliación de la economía informal. Esto representa tanto un reto como una oportunidad para reforzar su membresía, inclusividad, legitimidad e influencia. Los interlocutores sociales han de diseñar estrategias innovadoras y eficaces para llegar a estas organizaciones y representarlas de forma efectiva en el

diálogo social.<sup>35</sup> No obstante, la cuestión de la delicada relación entre las organizaciones de empleadores y las empresas informales sigue siendo un reto que no tiene una respuesta fácil.

La cláusula citada también puede plantear retos para las propias organizaciones constituidas por afiliación de la economía informal. Por ejemplo, ¿cómo pueden demostrar su representatividad en ausencia de criterios y procesos formales para ello? ¿Cuál es la mejor manera de dirigirse a los interlocutores sociales nacionales —y a cuáles— para buscar la aceptación «en sus filas»? ¿Cómo deberían elegir a sus representantes para trabajar con las organizaciones de empleadores y de trabajadores? ¿Y cómo pueden lograr que sus preocupaciones y perspectivas se aborden en la mesa de diálogo social?

Por último, existe un número creciente de ejemplos de diálogo social tripartito relativo a los marcos de políticas nacionales para la transición a la economía formal. Para los Gobiernos, uno de los principales retos es asegurar la presencia y la participación de los órganos gubernamentales competentes más allá del Ministerio de Trabajo, así como los de ámbito local, que a menudo no están en absoluto familiarizados con las tradiciones de diálogo social ni suelen estar representados en los foros institucionales de diálogo social tripartito. También en este sentido es necesario emprender iniciativas más amplias y concertadas.

### iii. ¿Qué formas de diálogo social y con quién?

El diálogo social en la economía informal y para la transición a la economía formal puede adoptar diversas formas que van más allá de las tradicionalmente asociadas con los interlocutores del sector formal. Con quién —y para qué— tienen que negociar o abogar los trabajadores informales y sus representantes depende de muchos factores, como su situación laboral, la rama de actividad económica, el lugar físico de trabajo y la cuestión o el problema concreto de que se trate. Algunas de estas interacciones pueden entrar dentro del marco del diálogo social bipartito o tripartito en su sentido tradicional, mientras que otras no.

Por ejemplo, los trabajadores informales por cuenta propia o los propietarios de unidades económicas tienen que negociar con sus proveedores, sus clientes y las autoridades locales; los jornaleros y trabajadores ocasionales pueden tener que tratar con múltiples empleadores o con intermediarios; los trabajadores subcontratados, con el subcontratista; los trabajadores familiares auxiliares, con el jefe de la empresa familiar o de la explotación agrícola; y las trabajadoras domésticas, con el hogar empleador. Por lo tanto, puede ser necesario un enfoque más amplio y flexible, que abarque diversas modalidades y opciones de diálogo social.

### iv. ¿Qué temas se incluyen en la agenda del diálogo social?

El contenido del diálogo social en relación con la economía informal y la transición a la formalidad es muy amplio y diverso. Los posibles temas de diálogo en lo que respecta a las políticas nacionales pueden incluir: el establecimiento y la aplicación de marcos integrados de políticas de cumplimiento de las obligaciones, aplicación y sanciones; la protección de los derechos fundamentales; el desarrollo empresarial y los incentivos para las pequeñas empresas; la formación y el desarrollo de competencias; y la ampliación de la protección social, por citar solo algunos.<sup>36</sup>

En el ámbito local, algunas cuestiones serán de interés general para los distintos actores, mientras que otras pueden ser específicas de un grupo en particular. Por ejemplo, las exigencias de los trabajadores informales de las empresas del sector formal pueden ser similares a las de los trabajadores formales en lo que respecta a la remuneración, las horas de trabajo, la seguridad social, la seguridad y la salud en el trabajo, y se fundan en el reconocimiento de una relación laboral. Los trabajadores informales por cuenta propia comparten algunas de esas preocupaciones, mientras que otras pueden ser diferentes, como el reconocimiento oficial como trabajadores remunerados por los servicios y bienes que proporcionan, la protección contra la discriminación y el acoso por parte de la policía u otros agentes del orden, y el acceso a infraestructuras, servicios y vías públicas.<sup>37</sup>

## PARTE II. ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS DE LOS ESTUDIOS DE CASO

En la presente sección se presentan estudios de casos que ilustran diferentes formas, objetivos y resultados del diálogo social en relación con la economía informal y la transición a la formalidad.<sup>38</sup> Los casos representan diversos puntos de vista y perspectivas —en particular, las de los trabajadores (y sus organizaciones) y las de los empleadores (y sus organizaciones)— tanto con la participación del Gobierno en el diálogo como sin ella.

He aquí los tipos y objetivos de diálogo social cubiertos:

1. **Diálogo social tripartito a nivel nacional para crear un marco de políticas que facilite la transición a la economía formal (casos de Costa Rica y Grecia).**
2. **Diálogo social para formalizar el empleo informal (casos del Uruguay y Tailandia).**
3. **Diálogo social entre trabajadores y autoridades públicas para reducir el déficit de trabajo decente en la economía informal (casos de Liberia y Colombia).**
4. **Diálogo social tripartito para frenar la informalización de los empleos formales (caso de Sudáfrica).**
5. **Iniciativas de diálogo social de los empleadores para impedir la competencia desleal por parte de las unidades económicas informales y promover la formalización (casos de Italia, España, Montenegro y Armenia).**

### 1. DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO PARA CREAR UN MARCO DE POLÍTICAS QUE FACILITE LA TRANSICIÓN A LA ECONOMÍA FORMAL

La Recomendación núm. 204 exhorta a los Gobiernos a establecer un marco integrado de políticas que facilite la transición a la economía formal. La participación de los interlocutores sociales —incluidos, en su caso, los representantes de los trabajadores y de las unidades económicas de la economía informal— en la formulación de dichos marcos de políticas es esencial para que estos se correspondan con las realidades, necesidades y prioridades de los más directamente afectados. El caso de Costa Rica ilustra cómo se utilizó un proceso de diálogo social tripartito a nivel nacional para diseñar un marco integrado de políticas destinado a facilitar la transición a la formalidad. El caso de Grecia se centra en el objetivo específico de hacer frente al trabajo no declarado, una importante manifestación de la informalidad en muchas economías desarrolladas.

#### Estudio de caso 1.

#### Estudio de caso 1. Diálogo social tripartito nacional en Costa Rica para formular una estrategia de aplicación de la Recomendación núm. 204

Costa Rica es un país de renta media alta, con un 39,1 por ciento de empleo informal.<sup>39</sup>

Tras la adopción de la Recomendación núm. 204 en 2015, el Gobierno y los interlocutores sociales de Costa Rica acordaron dar prioridad a su aplicación a escala nacional. En octubre de 2016, los interlocutores tripartitos firmaron un acuerdo tripartito en el que se establecía un proceso y un plazo para el diseño de una estrategia y un plan de acción conjunto.<sup>40,41</sup>

La estrategia se formuló a través de un amplio proceso de consulta durante los meses que siguieron, con el apoyo técnico de la OIT. Diversas comisiones técnicas tripartitas abordaron, respectivamente, la protección social, la formación profesional, la facilitación de trámites para empresas y la simplificación tributaria. Una mesa tripartita de alto nivel, compuesta por seis representantes del Gobierno y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, supervisó la labor de estas comisiones.

Para elaborar sus recomendaciones, las comisiones tuvieron en cuenta las distintas necesidades de los trabajadores independientes, los trabajadores asalariados, los trabajadores del hogar y las unidades productivas, así como los tres objetivos de política de la Recomendación núm. 204. La mesa tripartita de alto nivel revisó las propuestas y finalmente adoptó la Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal en febrero de 2018.<sup>42</sup>

La meta global de la Estrategia es reducir el empleo informal en un 10 por ciento para 2025. Se definen asimismo cuatro objetivos específicos en relación con sus cuatro ejes temáticos, con un total de diez resultados esperados, asociados a acciones concretas. Entre estos resultados esperados se incluye una incorporación progresiva de trabajadores por cuenta propia en los regímenes de seguridad social, ventanillas únicas para el registro de empresas en todos los municipios, y planes piloto con incentivos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

## Lucha contra el trabajo no declarado en Grecia mediante el diálogo social tripartito

En Grecia, la «economía no declarada» representa aproximadamente una cuarta parte del PIB. Esto es reflejo de una alta tasa de empleo por cuenta propia (más del 32 por ciento) y una gran proporción de microempresas (96 por ciento), muy por encima del promedio de la Unión Europea (UE).<sup>43</sup> El porcentaje de empleo informal es del 32,8 por ciento.<sup>44</sup>

En 2015, en el contexto de la crisis de la deuda, el Gobierno griego y la Comisión Europea aprobaron el programa de apoyo a Grecia del Mecanismo Europeo de Estabilidad. Su Memorándum de Entendimiento incluía el compromiso de adoptar un plan de acción integrado para luchar contra el trabajo no declarado o insuficientemente declarado con el fin de reforzar la competitividad de las empresas conformes a la ley, proteger a los trabajadores y aumentar los impuestos y las cotizaciones sociales.

Con el apoyo de la OIT, se elaboró un informe de diagnóstico detallado sobre el trabajo no declarado en Grecia, que fue validado en una reunión tripartita de alto nivel celebrada en julio de 2016.<sup>45</sup> En la reunión se llegó a una visión consensuada de las características del trabajo no declarado en Grecia (incluida su magnitud, sus formas, los factores de la demanda y la oferta, y los principales impulsores), así como de los elementos clave de una estrategia holística y global para abordarlo. Posteriormente, ese

mismo año, se formuló y validó en un evento tripartito una hoja de ruta con una serie de medidas interrelacionadas para luchar contra el trabajo no declarado que combinan acciones disuasorias, preventivas y reparadoras. El enfoque basado en el diálogo social garantizó que todas las partes interesadas hicieran suya la estrategia y reconocieran su importancia. En abril de 2017 se adoptó la nueva Ley 4468/2017, que prevé una comisión tripartita sobre trabajo no declarado, dependiente del Consejo Supremo del Trabajo. El papel de esta comisión es dirigir y supervisar la ejecución de la hoja de ruta, garantizando la participación activa de los interlocutores sociales en las políticas económicas, laborales y sociales para impedir y prevenir el trabajo no declarado.

La Comisión Tripartita ha celebrado reuniones periódicas para consensuar las distintas medidas previstas, entre las que se incluyen una reforma del sistema de sanciones, cambios en cuanto a la notificación de horas extraordinarias en el sistema de datos de la inspección del trabajo (ERGANI), enmiendas al marco jurídico de la inspección del trabajo en la agricultura y medidas para abordar los obstáculos a la creación de empleo formal y contra el falso empleo por cuenta propia. Como resultado de estas medidas, la inspección del trabajo ha informado de un descenso del trabajo no declarado.<sup>46</sup>

## Diálogo social tripartito sectorial en el Uruguay para negociar colectivamente las condiciones mínimas de empleo de las trabajadoras domésticas

El Uruguay es un país de renta elevada con un 24,5 por ciento de empleo informal. Hay aproximadamente 110 000 trabajadoras domésticas en el país, casi todas mujeres, que representan alrededor del 17 por ciento de todas las mujeres ocupadas.

El Uruguay tiene una larga tradición de organización de las trabajadoras domésticas, que se remonta a 1969. Tras el levantamiento de una prolongada prohibición de la actividad sindical, en 1985 se creó el Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas (SUTD), pero pronto quedó inactivo y permaneció así durante muchos años. En 2005, el Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) (revivió la organización en el contexto de un renovado interés por las trabajadoras domésticas; ese mismo año, la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo (CTIOTE) inició los debates para reglamentar el sector. En noviembre de 2006 se adoptó una nueva ley que establecía las condiciones mínimas de empleo para las trabajadoras domésticas en temas como los periodos de descanso, la semana laboral de 44 horas, la edad mínima para trabajar de 18 años, el seguro de desempleo, la inspección laboral y la emisión de nóminas. También estableció un marco para las negociaciones salariales tripartitas.<sup>47</sup>

En 2008 se creó un consejo salarial tripartito para el sector, conocido como Grupo 21 e integrado por representantes del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Seguridad Social, el SUTD y la Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios de la República Oriental del Uruguay (la Liga). Mediante un primer convenio, concluido

en noviembre de 2008, se incrementó el salario mínimo a 206 dólares de los Estados Unidos de América y se establecieron otros beneficios como una bonificación única, el pago por antigüedad, un nuevo día festivo (el Día de las Trabajadoras Domésticas), la provisión de ropa de trabajo gratuita por parte del empleador y el pago de las horas extraordinarias. Fue el primer convenio colectivo de este tipo en América Latina. Un segundo convenio firmado en 2010 proporcionó más beneficios a las trabajadoras domésticas, entre ellos una prima de un 15 por ciento por el trabajo nocturno.

El grado de cumplimiento de estos convenios ha ido mejorando gracias a la introducción de medidas a tal efecto. Por ejemplo, en 2009, el Banco de Previsión Social (BPS) emprendió una campaña de información sobre derechos, en la que alentaba a las trabajadoras domésticas a registrarse en el régimen de previsión social; no obstante, alrededor de la mitad siguen estar inscritas. El BPS también aceptó financiar a dos juristas para que ofrecieran asesoramiento y formación sobre derechos legales tanto a la Liga como al SUTD. La Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social (IGTSS) asignó recursos adicionales para las inspecciones rutinarias de los hogares que emplean a trabajadoras domésticas, dentro de las cuales se había previsto proporcionar información a los empleadores sobre sus obligaciones.<sup>48</sup>

El proceso de negociación ha reafirmado el estatus de las trabajadoras domésticas como trabajadoras, y ha reforzado la visibilidad, la autoridad y la legitimidad tanto del SUTD como de la Liga.

## 2. DIÁLOGO SOCIAL PARA FORMALIZAR EL EMPLEO INFORMAL

Los trabajadores de determinados sectores son más propensos al empleo informal. Los casos del Uruguay y Tailandia se centran en dos actividades en las que la informalidad está muy extendida: el trabajo doméstico y el trabajo a domicilio para la industria de la confección, respectivamente.<sup>49</sup> El ejemplo del Uruguay describe una iniciativa eficaz a largo plazo para introducir condiciones de trabajo justas para las trabajadoras domésticas combinando medidas de reglamentación con un consejo salarial tripartito. El caso de Tailandia ilustra cómo garantizar la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y los de las fábricas mediante campañas de visibilización y una reforma jurídica que incluyó la creación de un comité tripartito para la protección de los trabajadores a domicilio.



*Miembros del Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar de la Región Lima (SINTTRAHOL), en el Perú, seleccionan a los miembros de su junta directiva.*

©Juan Arredondo, Getty Images Reportage

### Estudio de caso 4.

#### Diálogo social tripartito en Tailandia sobre las tarifas mínimas por trabajo a destajo para los trabajadores a domicilio con estatus de contratista dependiente en el sector de la confección

Tailandia, la segunda economía más importante de Asia sudoriental, es un país de renta elevada que depende de sus exportaciones. De sus casi 39 millones de habitantes ocupados en 2010, 24 millones (el 62,4 por ciento) tenían un empleo informal.<sup>50</sup>

La densidad sindical es muy baja, en torno al 3,5 por ciento.<sup>51</sup> Las organizaciones de trabajadores que no tienen un empleador no están cubiertas por la Ley de Relaciones Laborales de 1975 y, por tanto, no pueden registrarse como sindicatos.<sup>52</sup>

A raíz de la crisis financiera asiática de 1997, muchas fábricas de confección tailandesas cerraron, mientras que otras sustituyeron a sus empleados por trabajadores con contratos de corta duración o trabajadores a domicilio.<sup>53</sup> HomeNet Tailandia empezó a organizar a los trabajadores a domicilio y a promover el reconocimiento de su contribución a la economía. Creó dos organizaciones: la Asociación de Trabajadores Informales (AIW) que funciona como un sindicato y la Fundación para la Promoción del Trabajo y el Empleo (FLEP), una organización sin ánimo de lucro.

La AIW, con el apoyo de WIEGO, la FLEP y otros aliados, hizo campaña para conseguir una ley que concediera a los trabajadores a domicilio derechos laborales y protección social. Utilizaron múltiples estrategias: recopilación de estadísticas, organización de los trabajadores a domicilio

en una entidad constituida por afiliación, preparación de un proyecto de ley, presión a parlamentarios, celebración de audiencias públicas, presentación de una petición con 50 000 firmas y, en momentos clave, protestas callejeras. En 2010, el Parlamento tailandés aprobó la Ley de Protección de los Trabajadores a Domicilio, fundada en la igualdad de protección de los trabajadores a domicilio y de los trabajadores de fábricas. Entre otras disposiciones, estipula que los trabajadores a domicilio deben disfrutar de un contrato por escrito y penaliza los salarios por debajo del mínimo legal. Además, deben ser informados de la peligrosidad del trabajo si procede y recibir equipos de seguridad proporcionados por el contratante. La Ley crea un comité tripartito de protección de los trabajadores a domicilio, compuesto por varios ministerios y representantes de los trabajadores y de los contratantes. Este comité identificó la necesidad de 21 reglamentos diferentes en aplicación de la Ley, entre otros para la fijación de las tarifas mínimas de trabajo a destajo para los trabajadores a domicilio en consonancia con los salarios mínimos percibidos por los trabajadores de las fábricas. La base sobre la que se determinarían dichas tarifas se estableció en un aviso sobre remuneración de los trabajadores a domicilio publicado por el comité en 2010. De los 21 reglamentos propuestos, se han publicado 18.

### 3. DIÁLOGO SOCIAL ENTRE LOS TRABAJADORES Y LAS AUTORIDADES LOCALES PARA REDUCIR LOS DÉFICITS DE TRABAJO DECENTE EN LA ECONOMÍA INFORMAL

La formalización es un proceso gradual y un medio para promover el trabajo decente para todos. Requiere un procedimiento por etapas que a menudo empieza por abordar los problemas inmediatos a los que se enfrentan los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, reduciendo así los déficits

de trabajo decente. Mientras que algunos derechos son «incondicionales» y se aplican a todos los trabajadores, incluidos los de la economía informal —a saber, la libertad sindical y de asociación y la prohibición del trabajo forzoso, el trabajo infantil y la discriminación— otros aspectos del trabajo decente se harán realidad progresivamente a través de la transición a la formalidad. Los siguientes casos ilustran cómo los vendedores ambulantes por cuenta propia en Liberia y los recicladores de residuos en Colombia se han organizado y negociado con las autoridades municipales para mejorar sus condiciones de trabajo y sus ingresos.

Estudio de caso 5.

#### Diálogo social a nivel local en Monrovia, Liberia, para el acceso de los vendedores ambulantes y de mercados a espacios comerciales y a infraestructuras



Trabajadores informales en Monrovia (Liberia).  
©Martin Agyemang

Liberia es un país de renta baja en el que más de la mitad de la población vive en la pobreza y casi el 87 por ciento de la población activa tiene un empleo informal.<sup>54</sup> Una devastadora guerra civil durante la década de 1990 y principios de 2000 destruyó gran parte de las infraestructuras del país, especialmente en la capital, Monrovia, y sus alrededores. El brote de ébola de 2014-2015 vino a sumarse a los daños económicos.

Las mujeres y los hombres que trabajan como comerciantes informales en Monrovia lo hacían con el temor constante a las fuerzas del orden, que podían hacer redadas, confiscar sus mercancías y, en el peor de los casos, agredirlos físicamente. Esta situación estaba vinculada con una crisis en la gestión de los residuos sólidos en la ciudad. En un esfuerzo por mejorar sus condiciones de trabajo, y con el apoyo de la Presidenta del país, los comerciantes crearon en 2009 la Asociación Nacional de Pequeños Comerciantes de Liberia (NAPETUL) con objeto de entablar negociaciones con la alcaldía de Monrovia. A pesar de algunos contratiempos iniciales, la situación mejoró a medida que NAPETUL crecía y adquiría experiencia. Un primer memorando de entendimiento firmado en 2014 permitió a los comerciantes registrarse en la alcaldía y vender en las calles designadas al efecto, pero dicho acuerdo se rompió un año después y expiró en

2016. No obstante, NAPETUL continuó colaborando con otros órganos municipales y ganando confianza hasta que, en enero de 2018, la rebautizada Federación de Comerciantes Informales de Liberia (FEPTIWUL) entabló un diálogo con el recién nombrado alcalde de la ciudad.<sup>55</sup> La FEPTIWUL es un sindicato nacional que cuenta con unos 5000 miembros (vendedores ambulantes, trabajadores domésticos y limpiabotas) y está afiliado a StreetNet Internacional y al Congreso Laboral de Liberia (LLC).

Tras una serie de reuniones entre la FEPTIWUL, el equipo municipal y otros órganos de la ciudad, en septiembre de 2018 se firmó un nuevo memorando de entendimiento exhaustivo de tres años, con la presencia de la LLC como testigo.<sup>56</sup> Este nuevo memorando establece las ubicaciones acordadas para la venta ambulante y la disposición de los puntos de venta. La alcaldía de Monrovia se compromete a proteger a los miembros de la FEPTIWUL y sus mercancías siempre que se restrinjan a los lugares designados; en caso de incumplimiento, se les pueden imponer multas y confiscar las mercancías durante 24 horas. La FEPTIWUL, por su parte, se compromete a elaborar una base de datos de sus miembros, a garantizar que tienen a la vista sus licencias de venta y a recaudar las tasas anuales de los permisos en nombre de la alcaldía.

Se han previsto reuniones trimestrales de las partes para debatir sobre la aplicación y la modificación del memorando de entendimiento, en caso necesario, y se ha creado un grupo de trabajo de consulta con la Policía Nacional de Liberia, así como un equipo de saneamiento para supervisar la limpieza de las calles donde se ejerce el comercio. El memorando incluye un mecanismo de resolución de conflictos.

La FEPTIWUL extrajo muchas enseñanzas de esta experiencia, entre ellas que el proceso de diálogo era tan importante como la propia firma de un acuerdo formal; de hecho, las condiciones para los comerciantes habían empezado a mejorar incluso antes de la conclusión del memorando, ya que, durante el diálogo, la FEPTIWUL había logrado convencer a las autoridades de que modificaran su enfoque de la gestión del comercio ambulante.

## Diálogo entre las organizaciones de la economía informal constituidas por afiliación y las autoridades municipales para el reconocimiento de los recicladores en el sistema de gestión de residuos sólidos de Colombia



Un reciclador trabaja en el centro de recogida La Pensilvania de Bogotá (Colombia). ©Juan Arredondo, Getty Images Reportage

Colombia es un país de renta media alta, con un 60,6 por ciento de empleo informal.<sup>57</sup>

Los recicladores desempeñan un papel fundamental en la gestión de los residuos sólidos en todas las ciudades colombianas; son alrededor de 50000 personas, de las cuales 14000 mujeres y hombres trabajan solo en Bogotá. Fundada en 1990, la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB) es una red de organizaciones de base que representa a más de 1800 recicladores de vertedero o de calle. Defiende el acceso a los materiales reciclables de los espacios públicos y privados y el reconocimiento público de los recicladores. Como cooperativa, se encarga de la recogida, clasificación, transporte, procesamiento y venta de materiales reciclables. La ARB está afiliada a la Asociación Nacional de Recicladores (ANR), que a su vez colabora con los sindicatos: la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT).

En 1994, la ciudad de Bogotá privatizó la recogida y eliminación de residuos sólidos, lo que dio lugar a la exclusión gradual de los recicladores y a la penalización de sus actividades. La ARB impugnó dicha exclusión en 2002, y la Corte Constitucional falló en su favor, con una sentencia en 2012 en la que se otorgaba a los recicladores el derecho exclusivo a recoger materiales reciclables y a que la municipalidad les remunerara su trabajo. Las sentencias judiciales posteriores confirmaron y especificaron dicho dictamen.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio dio entonces instrucciones a todos los municipios para que elaboraran planes de gestión de residuos sólidos mediante consulta con los recicladores, para la recogida, el transporte y el

almacenamiento de los residuos reciclables, y para que sustituyeran los carros de caballos por vehículos de motor.

Bogotá fue la primera ciudad en iniciar este proceso. Unas largas negociaciones condujeron al lanzamiento de un sistema de reconocimiento y remuneración en marzo de 2013. Según la ARB, unos 7000 recicladores reciben ahora un pago regular de la autoridad local a través de las organizaciones de recicladores en función del tonelaje de residuos manipulados (las organizaciones retienen el 30 por ciento para cubrir sus costes). Este pago asciende a una media de 30 dólares al mes por persona, que se suma a sus ingresos por la venta de materiales reciclables (de 40 a 120 dólares al mes).

Desde ese primer acuerdo firmado en Bogotá, las consultas se han extendido por todas las ciudades de Colombia, y alrededor de 15000 recicladores reciben ahora un pago a través de su organización local. Algunos han negociado prestaciones adicionales, como la provisión de un almacén y un camión con el fin de incrementar su productividad (en Popayán), uniformes y apoyo técnico (en Medellín y Bogotá). Los recicladores están cubiertos por el sistema de salud pública universal colombiano.

El esmero con el que las organizaciones locales de recicladores prepararon a sus miembros para definir sus intereses e informarlos sobre sus derechos ha contribuido a los procesos de diálogo constructivo y a los buenos resultados. La organización nacional, ANR, ha apoyado a su vez a las organizaciones locales con asesoramiento técnico y sobre políticas.<sup>58</sup>

## 4. DIÁLOGO SOCIAL PARA FRENAR LA INFORMALIZACIÓN DE EMPLEOS DE LA ECONOMÍA FORMAL

Las presiones económicas, a menudo vinculadas a las crisis económicas o al aumento de la competencia mundial, pueden socavar formas de empleo anteriormente seguras y provocar una merma de los derechos de los trabajadores. Esto ocurre tanto en el contexto de las formas tradicionales de empleo como en el de las formas nuevas y emergentes. El

ejemplo de Sudáfrica tiene que ver con la práctica de la intermediación laboral, o colocación de trabajadores con contratos temporales por parte de intermediarios del mercado laboral. El diálogo social tripartito en el NEDLAC permitió una mayor regulación de estas prácticas para mejorar la protección de los trabajadores.

### Estudio de caso 7.

#### Diálogo social tripartito en Sudáfrica sobre el recurso a contratos temporales y la intermediación laboral

Sudáfrica es un país de renta media, con niveles muy altos de desempleo, pobreza y desigualdad. A pesar de ello, el porcentaje de empleo informal, del 34 por ciento, es el más bajo de África.

Sudáfrica cuenta con un foro nacional de diálogo social tripartito, el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Laboral (NEDLAC), creado en 1995 tras la caída del apartheid. El NEDLAC reúne a representantes del Gobierno, de tres federaciones sindicales (COSATU, FEDUSA y NACTU) y de la confederación de empleadores, Empresarios Unidos de Sudáfrica (BUSA). En la Cámara de Desarrollo del NEDLAC participa asimismo un «grupo comunitario» que representa, entre otros, a los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad y los trabajadores informales.

Entre 2006 y 2012, el empleo permanente en el sector formal de Sudáfrica se redujo del 70 al 60 por ciento.<sup>59</sup> Ello estuvo asociado a una creciente precarización de los trabajadores y a un aumento de la contratación temporal y de los servicios de empleo privados, denominados «intermediarios laborales». En 2012, la Confederación de Asociaciones del Sector del Empleo Privado (CAPES) representaba a más de 1200 empresas, que proporcionaban un promedio diario superior a un millón de trabajadores de servicios de empleo temporal a más de 100 000 clientes de todos los sectores.<sup>60</sup>

En 2012, la federación sindical COSATU lanzó una campaña contra la intermediación laboral, argumentando que estaba informalizando el empleo y encubriendo las responsabilidades legales de las empresas hacia sus trabajadores. COSATU presentó enmiendas a la Ley de Relaciones Laborales para prohibir la intermediación laboral y restringir el uso de contratos temporales. La BUSA, a la que pertenece la CAPES, no apoyó la propuesta de prohibición.

Las prolongadas negociaciones en el NEDLAC y un largo procedimiento parlamentario condujeron a la promulgación de enmiendas a la Ley de Relaciones Laborales a principios de 2015. La intermediación laboral no se prohibió de forma radical, pero la ley enmendada impuso restricciones. Por ejemplo, los contratos de duración determinada no deben prolongarse durante más de tres meses, salvo en circunstancias específicas, de forma que un trabajador con un contrato temporal superior a tres meses puede esperar razonablemente un empleo permanente, y los trabajadores temporales y los permanentes deben gozar de igualdad de trato.<sup>61</sup> Los servicios de empleo temporal están obligados a registrarse en virtud de una nueva Ley de Servicios de Empleo (también negociada en el NEDLAC) y un trabajador colocado en una empresa por uno de estos servicios durante más de tres meses se considera empleado de la misma.<sup>62</sup> Como la interpretación del artículo 198 dio lugar a muchas controversias, en julio de 2018, el Tribunal Constitucional dictaminó finalmente que un trabajador de un servicio de empleo temporal debe ser contratado como empleado después de tres meses con la misma empresa.

Todavía es demasiado pronto para evaluar el impacto de estas enmiendas en la prevalencia de los contratos temporales, así como en otros indicadores, como las tasas de desempleo y la productividad de las empresas. Persiste como reto la sindicación de más trabajadores temporales, incluidos los jornaleros, los trabajadores con contratos temporales y los trabajadores de servicios de empleo temporal, a fin de llevar a cabo acciones colectivas para la aplicación de la ley enmendada.

## 5. INICIATIVAS DE DIÁLOGO SOCIAL DE LOS EMPLEADORES PARA FRENAR LA COMPETENCIA DESLEAL DE LAS UNIDADES ECONÓMICAS INFORMALES Y PROMOVER LA FORMALIZACIÓN

Las organizaciones empresariales comparten algunas de las preocupaciones de los trabajadores en lo que respecta a la transición a la economía formal, por ejemplo, en relación con la necesidad de un marco jurídico y regulador sólido y con su aplicación imparcial y justa. Sin embargo, las empresas se enfrentan también a otros problemas que tratan de resolver a través del diálogo social con los sindicatos y el Gobierno. Para los empleadores, las prioridades más importantes, algunas de las cuales se ilustran en los siguientes casos, son: la prevención de la competencia desleal de las empresas que no respetan la ley; el

refuerzo de la inspección del trabajo; la provisión de incentivos para que las pequeñas empresas se formalicen mediante regímenes tributarios al efecto, procedimientos simplificados y mejores servicios de apoyo, así como acceso a los mercados; el aumento de la productividad de las pymes; el desarrollo del espíritu empresarial y la integración de los trabajadores jóvenes en el empleo del sector formal. Las organizaciones de empleadores reconocen que las reformas políticas necesarias para abordar estas cuestiones se llevan a cabo de manera más eficaz a través del diálogo social.

Estudio de caso 8.

### Impedir la propagación de servicios de hostelería informales a través de plataformas en Italia

Con un volumen de negocio anual de más de 100 000 millones de euros y unos 3,2 millones de trabajadores empleados, el sector turístico es crucial para la economía italiana. Recientemente, los hoteles se han enfrentado a la proliferación de proveedores de hostelería «alternativos», en concreto propietarios de apartamentos de alquiler a corto plazo a través de plataformas en línea. A mediados de 2018, de unas 400 000 unidades de este tipo anunciadas en la web, menos de 120 000 se habían declarado. Como supuestas «casas particulares», el resto de estas unidades evitan la inspección y las normativas aplicables a los hoteles, incluso en lo que respecta a la seguridad y la salud, los precios y las condiciones de trabajo de los trabajadores no declarados y desprotegidos que atienden a los clientes. De este modo, unidades pueden ofrecer precios más bajos. Esta competencia desleal perjudica a los hoteles y pensiones declarados, que pierden clientes, reduciendo a su vez su capacidad de crear empleos formales. Federalberghi (la principal asociación empresarial del sector, con casi 30 000 empresas afiliadas) calculó en 2014 que, como consecuencia, se creaban unos 70 000 empleos formales menos.<sup>63</sup>

Reconociendo el interés común con los sindicatos de trabajadores de la hostelería, Federalberghi decidió consultar con ellos para llegar a un posicionamiento común, que se hizo público en 2015.<sup>64</sup> En dicha declaración se pedía al Gobierno que, al contratar alojamientos vinculados a eventos oficiales como la Expo de Milán de 2015, tuviera en cuenta el respeto de los derechos de negociación colectiva por parte de los establecimientos hoteleros.

Los interlocutores sociales también crearon una comisión bipartita permanente para supervisar y analizar la evolución de la hostelería informal. Pidieron a las autoridades públicas que fomentaran la formalización y utilizaran únicamente los servicios de entidades que respeten los acuerdos alcanzados mediante negociación colectiva en el sector. Incluso las pequeñas empresas italianas suelen pagar al menos el salario mínimo estipulado en el convenio sectorial; de no ser así, sus trabajadores podrían acusarlas de trato injusto ante los tribunales.

Los interlocutores sociales del sector italiano de la hostelería consideran que el diálogo social es una herramienta esencial para resolver estas cuestiones y señalan que ha tenido cierto éxito. Por ejemplo, en 2017 el Parlamento promulgó una forma simplificada y reducida de tributación de los alquileres a corto plazo con el fin de facilitar la formalización, aunque su efecto hasta el momento ha sido limitado,<sup>65</sup> y está en curso un litigio con una importante plataforma que se negó a cobrar el impuesto de las propiedades que anuncia. Otra reivindicación en trámite es la creación de un registro nacional de casas y pisos de alquiler turístico. Federalberghi publicó un informe sobre el turismo y la economía sumergida en 2018,<sup>66</sup> y el Gobierno ha indicado su intención de continuar tratando el problema, entre otros mejorando la recopilación de datos.<sup>67</sup>



Una reunión del comité nacional de diálogo social sobre la economía informal en 2018. ©Ministerio de Trabajo y de Economía Social

La economía sumergida representa en España entre el 11 y el 17 por ciento del PIB, y el porcentaje de empleo informal es del 27,3 por ciento.<sup>68</sup> Las organizaciones empresariales españolas —la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Mediana y Pequeña Empresa (CEPYME)—, preocupadas por los efectos negativos que esto tiene en la economía, han defendido la reducción de impuestos para las pequeñas empresas y la simplificación de la normativa en apoyo de la formalización.

En el marco del IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva,<sup>69,70</sup> firmado entre las organizaciones empresariales y sindicales a principios de julio de 2018, los interlocutores sociales priorizaron conjuntamente la lucha contra el fraude fiscal y el empleo informal. Solicitaron al Gobierno que analizara la situación de la economía sumergida en España y que elaborara un plan director que la redujera mediante modificaciones normativas o la negociación colectiva.<sup>71</sup> Ese mismo mes se creó una comisión nacional de diálogo social sobre la economía sumergida.<sup>72</sup> Presidida por el Ministro de Trabajo, esta comisión está integrada por altos representantes de los interlocutores sociales, la CEOE y la CEPYME por parte de los empleadores, y la Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO) por parte de los trabajadores. También participa en ella la Secretaria de Estado de Comercio. Los representantes empresariales han destacado que la lucha contra el fraude fiscal y el

empleo irregular contribuirá a mejorar las finanzas públicas y que la economía sumergida representa una competencia desleal para las empresas respetuosas de la ley.

El Gobierno también aprobó un Plan Director por un Trabajo Digno,<sup>73</sup> uno de cuyos objetivos era «garantizar la competencia leal entre empresas en el mercado de trabajo». Se dirigía a las empresas que incumpelen la normativa laboral y de seguridad social, por considerar que tales prácticas son injustas, merman la competitividad y productividad de la economía española y atentan contra los derechos fundamentales de los trabajadores. Una de las áreas temáticas consistía en reforzar la lucha contra la economía irregular, con especial atención a la inspección del trabajo. Las acciones propuestas incluían la planificación de actuaciones inspectoras en los sectores con mayor incidencia de la economía irregular, atendiendo a las diferencias regionales; la realización de inspecciones en determinados horarios, como los nocturnos y los fines de semana o días festivos, en los que es más probable la detección del trabajo no declarado, y el refuerzo de los cuerpos de inspección en las comunidades autónomas de Baleares y Canarias durante la temporada alta de turismo. El plan preveía un aumento del 23 por ciento del número de inspectores de trabajo, por lo que se tomaron medidas para contratar a 353 nuevos funcionarios.<sup>74</sup> Todavía es pronto para evaluar los resultados de esta iniciativa.

Se calcula que en Montenegro la economía informal representa alrededor del 40 por ciento del PIB, con un volumen de negocio anual de entre 1 300 y 1 700 millones de euros.<sup>75</sup> La principal manifestación de la informalidad es el trabajo por cuenta propia no declarado, que a menudo se prolonga durante largos periodos de entre 9 y 11 años, o a veces incluso más.<sup>76</sup>

La Federación de Empresarios Montenegrinos (MEF) considera la informalidad «letal» para la iniciativa empresarial, ya que aumenta la carga fiscal de las empresas que cumplen con la normativa legal (muchos empresarios informales no pagan impuestos ni cotizaciones sociales). Según la MEF, también reduce las oportunidades para que las empresas del sector formal crezcan y creen puestos de trabajo, lo que a su vez alimenta el paso al sector informal.<sup>77</sup> En 2014, la MEF elaboró un informe en el que se analizaba la «economía gris» en Montenegro, y en el que se señalaban como principales causas la escasa aplicación de la ley, un marco normativo inadecuado, una legislación laboral rígida, una elevada presión fiscal y un acceso limitado al crédito.

Las medidas adoptadas hasta la fecha para luchar contra la informalidad han tenido, al parecer, poca eficacia.<sup>78</sup> Uno de los principales problemas es que muchas personas que trabajan en la informalidad tienen ingresos cercanos a los niveles de subsistencia.<sup>79</sup> El Gobierno y las organizaciones

de empresarios y de trabajadores comparten el temor de que unas estrategias de formalización inadecuadas, que impongan una mayor fiscalidad, reduzcan los ingresos de los trabajadores por cuenta propia abocándolos aún más hacia la pobreza. Además, un enfoque represivo frente al trabajo informal provocaría una reducción generalizada de la actividad económica y un aumento de la pobreza.

Por ello, la MEF propuso que se estableciera una base no imponible de los ingresos en Montenegro, es decir, un umbral al impuesto sobre la renta. Así, los trabajadores solo empezarían a pagar impuestos a partir de unos ingresos suficientes para cubrir sus necesidades. Esta política también eliminaría el incentivo para que las empresas no declaren a sus empleados, ya que el trabajo declarado se abarataría. La MEF presentó esta propuesta ante el Consejo Social de Montenegro, que es el órgano nacional tripartito de diálogo social. Dicho órgano desempeña un papel central en las negociaciones sobre las modificaciones del convenio colectivo general, participa en la elaboración de proyectos de ley y emite dictámenes sobre los mismos y sobre otras normativas de su competencia.

En su sesión de febrero de 2018, el Consejo debatió la propuesta, apoyada por los sindicatos, y el Gobierno se comprometió a seguir estudiándola. Hasta la fecha, sin embargo, no se ha informado de ningún otro avance.

## Diálogo liderado por las organizaciones de empleadores para promover el empleo formal de los jóvenes en Armenia

Armenia, con una población de casi tres millones de habitantes, tiene una elevada tasa de empleo informal, del 52,1 por ciento.<sup>80</sup> También sufre un problema particular de desempleo y subempleo de los jóvenes. En 2017, la proporción estimada de jóvenes (entre 15 y 24 años) que ni estudiaba ni trabajaba (NINI) era del 36,6 por ciento (incluso más alta en el caso de las jóvenes, igual al 37,5 por ciento).<sup>81</sup> Los que trabajan suelen hacerlo en situaciones de vulnerabilidad, ya sea como independientes (11,2 por ciento), como trabajadores familiares no remunerados (12,5 por ciento) o como empleados sin contrato escrito (30,6 por ciento).<sup>82</sup> La informalidad afecta de forma desproporcionada a los jóvenes, pues se calcula que el 66 por ciento tiene un empleo informal.<sup>83</sup>

La promoción del trabajo decente para los jóvenes es, por tanto, una prioridad política que requiere diversas medidas, como un entorno empresarial propicio, el fomento del espíritu empresarial de los jóvenes, la promoción de la inversión y la agilización de los trámites administrativos para las pymes y las empresas de nueva creación. El Gobierno y los interlocutores sociales armenios han reconocido la necesidad de actuar, entre otros a través de la Comisión Tripartita para el Diálogo Social, que ha tratado la cuestión del empleo juvenil.<sup>84</sup>

En concreto, se sometió a debate una iniciativa de la Unión Republicana de Empresarios de Armenia (UREA) destinada a apoyar a los trabajadores jóvenes que inician su vida activa, incentivando a las empresas para que contraten personal relativamente no competitivo y les proporcionen experiencia laboral y formación durante

un periodo determinado. Se propone que los salarios de los nuevos jóvenes contratados se fijen según un baremo inferior al del mercado durante el primer año de empleo. El salario real percibido (una proporción del salario promedio o mínimo) variaría según el sector, con baremos más bajos en las industrias con baja productividad y bajos salarios, y más elevados en los sectores de alta productividad, como las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).<sup>85</sup>

El plan fue aprobado por todas las partes en la Comisión Tripartita a finales de 2016, y el Ministerio de Economía inició un proceso de consulta con todos los interesados. La política salarial diferenciada se incluyó en el proyecto de enmiendas al Código del Trabajo armenio en 2018. Sin embargo, el proceso se estancó posteriormente debido a los acontecimientos políticos; la UREA tiene la intención de reanudar las negociaciones una vez que el nuevo Gobierno asuma sus funciones.

La UREA también abogó por el fortalecimiento de la inspección del trabajo en Armenia para promover la formalización. En 2015, el mandato de los servicios de inspección se limitaba a la seguridad y la salud en el trabajo, lo que impedía a los inspectores examinar otras condiciones de trabajo o las propias relaciones laborales y restringía su capacidad de control del cumplimiento de la ley. La UREA ha organizado varias mesas redondas y ha participado en grupos de trabajo con el Gobierno, los sindicatos y otras partes interesadas con el fin de elaborar propuestas comunes para reformar la inspección del trabajo. También tiene previsto colaborar con el nuevo Gobierno en este ámbito.

## PARTE III. CONCLUSIONES: OPORTUNIDADES PARA EL DIÁLOGO SOCIAL EN LA TRANSICIÓN A LA FORMALIDAD

El diálogo social, en sus diferentes formas y en el que participen los representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, puede promover eficazmente la transición progresiva a la economía formal, respondiendo al mismo tiempo a las preocupaciones más inmediatas de los actores de la economía informal. Un diálogo eficaz conduce a soluciones que se ajustan a las necesidades y prioridades de los actores más directamente afectados, definiendo caminos hacia la formalidad que son más factibles y sostenibles. Sin embargo, no ha de subestimarse la magnitud del reto: la economía informal es un fenómeno vasto y complejo para el que no existen soluciones de efecto inmediato.

Las formas de diálogo social para promover la transición a la formalidad han de definirse según su contexto y propósito. Por ejemplo, el desarrollo de marcos integrados de políticas nacionales, como la promulgación de una nueva legislación favorecedora de la formalización, requiere la participación de representantes de los Gobiernos y de los interlocutores sociales a escala nacional. Estas organizaciones, a su vez, deben esforzarse por conectar con las organizaciones representativas de la economía informal para tener en cuenta sus respectivas posiciones. La fijación de salarios justos y otras condiciones de empleo para grupos específicos de trabajadores propensos a la informalidad, como las trabajadoras domésticas o los trabajadores a domicilio, puede llevarse a cabo a través de consejos salariales u otros organismos en los que estén representados los trabajadores y los empleadores. En el caso de los trabajadores informales por cuenta propia, como los vendedores ambulantes o los recicladores de residuos, cuyo objetivo es una mejor protección o una reglamentación más justa, los principales interlocutores serán probablemente las administraciones de ámbito local. Los intereses de las organizaciones de trabajadores y de empleadores pueden converger en ocasiones. Este es el caso, por ejemplo, cuando se trata de una aplicación efectiva de la ley a través de la mejora de la inspección del trabajo en lugares de trabajo anteriormente no reglamentados, el recurso a la contratación pública para favorecer a los proveedores de servicios declarados, o los planes de colocación y formación para fomentar la integración de los trabajadores jóvenes en los empleos del sector formal. Este tipo de situaciones se prestan al diseño de soluciones beneficiosas para todos que se formulan mejor a través del diálogo social. Sea cual sea el enfoque adoptado, es importante garantizar que tanto las mujeres como los hombres participen por igual en los debates y las negociaciones.

Un programa de transición a la economía formal plantea tanto retos como oportunidades para los interlocutores sociales y para el diálogo social. Las organizaciones de empleadores, ante la amenaza que supone para sus miembros la competencia desleal de las empresas informales de cualquier tamaño, deben comprender mejor las necesidades y limitaciones de estas últimas, diseñar estrategias para responder a las mismas y abogar por reformas jurídicas adecuadas para fomentar su formalización. Las empresas multinacionales y otras grandes corporaciones deben permanecer atentas a la posible presencia o riesgo de informalidad en sus cadenas de suministro y adoptar las medidas correctivas adecuadas, en colaboración con los interlocutores sociales.

Los sindicatos tienen mucho que ganar si intensifican sus esfuerzos para ampliar su influencia en la economía informal, sindicando y apoyando a nuevos miembros, inclusive entre los trabajadores por cuenta propia y los grupos vulnerables, como los migrantes, los jóvenes y las personas con discapacidades. Las necesidades y prioridades de las mujeres en la economía informal deben tenerse en cuenta explícitamente a la hora de diseñar las estrategias de sindicación. Los sindicatos también deben reforzar sus relaciones y su colaboración con las organizaciones constituidas por afiliación de la economía informal, entre ellas, las cooperativas.

Un desafío importante para los gobiernos es poder garantizar una cooperación efectiva, tanto horizontalmente entre los numerosos órganos implicados a nivel nacional, como verticalmente entre los diferentes niveles administrativos. Requiere un liderazgo fuerte y proactivo, así como la asignación de recursos suficientes para desarrollar la capacidad de un gran número de funcionarios públicos (entre ellos, los inspectores del trabajo) a fin de capacitarlos para entender la compleja realidad de la economía informal y cómo apoyar la formalización.

Para las instituciones nacionales tripartitas de diálogo social de muchos países, la cuestión de la transición a la economía formal debe figurar de forma más destacada y regular en sus programas. La igualdad de representación de mujeres y hombres en estas instituciones, algo poco frecuente en la actualidad, contribuirá a garantizar que se adopte un enfoque de la transición a la formalidad que tenga en cuenta las cuestiones de género. Estas instituciones también pueden promover la investigación y el análisis para reforzar el fundamento empírico que sustenta sus procesos de elaboración de políticas. Garantizar que

las voces de las mujeres y los hombres trabajadores y empleadores de la economía informal se escuchen en la mesa de diálogo es crucial para desarrollar enfoques sostenibles de la formalización que correspondan con las realidades sobre el terreno. Desde el punto de vista conceptual, se necesitan ideas creativas en lo que respecta a la diversidad de modalidades de diálogo social que pueden utilizarse, y que van más allá de los tradicionales foros bipartitos y tripartitos.

Por último, aunque algunas organizaciones de empleadores han apoyado a las unidades económicas informales en sus esfuerzos por formalizarse, este tipo de iniciativas están muy poco documentadas; lo mismo ocurre con las de organizaciones de empleadores y de trabajadores que actúan conjuntamente. Ello apunta a un mayor potencial de acción por parte de ambos interlocutores sociales a este respecto, así como a la necesidad de seguir investigando, documentando y compartiendo sus respectivas experiencias, a fin de facilitar la adaptación y la reproducción de las buenas prácticas a mayor escala.

## NOTAS

- 1 OIT, *Trabajar para un futuro más prometedor*, informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo (Ginebra, 2019).
- 2 El presente informe se basa en OIT, *Transition to formality: The critical role of social dialogue*. Dialogue in Brief, No. 1 (Ginebra, 2017), donde se proporciona más información de fondo, incluidos los conceptos y definiciones fundamentales y los instrumentos pertinentes de la OIT, así como ejemplos de medidas adoptadas por los Gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores para promover la transición a la economía formal.
- 3 En el anexo de la *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal*, 2015, (núm. 204) de la OIT se enumeran las normas internacionales del trabajo pertinentes para esta cuestión.
- 4 OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*, tercera edición (Ginebra, 2018). A menos que se indique lo contrario, los datos estadísticos sobre la economía informal incluidos en el presente informe se han tomado de esta publicación.
- 5 *Recomendación núm. 204*, I.2, a). No incluye actividades ilícitas como la producción ilícita de drogas, la trata de personas o el blanqueo de capitales.
- 6 En el capítulo 5 de *OECD Employment Outlook 2015* (228-229, gráfico 5.9) se proporciona evidencia comparativa de la calidad del empleo formal y del informal en las economías emergentes. El análisis incluye como dimensiones de calidad el nivel de ingresos (*earnings quality*), la inseguridad laboral (*labour market insecurity*), en concreto derivada de «salarios extremadamente bajos», y el entorno laboral (*quality of the working environment*), en términos de jornadas laborales muy prolongadas. Los resultados sugieren claramente que los empleos informales son peores en todas las dimensiones de calidad del empleo analizadas.
- 7 El texto completo puede consultarse en [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R204](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204).
- 8 La OCDE (2015, 241-242; véase la nota 6 *supra*) propone tres orientaciones políticas principales para frenar el empleo informal: mejorar los servicios públicos (incluida la protección social) para aumentar los incentivos a la formalización; reducir los costes de la formalidad (por ejemplo, simplificando los sistemas tributarios y administrativos) y mejorar el control del cumplimiento de la ley, incluida la inspección del trabajo.

- 9 El indicador 8.3.1 de [la meta 8.3](#) es la proporción de empleo informal en el sector no agrícola, desglosada por sexo [en español las metas se describen en detalle en la [Resolución A.RES.71.313](#) de las Naciones Unidas; véase también CEPAL, [La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe](#) (Naciones Unidas: Santiago, 2018)].
- 10 OIT 2018, 47 (véase la nota 4 *supra*).
- 11 F. Bonnet, J. Vanek y M. Chen, [Women and men in the informal economy: A statistical brief](#) (Manchester, Reino Unido: WIEGO, 2019), 12, cuadro 3.2. [Resumen en español en <http://espanol.wiego.org/economiainformal/estadisticas/panorama/>.]
- 12 Los trabajadores a domicilio son aquellos que realizan un trabajo a cambio de una remuneración en un lugar distinto de los locales de trabajo del empleador, con el fin de elaborar un producto o prestar un servicio conforme a las especificaciones del empleador. Véase [el Convenio sobre el trabajo a domicilio \(1996\), núm. 177](#) de la OIT (artículo 1, a).
- 13 OIT 2018, 59, gráfico 31 (véase la nota 4 *supra*).
- 14 Los ayudantes familiares (o trabajadores familiares auxiliares) ayudan a un miembro de la familia o del hogar en una empresa orientada al mercado gestionada por esa persona, no perciben ingresos regulares y no toman las decisiones más importantes que afectan a la empresa ni tienen responsabilidad alguna con respecto a ella. Véase [CIET/20/2018/Resolución I, 12](#).
- 15 Véase el cuadro 3.2 en Bonnet et al. 2019 (nota 11 *supra*). No se proporcionan datos para los países desarrollados.
- 16 OIT 2018 (nota 4 *supra*), 24, cuadro 1.3.
- 17 Bonnet et al. 2019 (nota 11 *supra*), 6, cuadro 2.2.
- 18 OIT 2018 (nota 4 *supra*), 24, cuadro 1.3.
- 19 Existen datos sectoriales del empleo informal desglosados por género (agricultura, industria y servicios), pero no por ocupación dentro de cada sector. Véase el gráfico 2.1 y el análisis posterior en la página 9 de Bonnet et al. 2019 (nota 11 *supra*).
- 20 OIT 2018 (nota 4 *supra*), 26, cuadro 1.
- 21 OIT, [Diálogo social tripartito de ámbito nacional: una guía de la OIT para una mejor gobernanza](#) (Ginebra, 2017).
- 22 OIT, [Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante](#), Estudio General, Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión, 2020, párrafo 430.
- 23 La [Resolución relativa a las estadísticas sobre las relaciones laborales](#), adoptada por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) en octubre de 2018, define a los contratistas dependientes como trabajadores que suscriben acuerdos contractuales de índole comercial (pero no un contrato de empleo) para suministrar bienes o servicios para otra unidad económica o a través de ella. No son empleados de dicha unidad económica, pero dependen de ésta para la organización y ejecución del trabajo, los ingresos, o para el acceso al mercado. ([CIET/20/2018/Resolución I](#), párrafo 35). Como esta disposición es muy reciente, aún no se dispone de estadísticas sobre el número y la proporción de trabajadores con estatus de contratista dependiente.
- 24 H. Johnston y C. Land-Kazlauskas, [Representación, voz y negociación colectiva: la sindicalización en la economía del trabajo esporádico y por encargo](#) (Ginebra, OIT, 2018), 24; C. Rubiano, «[Los trabajadores precarios y el acceso a la negociación colectiva: ¿existen obstáculos legales?](#)», *Boletín Internacional de Investigación Sindical. Enfrentar el desafío del trabajo precario: la agenda sindical*, vol. 5, núm. 1 (2019): 151-170.
- 25 Las normas de la OIT y los comentarios del Comité de Libertad Sindical (CLS) dejan claro que los trabajadores por cuenta propia tienen los mismos derechos que los empleados y los empleadores a crear las organizaciones que deseen y a afiliarse a ellas. [El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación](#), 1948 (núm. 87) se aplica a «los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción». El [Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales](#), 1975 (núm. 141) se aplica a «todas las personas [...] en las regiones rurales [...] tanto si se trata de asalariados como [...] de personas que trabajan por cuenta propia». El Comité de Libertad Sindical ha declarado que «El criterio para determinar las personas cubiertas por este derecho no se funda por tanto en la existencia de un vínculo laboral con un empleador, que a menudo no existe» ([Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical](#) (Ginebra, 2018), [párrafo 387](#)), y que «es contrario al Convenio núm. 87 impedir los sindicatos de trabajadores independientes que no trabajan bajo subordinación o dependencia» ([Caso núm. 2868](#) (Panamá), párrafo 1005).
- 26 El establecimiento de umbrales mínimos para la creación de sindicatos es admisible siempre que estos umbrales sean «razonables». Los órganos de control de la OIT han hecho muchas observaciones sobre esta cuestión. Véase, por ejemplo, OIT, [Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical](#) (Ginebra, 2018), párr. 441: «Aunque el requisito de una afiliación mínima a nivel de empresa no es en sí incompatible con el Convenio núm. 87, el número mínimo debería mantenerse dentro de límites razonables para no obstaculizar la constitución de organizaciones. Este concepto puede variar en función de las condiciones particulares en que las restricciones se imponen».
- 27 Por ejemplo, véase O. Molina e I. Guardiancich, [Organising and representing hard-to-organise workers: Implications for Turkey](#) (Ankara: OIT, 2017).
- 28 Para un breve análisis sobre la organización de las mujeres de la economía informal en sindicatos y organizaciones patronales, véase OIT, [La contribución del diálogo social a la igualdad de género](#), informe temático en el marco del Global Deal, sección 5.
- 29 Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT (ACTRAV) y Agencia Danesa para el Desarrollo Sindical: [Organizar en sindicatos a los trabajadores de la economía informal: Una guía para los sindicatos](#) (Ginebra, 2019).
- 30 OIT, [Interacciones de las organizaciones de trabajadores con la economía informal: Compendio de Prácticas](#) (Ginebra, 2019).
- 31 [Recomendación nº 204](#), párrafos 6, 34, 38 y 39
- 32 [La Federación Internacional de Trabajadores del Hogar \(IDWF\)](#) es un ejemplo de federación sindical mundial de trabajadores de la economía informal. Es una organización mundial de trabajadores domésticos y del hogar constituida por afiliación.
- 33 [StreetNet](#) es una alianza internacional de vendedores de calle.
- 34 Red mundial de investigación-acción y políticas WIEGO (Mujeres en Empleo Informal: Organizando y Globalizando). <http://espanol.wiego.org/>.

- 35 El *Framework for Policy Action on Inclusive Growth* de la OCDE (2018, 180) exhorta a una fuerte participación de las partes interesadas en su cuarto pilar, relativo a un Gobierno eficiente y receptivo. Afirma que llegar a aquellos [grupos] que no están necesariamente acostumbrados o dispuestos a «participar», o no pueden hacerlo, debería ayudar a recabar ideas y opiniones más diversas, haciendo que las decisiones [políticas] respondan mejor a las necesidades de la sociedad y conduciendo a una toma de decisiones de mejor calidad basada en evidencia más sólidas. El marco se refiere también a «instituciones inclusivas que permitan la participación efectiva de los ciudadanos, el pluralismo y un sistema de contrapoderes que contribuyan al crecimiento inclusivo» (177-178).
- 36 El Marco de la OCDE (2018, ver nota 35 *supra*) se refiere a una serie de opciones de política pertinentes dentro de su segundo pilar, relativo al dinamismo empresarial y a los mercados de trabajo inclusivos, incluidas iniciativas de política fiscal y de administración tributaria para promover la formalización de las empresas, la adquisición de competencias, las transferencias condicionales en efectivo, el fortalecimiento de los vínculos entre las cotizaciones y las prestaciones de los regímenes de seguridad social y la mejora del control del cumplimiento de la ley.
- 37 Xhafa y Serrano (2019, inédito) proponen cinco temas generales que preocupan a los trabajadores informales como base para la sindicación: ingresos más altos y estables, estabilidad laboral, mejores condiciones de trabajo, mejor protección social y protección contra la discriminación y el acoso.
- 38 Los casos fueron seleccionados para ilustrar la variedad de formas y objetivos del diálogo social, sobre la base de la información de que dispone la OIT. No pretenden ser exhaustivos; la OIT tampoco ha podido verificar de forma independiente toda la información proporcionada por terceras partes consultadas.
- 39 OIT 2018 (nota 4 *supra*), 86.
- 40 [Acuerdo Tripartito para la Implementación de la Recomendación 204 de la Organización Internacional del Trabajo \(OIT\) sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal en Costa Rica](#), Ciudad de San José, 3 de octubre de 2016.
- 41 Los firmantes del acuerdo fueron: por parte de los trabajadores, la Central Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC), la Central Costarricense Juanita Mora (CCJM), la Central de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), la Central Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Central General de Trabajadores (CGT); por parte de los empleadores, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP); y, por parte del Gobierno, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social. El Presidente de la Asamblea Legislativa y el Director de la Oficina de la OIT para Centroamérica, Panamá y República Dominicana firmaron en calidad de testigos de honor.
- 42 [Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal. Implementación de la Recomendación 204 de la OIT en Costa Rica](#).
- 43 OIT, *Diagnostic report on undeclared work in Greece*, (Ginebra, 2016).
- 44 OIT 2018 (nota 4 *supra*), 90.
- 45 OIT 2016 (nota 43 *supra*).
- 46 <https://www.tornosnews.gr/en/greek-news/economy/34548-undeclared-work-decreased-significantly-in-greece-during-2018.html>.
- 47 [Ley N° 18.065 de Trabajo Doméstico. Normas para su regulación](#).
- 48 La entrada de los inspectores del trabajo en los domicilios particulares se realiza con el consentimiento del residente.
- 49 Véase la definición de trabajo a domicilio en la nota 12 *supra*.
- 50 OIT, *Thailand – A labour market profile* (Bangkok, 2013).
- 51 ILOSTAT (datos de 2016). Puede consultarse en <https://ilostat ilo.org/es/topics/union-membership/>
- 52 U. Kaewpradap, *Trade Union Organizing Strategies for Development and Inclusion*, Country Report Thailand (2015).
- 53 Ponsapich et.al., «Social Protection in Thailand», en Adam, Erfied, Von Hauff Michael, y John Marei (eds.): *Social Protection in Southeast and East Asia* (Singapur: Friedrich Ebert Stiftung, 2002), 313-362.
- 54 OIT 2018 (nota 4 *supra*), 86.
- 55 NAPETUL cambió su nombre por el de Federación de Pequeños Comerciantes y Trabajadores Informales de Liberia (FEPTIWUL) en 2017, durante su congreso constitucional, con el fin de reconocer el mayor número de miembros de la organización.
- 56 <http://www.wiego.org/blog/liberia%E2%80%99s-street-vendors-pioneer-new-approach-city-officials>.
- 57 OIT 2018 (nota 4 *supra*), 93.
- 58 Un caso similar afectó a los recicladores informales del estado de Minas Gerais, en el Brasil, y condujo a la aprobación de una ley de remuneración del reciclaje. El caso se describe en el informe emblemático del Global Deal, *Building trust in a changing world of work*. (2018), 74.
- 59 OIT, *Labour Force Survey* (septiembre de 2006), 36; *Quarterly Labour Force Survey* (2012, Q2), xii.
- 60 D. Budlender, *Private Employment Agencies in South Africa, ILO SECTOR Working Paper No. 291* (2013), 2.
- 61 [Artículo 186 de la Ley de Relaciones Laborales](#).
- 62 [Artículo 198 de la Ley de Relaciones Laborales](#).
- 63 [Alberghi e B&B, il turismo ombra doppia quello ufficiale - Info Data \(ilsole24ore.com\)](#).
- 64 [https://www.filmcams.cgil.it/article/news/turismo\\_insieme\\_contro\\_l\\_illegalita](https://www.filmcams.cgil.it/article/news/turismo_insieme_contro_l_illegalita).
- 65 Los ingresos reales fueron de 19 millones de euros, frente a los 83 millones previstos. [Stop ai «furbetti» degli affitti brevi: Airbnb dovrà riscuotere la cedolare - Il Sole 24 ORE](#).
- 66 <http://www.federalberghi.it/UploadFile/2018/09/turismo%20e%20shadow%20economy%20-%20edizione%20settembre%202018.pdf>
- 67 [https://www.travelnstop.com/news/cronaca/centinaio-sommerso-fessi-furbi\\_433452](https://www.travelnstop.com/news/cronaca/centinaio-sommerso-fessi-furbi_433452).
- 68 OIT 2018 (nota 4 *supra*), 102.
- 69 [IV Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva](#).
- 70 El acuerdo consta de dos partes: la primera es bipartita y regulaba las relaciones entre la patronal y los sindicatos durante el trienio de 2018, 2019 y 2020, mientras que el anexo requiere su aplicación mediante un acuerdo tripartito con el Gobierno.
- 71 Véase el punto VII del anexo del acuerdo.
- 72 [La Moncloa. 10/07/2018. El Gobierno se compromete a convocar la mesa de diálogo social a lo largo del mes de julio \[Presidente/Destacados\]](#).
- 73 [Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020](#).

- 74 <https://www.europapress.es/economia/laboral-00346/noticia-inspeccion-trabajo-convoca-353-plazas-nuevo-ingreso-mayor-oferta-historia-20181023132630.html>.
- 75 De 1300 a 1700 millones de euros, <http://www.bankar.me/2018/10/08/siva-ekonomija-30-do-40-odsto-bdp-a/>.
- 76 PNUD, *National Human Development Report: Informal work: from challenges to solutions* (2016).
- 77 <http://poslodavci.org/en/publications/5-business-killers>.
- 78 PNUD 2016 (nota 76 *supra*).
- 79 Los empleados informales tienen una tasa de riesgo de pobreza significativamente mayor que los empleados formales (el 17,1 frente al 5,9 por ciento). Entre los trabajadores por cuenta propia informales, la tasa es del 27,2 por ciento (PNUD 2016, ver nota 76 *supra*).
- 80 OIT 2018 (nota 4 *supra*), 89.
- 81 ILOSTAT.
- 82 OIT, *Armenia: School-to-work transition survey country brief* (2016). En este estudio se consideran jóvenes las personas de entre 15 y 29 años.
- 83 OIT 2016 (nota 82 *supra*).
- 84 <http://www.un.am/en/agency/ILO>. CTUA y UREA, junto con el Gobierno de Armenia, firmaron el 27 de abril de 2009 un acuerdo tripartito de alianza social, el «Convenio Colectivo Nacional», para la mejora de las relaciones sociolaborales en la República de Armenia, renovado en 2015.
- 85 El artículo 3, b) del [Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 \(núm. 131\)](#) establece que para determinar el nivel de los salarios mínimos han de tenerse en cuenta «los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo». Prevé la posibilidad de sistemas con múltiples tipos de salarios mínimos. No obstante, según las orientaciones de la OIT: «Cualquiera que sea el sistema establecido, la atención debería centrarse en mantener el grado de complejidad en un nivel manejable, teniendo en cuenta la capacidad institucional del país, la calidad de las estadísticas de salarios y la capacidad de la administración del trabajo para hacer aplicar las normativas» (véase OIT, [Guía sobre políticas en materia de salario mínimo](#), capítulo 2.)

## GLOBAL DEAL: JUNTOS POR EL TRABAJO DECENTE Y EL CRECIMIENTO INCLUSIVO

El *Global Deal* es una asociación de múltiples partes interesadas que busca abordar los desafíos del mercado laboral global para permitir que todas las personas se beneficien de la globalización. La idea fundamental que motiva al *Global Deal* es resaltar el potencial de unas relaciones laborales sólidas y un mejor diálogo social como medio para promover el trabajo decente, empleos de calidad, una mayor productividad y, por extensión, mayor igualdad y crecimiento inclusivo. El *Global Deal* acoge con agrado a gran variedad de partes interesadas para que se unan a la asociación, a saber, gobiernos, empresas, organizaciones de empleadores, sindicatos, así como la sociedad civil y otras organizaciones. Consulte la lista de asociados del *Global Deal* en [www.theglobaldeal.com/partners](http://www.theglobaldeal.com/partners).

[www.theglobaldeal.com](http://www.theglobaldeal.com) | [globaldeal@oecd.org](mailto:globaldeal@oecd.org) | [twitter.com/theglobaldeal](https://twitter.com/theglobaldeal)

