



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# Perspectiva Laboral

**Transitar hacia  
lo formal:  
Una mirada  
desde lo local**

Año 5, Volumen 1  
Abril, 2016





Organización  
Internacional  
del Trabajo

# **Perspectiva Laboral**

**Transitar hacia  
la formalidad:  
Una mirada  
desde lo local**

**Año 5, Volumen 1  
Abril, 2016**

## Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2016

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

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

### Revista Perspectiva Laboral

Transitar hacia la formalidad: Una mirada desde lo local. Año 5, Vol.1 (Abril, 2016).

ISSN edición impresa: 2227-0574,

ISSN edición en línea: 2227-0582

---

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

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

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

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: [ilo@turpin-distribution.com](mailto:ilo@turpin-distribution.com). Para más información, visite nuestro sitio web: [ilo.org/publns](http://ilo.org/publns) o escribanos a: [ilopubs@ilo.org](mailto:ilopubs@ilo.org).

Dirección: **Carmen Moreno**

Edición: **Katia Gil / Alely Pinto**

Diseño: **Elissa Reyes Díaz**

Este número contó con el apoyo del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América USDOS.

Impreso en Costa Rica

# Indice

---

**Presentación** pág. 5

Carmen Moreno

*Directora Oficina OIT para América Central,  
Haití, Panamá y República Dominicana*

**Senderos de formalización  
en América Latina y el Caribe** pág. 9

Álvaro Ramírez

*Especialista en desarrollo de empresas  
y formación profesional*

**De la economía informal a la economía formal** pág. 19

Carlos Alberto Madero

*Secretario de Estado de Trabajo  
y Seguridad Social de Honduras*

**Abordaje de la formalización de  
las personas trabajadoras dentro  
de las dinámicas migratorias laborales** pág. 27

Adriana Hidalgo

*Responsable de acciones de Promoción  
de trabajo decente para trabajadores migrantes, OIT*

**Realidad y desafíos: los derechos laborales  
para más de tres millones de trabajadores  
de la economía informal** pág. 35

Rosibel Garay / José Rafael Núñez

*Coordinadores Nacionales del proyecto  
Promoviendo el respeto a los derechos laborales  
de los trabajadores de la economía informal  
en Costa Rica, El Salvador y Honduras.*

**Una mirada desde la perspectiva local  
al reto creciente de la economía informal** **pág. 45**

Nedda Zometa

*Concejal de la Alcaldía Municipal de Santa Tecla.  
La Libertad, El Salvador.*

**Estrategias de extensión de cobertura  
a los seguros sociales en el contexto  
de transición a la formalización** **pág. 53**

José Francisco Ortiz Vindas

*Coordinador de Proyectos de Protección Social,  
Oficina de la OIT para América Central,  
Haití, Panamá y República Dominicana*

**Economía Informal y el tránsito a la formalización  
en el empleo: Desafíos desde la perspectiva  
del movimiento sindical** **pág. 65**

Amanda Villatoro

*Secretaria de Política Sindical y Educación,  
CSA - Confederación Sindical de Trabajadores  
y Trabajadoras de las Américas*

# Presentación

---

El tema que abordamos en este número de la Revista Perspectiva Laboral es uno de los indicadores que más destacan al medir el desarrollo social y económico de nuestros países. Tres décadas atrás, el llamado sector informal se consideraba algo marginal, de poca incidencia e impacto en la economía, y se le vinculaba a limitadas actividades del comercio ambulante. Hoy se evidencia otra dimensión de la economía informal que sin duda ha puesto en alerta a todos los gobiernos y a diversos actores de la sociedad.

La cifra más actualizada proporcionada por el Sistema de Información y Análisis Laboral para América Latina y el Caribe (SIALC-OIT) nos muestra que la informalidad en Centroamérica y República Dominicana para el 2013 era del 59.3%, lo que significa que más de la mitad de la fuerza laboral de la región está en la economía informal. En números simples, aproximadamente un total de 14 millones 951 mil 652 personas están ocupadas en áreas urbanas, y de ellos 8 millones 869 mil 634 están en la informalidad (sin contar Nicaragua pues se desconocen cifras oficiales).

Las causas son múltiples, las consecuencias de su crecimiento se miden día a día y se buscan soluciones integrales que faciliten la transición hacia la formalización, tomando en cuenta la diversidad que presentan los trabajadores y trabajadoras y las unidades económicas de la economía informal, así como la especificidad de cada país. Todos estos puntos están contemplados en la Recomendación 204 emanada de la 104ª Conferencia Internacional del Trabajo del 2015, en la cual se exhorta a los Estados miembros a formular estrategias para facilitar la transición a la economía formal, con respeto de los derechos fundamentales.

Esa realidad más que numérica, ha sido explorada, analizada y abordada en el marco del proyecto “Promoviendo el respeto a los derechos laborales de los trabajadores de la economía informal en Costa Rica, El Salvador y Honduras”, ejecutado por la Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana con el apoyo financiero de USDOS, durante 2012 y 2016.

En el marco de este proyecto se han implementado estrategias combinadas en el ámbito local y ha concentrado gran parte de sus intervenciones en el nivel municipal, especialmente a través del diálogo social y la búsqueda de consensos específicos, de acuerdo a cada realidad. Los planes consensuados han incluido procesos de organización, capacitación y desarrollo empresarial formal, así como medidas para la simplificación de trámites, disminuyendo obstáculos para el tránsito hacia la formalidad. También, se han desarrollado alianzas con programas gubernamentales, empresariales y sindicales de apoyo a jóvenes sin empleo; iniciativas para el desarrollo de emprendimientos de mujeres; y asistencia técnica a los institutos nacionales de estadísticas para homologar conceptos y términos de medición de la economía informal.

Los artículos que se presentan en este número de la Revista Perspectiva Laboral abordan aspectos clave que subyacen en la economía informal, y se ha procurado tener la visión de gobiernos nacionales y locales, de los constituyentes de la OIT, así como de especialistas de nuestra oficina regional que han estado vinculados directamente en la implementación y ejecución del proyecto mencionado. Es la primera Revista Perspectiva Laboral que revisa el tópico de la economía informal y la transición a la formalidad, pero no será la última, puesto que el crecimiento del fenómeno es altamente preocupante para todos los mandantes de la OIT, quienes ya han dado líneas estratégicas para lograr un tránsito a la formalidad con derechos.

Habrá que ir evaluando en el tiempo los avances e impactos que tanto gobiernos como empleadores y trabajadores alcancen al

implementar medidas para disminuir la informalidad, la enorme carga de precariedad, de pobreza y de ínfimos niveles de productividad que ésta conlleva.

Desde la OIT, esperamos que estas visiones y reflexiones plasmadas en artículos, sirvan como aporte a la continúa búsqueda de mejoras en las condiciones de vida para hombres y mujeres, jóvenes, adultos y personas mayores que se desenvuelven en la economía informal en nuestra región.

**Carmen Moreno**

**Directora**

*Oficina de OIT para América Central,  
Haití, Panamá y República Dominicana*



# Senderos de formalización en América Latina y el Caribe

---

**Álvaro Ramírez**

*Especialista en desarrollo de empresas y formación profesional, OIT San José*

Existen 130 millones de trabajadoras y trabajadores con empleo informal en América Latina y el Caribe. Atender este agudo déficit de trabajo decente es prioridad para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la región.

La transición hacia la formalidad es indispensable para avanzar en materia de equidad y competitividad. Permite a las personas trabajadoras el disfrute pleno de sus derechos y el acceso a los servicios necesarios para desarrollar su talento. A las empresas les provee un ecosistema más propicio para su crecimiento, reduciendo además los efectos negativos de la competencia desleal. El Estado recibe a su vez mayores ingresos permitiéndole mejorar la calidad y cobertura de los bienes públicos necesarios para impulsar un desarrollo más inclusivo.

Es por ello que el estudio de la informalidad y de las diversas estrategias utilizadas para reducirla y mitigar sus consecuencias ocupa un lugar central en la agenda de la OIT. Comprender mejor los factores que aceleran la transición hacia la formalidad y ofrecer ese conocimiento a las autoridades responsables de las políticas públicas en los Estados miembro, es una prioridad fundamental de la organización.

En 2014, en la Conferencia Internacional del Trabajo, los constituyentes de la OIT iniciaron una discusión normativa sobre la Transición a la Formalidad que culminó en la Conferencia de 2015.

El instrumento y las conclusiones resultantes de esta discusión sirvieron de guía para el diseño e implementación de políticas más eficaces en materia de formalización a nivel mundial, y que se ven reflejadas en la Recomendación 204.

El presente artículo repasa aspectos conceptuales y metodológicos sobre la medición de la informalidad, analiza las tendencias recientes del fenómeno en América Latina y el Caribe así como las políticas y estrategias ensayadas por diversos países, y concluye con algunas lecciones aprendidas y recomendaciones.

## 1.- Aspectos conceptuales

En la OIT el concepto «economía informal» hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos<sup>1</sup>.

En términos de medición, el sector informal era definido con base en el tamaño de las empresas y la categoría ocupacional, incluyendo a los trabajadores independientes y los trabajadores familiares no remunerados, como una forma de aproximarse a los sectores de baja productividad. En 1993, la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) adoptó una Resolución sobre las Estadísticas del Empleo en el Sector Informal, tomando en consideración las características de la unidad de producción.

En 2003 la CIET dispuso una Directriz sobre la Medición Estadística del Empleo Informal, que complementó la Resolución de 1993,

---

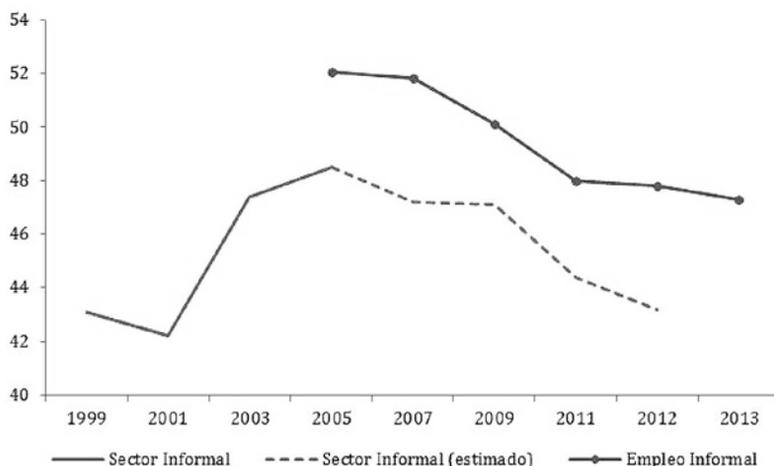
1 OIT: Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª. reunión, Ginebra, 2002.

basada en las características de los puestos de trabajo, captando de esta forma el fenómeno de los empleos informales fuera del sector informal. Según esta definición, el empleo informal está compuesto por empleo informal en el sector informal, empleo informal en el sector formal y empleo informal en los hogares.

## 2.- Tendencias

En el Gráfico 1 se ilustra la evolución de ambos conceptos con información agregada para la región. El porcentaje de trabajadores en el sector informal, esto es, en unidades productivas pequeñas, se incrementó a inicios de la década pasada y después se redujo a partir de mediados del decenio. La Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT empezó a producir datos de empleo informal a partir de 2005. Como se puede observar en el Gráfico 1, desde ese año el porcentaje de empleo informal ha sido decreciente, aunque desde 2011 se ha moderado la tendencia.

**Gráfico 1. América Latina y el Caribe:  
Indicadores de informalidad (15 años a más)**



*Nota: el dato de empleo informal no considera al sector agrícola y el dato del sector informal es urbano. A partir de 2005, los datos de sector informal (definición PREALC) son estimados.*

*Fuente: elaboración OIT con información del Sistema de Información Laboral de América Latina y el Caribe.*

En el Panorama Laboral de OIT 2014 sobre informalidad se presenta la siguiente caracterización del empleo informal en la región:

**Empleo informal en el sector informal:** representó casi dos tercios del empleo informal y 30,7% del empleo total no agrícola en el año 2013<sup>2</sup>. Este sector corresponde mayoritariamente a trabajadores por cuenta propia y trabajadores de microempresas informales no registradas, cuyos problemas más frecuentes son la escasa dotación de capital y la pequeña escala de operaciones, lo que les dificulta alcanzar volúmenes de producción suficientes.

**Empleo informal en el sector formal:** representó 11,7% del total de ocupados no agrícolas. En este caso, la causa principal de la informalidad es el incumplimiento del marco normativo, principalmente por desconocimiento de la ley, por incapacidad económica o por debilidad institucional.

**Empleo informal en el servicio doméstico:** representó 5% del empleo total en 2013.

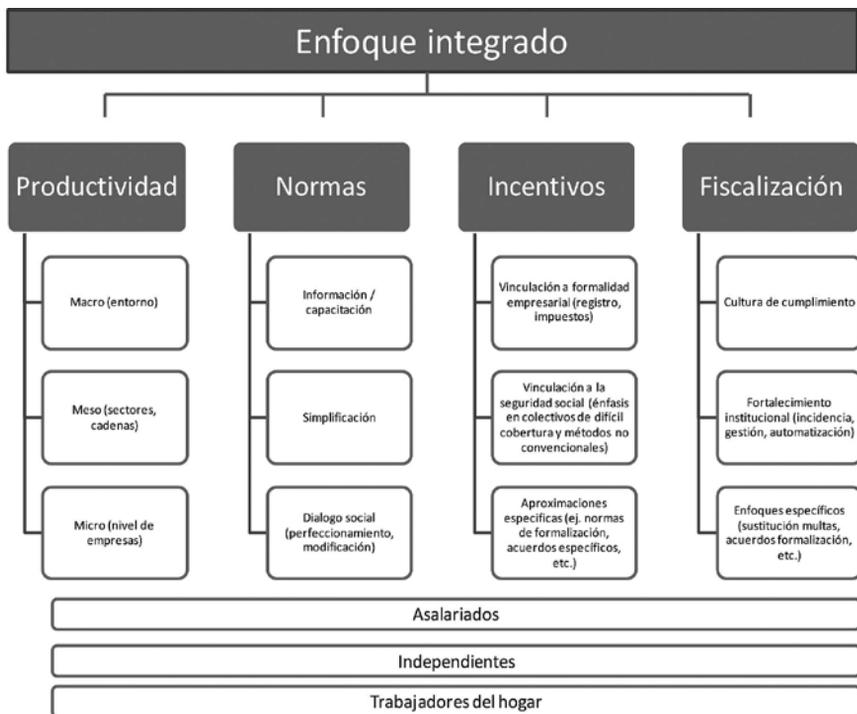
### 3.- Experiencias

Diversos países de la región han realizado esfuerzos importantes para hacer frente al desafío de la informalidad. Tomando como referencia el análisis realizado por el Programa de Formalización de la Informalidad en América Latina -FORLAC- de la OIT de 10 países que redujeron sus índices de informalidad en los últimos años, se puede concluir que han utilizado al menos cuatro senderos principales para facilitar el tránsito hacia la formalidad, que se ilustran en el Gráfico 2.

---

2 En este informe nos referimos al empleo informal no agrícola. El empleo informal en la agricultura presenta particularidades que es necesario analizar con detalle específico. Una mayor discusión al respecto se puede encontrar en el manual de medición de la informalidad de la OIT (2013b).

**Gráfico 2. Políticas públicas de transición a la formalidad en países de América Latina y el Caribe**



*Fuente: OIT.*

### 3.1 Productividad

Las intervenciones que han tenido un impacto positivo en productividad incluyen:

**Nivel macroeconómico.** Uso de políticas monetarias proactivas y contracíclicas para estimular el crecimiento y proteger puestos de trabajo formales (caso de Uruguay). La existencia de un entorno adecuado para un desarrollo sostenible de las empresas es también vital. La OIT cuenta con algunas herramientas para la evaluación de los entornos político-institucionales para empresas sostenibles.

**Nivel mesoeconómico.** Fortalecimiento de los sistemas nacionales de competencias laborales (ej. CONOCER de México) y articulación entre políticas de transformación productiva y la formación profesional (caso de Brasil). Brasil, Ecuador, México y Perú han vinculado las compras estatales a la formalización del empleo en las empresas proveedoras. En algunos casos, esto tiene un enfoque de cadena de valor.

**Nivel microeconómico.** Iniciativas como *Emprende Ahora* (INFOTEP, República Dominicana), fortalecen las competencias en gestión empresarial y aumentan la probabilidad de éxito de nuevos emprendimientos.

## 3.2 Normas

Se han observado intervenciones en varios niveles:

**Información.** Tiene por objetivo mejorar o aumentar la información y el conocimiento de los derechos y las obligaciones a los empleadores, trabajadores y a la población en general. Ejemplos: Redes de formalización en Colombia, la campaña “Trabajo Digno” en Ecuador, y el Fondo de Educación Previsional en Chile.

**Simplificación.** Las iniciativas son variadas y muchas veces se combinan con otro tipo de herramientas, sean incentivos o sanciones. Los ámbitos de aplicación incluyen lo tributario (exoneraciones), lo laboral, la afiliación a la seguridad social, la creación de empresas, la unificación de trámites, entre otros. Ejemplos: Plataforma “Tu empresa en un día” de Chile (Ley 20659 de 2013), el “Decreto anti-trámites” en Colombia (Decreto N° 19 de 2012), entre muchos otros.

**Diálogo.** El desarrollo del diálogo social en sus diferentes modalidades resulta clave para dotar de legitimidad y de sustentabilidad a los cambios en las normas y regulaciones.

### 3.3 Incentivos

Diversos gobiernos de la región han diseñado y puesto en marcha incentivos a la formalización con múltiples variantes:

- a. *Tributación.*** Varios países de la región cuentan con esquemas simplificados en materia de contabilidad, declaración y pago de impuestos. También se han vinculado los incentivos tributarios con las contribuciones a la seguridad social integrando diversos aportes e impuestos en un solo tributo. Ejemplos: El “monotributo” en Uruguay y Argentina y el Sistema SIMPLES en Brasil.
- b. *Protección social.*** Para lograr la extensión de la protección social, sobre todo a trabajadores de difícil cobertura, se han utilizado mecanismos no convencionales de aseguramiento. Ejemplos: aseguramiento colectivo (Costa Rica y Argentina) y programas subsidiados para aumento de cobertura (AUGE en Chile y BONOSOL en Bolivia). También se han utilizado transferencias condicionadas (Programa Oportunidades de México), programas no contributivos de pensiones para adultos mayores (varios países) y ajustes en condiciones de elegibilidad (Ecuador).

### 3.4 Fiscalización

Finalmente, diversos gobiernos han desplegado acciones con el objetivo de incrementar la capacidad del Estado para hacer cumplir las normas:

- a. *Cultura de cumplimiento.*** Además de la generación de mecanismos simplificados, es fundamental la difusión de los procedimientos, tanto en sus beneficios como en las sanciones asociadas a su incumplimiento. En Perú por ejemplo se implementó en 2008 el “Plan Reto” a través de brigadas de inspección. En Ecuador también se han realizado campañas de difusión a través de medios de comunicación y brigadas de información.

**b. Fortalecimiento institucional.** Los gobiernos han fortalecido su capacidad de inspección incrementando el número de inspectores o modernizando la tecnología y las bases de información con las cuales operan. En Perú, el cruce de información entre la administración laboral y la administración tributaria a través de la Planilla Electrónica permitió un incremento importante de la formalización.

## 4.- Lecciones

No existen fórmulas estandarizadas ni senderos únicos para avanzar en la formalización del empleo, sin embargo es posible derivar de las experiencias internacionales algunas lecciones relevantes:

- a. El crecimiento económico es necesario pero no suficiente.** El dinamismo productivo, particularmente el de los sectores intensivos en empleo, contribuye a estimular la demanda de empleo formal y por ende es un aliado fundamental en la lucha contra la informalidad. Sin embargo el crecimiento solo no basta, es indispensable el diseño e implementación de políticas y programas que faciliten el tránsito hacia la formalidad. Esa es una característica común de los tres casos analizados.
- b. Es crítico partir de una clara comprensión de las causas principales de la informalidad.** Para ello es útil contar con adecuada información estadística y desarrollar capacidades institucionales para el análisis y la interpretación de dicha información y la producción de estrategias de intervención pertinentes.
- c. El abordaje debe ser integral y requiere una activa coordinación interinstitucional.** Los países que han tenido éxito en la creación de empleo formal han logrado articular modelos de intervención con el concurso y la coordinación

de diversas instituciones públicas. La coordinación entre los servicios de inspección laboral, tributaria y de la seguridad social es un ejemplo concreto de esta práctica.

- d. Los modelos más efectivos de intervención combinan incentivos positivos y negativos para estimular la transición hacia la formalidad. Los países estudiados introdujeron medidas que procuran simultáneamente reducir el costo de la formalidad y aumentar el costo del incumplimiento de las obligaciones legales. Dicha estrategia parece haber tenido un impacto positivo en modificar las conductas y decisiones de los agentes económicos inclinando la balanza en favor de la formalización.
- e. ***Focalización de grupos meta y priorización de esfuerzos.*** Considerando las limitaciones de recursos humanos y financieros varios gobiernos han optado por focalizar acciones de formalización en sectores productivos específicos o en colectivos de trabajadores particulares (ej. trabajadores domésticos) con miras a lograr impactos significativos. Esta estrategia, que no excluye intervenciones a nivel de políticas públicas universales, ha sido efectiva en algunos países.
- f. ***La importancia del diálogo social y la participación de los empleadores y trabajadores.*** El activo involucramiento de las organizaciones de empleadores y trabajadores, incluyendo las asociaciones representativas de las personas trabajadoras y emprendedoras de la economía informal, es fundamental tanto en la fase de diseño como de implementación de las políticas y los programas de formalización.
- g. ***Medir el impacto y realizar los ajustes correspondientes es clave para maximizar la pertinencia y efectividad de las estrategias adoptadas.*** Para ello es útil contar con líneas de base adecuadas y herramientas de monitoreo y evaluación que permitan generar la información requerida para la optimización de las intervenciones públicas.

## Bibliografía

**Deelen (2014).** *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas.* Marco teórico y experiencias en América Latina. Documento preparado para la Organización Internacional del Trabajo.

OIT (2012). *El trabajo decente y la economía informal. Conferencia Internacional del Trabajo 90ª Reunión.* Informe VI. Sexto punto del orden del día. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

OIT (2013a). *La transición de la economía informal a la economía formal. Informe V (1).* Conferencia Internacional del Trabajo. 103ª reunión 2014. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

OIT (2013b). *La medición de la informalidad: manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal.* Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

OIT (2014) *Panorama Laboral Temático: Transición a la formalidad en América Latina y El Caribe.* Lima: Organización Internacional del Trabajo.

# De la economía informal a la economía formal

---

**Carlos Alberto Madero**

*Secretario de Estado de Trabajo y Seguridad Social*

## Características de la Economía Informal y del Mercado Laboral Hondureño

En general la economía informal, se caracteriza por trabajos de baja productividad y calificación, con remuneración inadecuada y que no han sido reconocidos ni protegidos por la ley. Esto se debe a la ausencia de derechos laborales, inadecuada protección social y falta de representatividad de los trabajadores que normalmente están ubicados en la categoría de trabajadores por cuenta propia. Además, se caracterizan por cierto grado de evasión fiscal, asociada, por lo general, a la sobre-regulación que existe en el mercado laboral y en la economía en general.

Es importante mencionar que la informalidad no aparece asociada directamente a los programas, sino más bien, se orienta a temas que van desde mejorar la empleabilidad, capacitar a las personas para mejorar sus competencias para la búsqueda de empleo y fortalecer la intermediación entre la oferta y demanda de empleo. Si bien es cierto que las economías de Centroamérica muestran un desenvolvimiento en materia de crecimiento económico similar, sus mercados laborales son poco dinámicos y han enfrentado y siguen enfrentando expansión en la economía informal, del cual Honduras no ha escapado.

A nivel interno de los países de la región, la institucionalidad ha estado orientada a fortalecer la inserción laboral, a través de mecanismos de intermediación en los que cada país tiene su particularidad. En el caso de Honduras, se construyó desde 2011, el Servicio Nacional de Empleo de Honduras (SENAEH) que es un instrumento facilitador para la promoción, fomento e intermediación laboral y que su objetivo ha sido, mejorar la inserción a un empleo decente y formal.

Asimismo, la política de empleo del país apunta a reducir las tasas de desempleo, subempleo y empleo precario y como fin último, lograr gradualmente la formalización del empleo existente y que la generación de los nuevos puestos de trabajo estén orientados al empleo formal, tal como lo establece la Constitución de la República de Honduras y el Código de Trabajo vigente.

En cuanto al Mercado Laboral en la Región Centroamericana, se caracterizan por registrar bajas tasas de desempleo abierto y altas tasas de subempleo, indicadores que se observan desde hace varias décadas, debido a la situación estructural que han enfrentado dichos mercados y del cual Honduras no está exenta. En efecto, la economía informal que incluye el sector informal y el empleo informal en Honduras, se midió a través de un estudio que realizó la Red de Observatorios de Centroamérica y República Dominicana con el apoyo de la OIT<sup>1</sup> en 2011 y se encontró que de cada 10 ocupados, 7 trabajaban en la economía informal.

Los indicadores que más sobresalen por su importancia en la medición del mercado laboral hondureño es la Fuerza de Trabajo (PEA) que en 2015 fue de 3,935,335 personas, el desempleo abierto es de 287,698 con una tasa de 7.3% y un subempleo que ronda los 2,000,000 de personas con una tasa de 55%, con una fuerza laboral ubicada en el segmento de cuenta propia de 1,468,477 personas y 483,368 personas que se ubican en el trabajo familiar no remunerado.

---

1 La Economía Informal en Centroamérica y República Dominicana: Desarrollo Subregional y Estudio de Casos, Noviembre de 2013

Se hace uso de la Instancia de Diálogo Tripartito para la medición de la Economía Informal.

En la Región Centroamericana se ha avanzado en la definición y medición de la economía informal. En el caso de Honduras se han hecho algunas aproximaciones a la definición y análisis del Sector Informal, lo que ha permitido medir el sector informal, haciendo uso de los trabajadores por cuenta propia y el trabajo familiar no remunerado, pero ante el avance de los obstáculos para la inserción laboral de empleo formal, es necesario que la medición vaya más allá de los instrumentos tradicionales en que se había podido medir el sector informal.

Ante tal situación, el Estado Hondureño decidió establecer el mecanismo adecuado para medirla, analizarla y caracterizarla y se hizo con la participación de los sectores involucrados en el marco del diálogo social tripartito (empleadores, trabajadores y gobierno), logrando a través del Observatorio del Mercado Laboral de Honduras en el marco de la Red de Observatorios de Centroamérica y República Dominicana, la participación activa del Proyecto “Promover el Respeto a los Derechos Laborales de los Trabajadores del Sector de la Economía Informal en Costa Rica, El Salvador y Honduras (PROSEI) de la OIT”.

El PROSEI que aparte de haber contribuido a la definición de la metodología para la medición de la economía informal, ha logrado reunir a los trabajadores y trabajadoras de la economía informal, empresarios formales e informales y a representantes de las autoridades municipales, y nacionales para tener un espacio de diálogo en el cual, se facilite la discusión sobre la situación de la economía informal a nivel del municipio del Distrito Central y San Pedro Sula, y brindar el seguimiento correspondiente de los esfuerzos de formalización y promoción de derechos laborales de los trabajadores de la economía informal.

Para ello se creó la Mesa Municipal Tripartita (trabajadores, empleadores y gobierno) y en el marco de dicha mesa, se logró

consensuar la metodología y los criterios de medición con la participación del Instituto Nacional de Estadística y la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, a través del Observatorio del Mercado Laboral y con el apoyo de la OIT. Actualmente ese logro es una realidad, faltando la aplicación del módulo en la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples que se hace trimestralmente.

Este avance permitirá contar en los próximos años con una medición más exacta del Sector Informal y del Empleo Informal, para conocer con mayor certeza la dimensión de la Economía Informal de Honduras.

El propósito final de este esfuerzo es insertar en la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadísticas, el módulo de la Economía Informal, el cual se espera sea incluido en una de las encuestas que se levantarán el presente año.

## **Abordaje del Problema de la Economía Informal en Honduras**

El contexto de la realidad en que se desenvuelven los países de la región centroamericana y en particular Honduras, hace que haya una mayor preocupación por el conocimiento de la Economía Informal, lo cual es imprescindible para lograr alcanzar el objetivo de formalizar el trabajo, las empresas y las relaciones laborales y contribuir así a promover el trabajo decente y la protección de los trabajadores y trabajadoras que es el objetivo final de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y por supuesto, Honduras está de acuerdo con ese objetivo.

La difícil tarea de lograr el paso de la formalización del trabajo es todo un reto que la presente administración ha asumido con mayor fuerza, en las circunstancias actuales en que se desenvuelve el

Mercado Laboral Hondureño, cuyos niveles de informalidad son muy altos, similares a los del resto de los países centroamericanos, principalmente los que se ubican en el norte de Centroamérica.

Para enfrentar los problemas de la economía informal, el Gobierno de la República ha impulsado con gran ímpetu el empleo decente y formal, a través de programas de inserción laboral, unos focalizados a ciertos sectores productivos, y a la fuerza de trabajo joven que busca una oportunidad de empleo decente y otros, con una apertura más amplia de los segmentos de población que enfrentan el desempleo abierto y subempleo visible e invisible.

Los programas gubernamentales de promoción y fomento al empleo están contenidos en un programa global que se denomina “Empleo y Oportunidades” que incluye los programas “Con Chamba Vivís Mejor”, “Chamba Comunitaria”, “Chamba Joven” y “Chambita”, los cuales en su implementación mezclan una serie de requisitos unos más rigurosos que otros, pero todos orientados a lograr generar empleo decente y formal. En este programa de Empleo y Oportunidades se incluyen además, los proyectos, programas e iniciativas de las instituciones públicas que en su quehacer institucional, realizan obras de rápida ejecución y generan empleo formal.

Para orientar estratégicamente y dar seguimiento a dichas inversiones que generan empleos, se ha creado el Gabinete de Empleo por la Presidencia de la República, cuyo principal quehacer es establecer una estrategia de dirección de las inversiones productivas con el propósito de ser más eficiente y eficaz, generar empleo decente masivo en el país y disminuir así el sector informal.

En esa línea de acción, el Gobierno de la República a través de los programas que monitoreará y orientará el Gabinete de Empleo, se ha propuesto generar para 2016, a través del fomento y promoción al empleo, 250 mil empleos nuevos, distribuidos en los diferentes sectores económicos y con la participación de alianzas público-privadas.

También se han creado una serie de organizaciones para avanzar en la formalización del trabajo, como el Consejo Nacional de La Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CONAMIPYME) fundamentada en la Ley de Pyme (Decreto 135-2008), dedicada al financiamiento de los servicios de Desarrollo Empresarial y el desarrollo de capacidades empresariales.

La creación del Programa denominado Programa Presidencial Crédito Solidario “Tu Banca Solidaria”, con una visión presidencial que tiene como finalidad brindar asistencia técnica y dar acceso a créditos solidarios a todos los emprendedores del país que estén organizados y que tengan el deseo de construir una microempresa, un emprendimiento o un negocio en el marco del empleo formal, es una muestra de preocupación que existe en el Gobierno de Honduras.

El Programa tiene como visión, ser al 2020 el programa modelo en Latinoamérica de asistencia técnica y créditos solidarios al servicio del sector micro-empresarial del país, otorgándole asistencia técnica y crédito solidario, haciendo énfasis en la recuperación de los recursos, con el fin de reutilizar esos fondos en nuevos emprendimientos, operando de forma independiente y con personal altamente motivado y comprometido con la excelencia.

En esa misma línea, se han creado una serie de mecanismos que propenden a apoyar a los microempresarios que inician un emprendimiento y los que ya tienen experiencias en el desarrollo de sus negocios, con el único propósito de insertarlos gradualmente a la economía formal.

En el marco del programa antes mencionado, en 2015 se han atendido alrededor de 35 mil créditos y se espera atender en 2016 alrededor de 75 mil créditos adicionales a personas que se encuentran en la economía informal con negocios muy pequeños.

Por su parte, en el marco del proyecto “Promover el Respeto a los derechos Laborales de los Trabajadores del Sector de la Economía Informal en Costa Rica, El Salvador y Honduras (PROSEI) de la OIT”, se han logrado consensuar los siguientes resultados:

- La medición y conceptualización de la Economía Informal hasta definir el módulo en la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística (INE).
- Se consensuó y discutió tripartitamente, la nueva ley que permite proteger a los trabajadores autónomos, garantizando los derechos fundamentales del trabajo, incluido el acceso a la seguridad social para la autogestión de un trabajo decente.
- Apoyar la simplificación de Trámites a nivel local en las Alcaldías Municipales del país, para iniciar y formalizar un negocio.

Asimismo, con el afán de formalizar el empleo y lograr reducir la brecha que existe entre la economía informal y la economía formal, el Gobierno de la República aprobó en 2015 la Ley Marco de Protección Social, la cual tiene por objeto crear el marco legal de las políticas públicas en materia de protección social en el contexto de los convenios, principios y mejores prácticas nacionales e internacionales que rigen esta materia, a fin de permitir a la población, alcanzar de forma progresiva y sostenible financieramente una cobertura digna. El sistema de protección social que se aprobó en Honduras es solidario, equitativo, incluyente y de aplicación universal, tendente a lograr adecuadas condiciones de desarrollo y protección social de toda la población del país, con énfasis en los más vulnerables.

Este sistema de protección social, incluye un piso de protección social que es un pilar no contributivo que garantiza el acceso a servicios esenciales y transferencias sociales con énfasis en las personas más pobres y vulnerables. Su enfoque incorpora la extensión universal de la protección social, pero dando preferencia presupuestaria a la atención en situación de pobreza y vulnerabilidad.



# **Abordaje de la formalización de las personas trabajadoras dentro de las dinámicas migratorias laborales**

---

**Adriana Hidalgo,**  
*Responsable de acciones de Promoción de trabajo  
decente para trabajadores migrantes, OIT*

## **Definiciones de conceptos clave para identificar el trabajo de las personas migrantes dentro del sector de la economía informal**

Las personas que cruzan las fronteras de su país con el fin de buscar mejores opciones laborales, se insertan muchas veces en el mercado de trabajo en condiciones de gran desventaja, desempeñando lo que se ha llamado “trabajos precarios”, entendiendo por ello un trabajo inestable, sin protección social, que no respeta los derechos laborales básicos y donde la salud y la seguridad de la persona trabajadora no está garantizada. Es decir, son trabajos que se desarrollan al margen de los parámetros establecidos por la ley laboral – entre otras leyes relacionadas- y que por tanto califican como trabajos o empleos informales y que se desarrollan dentro de la economía informal.

Para comprender el alcance de estos conceptos, como punto de partida, se establece una definición de cada uno de ellos. En el primero se entenderán comprendidas “todas las actividades económicas de trabajadores o unidades económicas que, en la legislación o en la práctica, no recaen en el ámbito de mecanismos formales o estos son insuficientes” (basado en Conferencia Internacional del Trabajo 2002). Se trata de actividades económicas que operan al margen de la ley o cuya regulación no alcanza a precisar las condiciones para su funcionamiento, dejando vacíos o ambigüedades.

Por empleo informal se entenderá “el número de trabajos informales, tanto en empresas del sector formal, empresas del sector informal u hogares, incluidos los empleados que tienen empleos informales; los empleadores y trabajadores por cuenta propia que trabajan en sus propias empresas del sector informal, entre otros supuestos<sup>1</sup> (basado en la Decimoséptima CIET). En principio, se estaría cubriendo una gama diversa de empleos informales en donde mayoritariamente se insertan las personas trabajadoras migrantes, quienes a menudo laboran en empresas informales pero también formales, en hogares e incluso por cuenta propia, que es un sector todavía poco estudiado en tanto los estudios han abordado particularmente la dinámica de trabajadores en los sectores de más amplia inserción de migrantes, como agricultura, construcción, servicio doméstico, seguridad y transporte, sin que ello implique desconocer que en el sector comercio e industria a micro y pequeña escala.

## **Correlación entre informalidad y migración con fines laborales**

A pesar de las condiciones de informalidad y del obstáculo que implica para favorecer la inclusividad, se ha reconocido la incidencia y el aporte que el trabajo en este sector de la economía tiene sobre el desarrollo social y económico de los países. La OIT propugna por

---

1 Se han seleccionado estas por ser las que más se aplican en el contexto de la región centroamericana a la población migrante trabajadora.

una transición de la economía informal a la formal, en aras de que se lleve a cabo un proceso gradual que no afecte negativamente de las unidades productivas, pero que tampoco permita que se ponga en riesgo la vida de los trabajadores, como por ejemplo, cuando de salud y seguridad en el trabajo se trata (OIT-CIT: 2014, pág. 50).

Este proceso transicional debe contemplar como población meta no solo a los nacionales sino también a la población migrante la cual, además de la exclusión formal en el mercado de trabajo, se ve afectada por otro tipo de “informalidad”: la migratoria. Al verse obligados a migrar, muchos lo hacen de manera clandestina o bien pasando por los controles migratorios pero en su estadía en el país de destino, sus documentos vencen o desarrollan un trabajo para el cual no están autorizados. Esta irregularidad en su condición migratoria les hace más proclives a trabajar dentro del sector de la economía informal. A contrario sensu, la regularización migratoria favorece o es una vía para su inserción en trabajos dentro de la economía formal, aunque no cesariamente.

De cualquier manera, su inserción en la economía formal y su regularización migratoria, les coloca en una situación más segura en cuanto a respeto a sus derechos y protección en caso de que les sean violentados. En la informalidad la marginación y la exclusión encuentran un terreno fértil, estas se dan en función no solo en cuanto al ejercicio de los derechos fundamentales, sino también de los aparatos o mecanismos protectores.

## **Consideraciones específicas de las personas trabajadoras migrantes dentro de la economía informal**

La migración genera beneficios para los países de destino y de origen; cada vez existe más conocimiento generado alrededor de su contribución al desarrollo de las naciones. Sin embargo, la informalidad disminuye estos beneficios. Dentro de la informalidad,

las personas migrantes trabajadoras encuentran algunas situaciones más desventajosas aún, debido a las propias características del trabajo que desarrollan: temporal, ocasional y efectuado mediante subcontratación, que en muchas ocasiones diluye la figura del patrono y consiguientemente, la responsabilidad ante eventuales incumplimientos.

También dentro de la informalidad, las personas migrantes ocupan empleos poco calificados y, frente a trámites de regularización costosos, burocráticos y complejos, la informalidad encuentra condiciones idóneas para expandirse. Las mujeres se insertan al igual que los hombres en oficios poco calificados, pero muchas de ellas lo hacen en trabajos domésticos el cual se haya todavía desregulado o deficientemente regulado en algunos países, ya que no igualan ese tipo de trabajo a los demás y por ende, no le reconocen las mismas garantías ni derechos.

Por las condiciones propias que rodean al trabajador y trabajadora migrante, estos son más vulnerables a trabajar en la informalidad y esta, a su vez, a modo de círculo vicioso, profundiza su vulnerabilidad.

## **Los cuatro pilares del trabajo decente y el trabajo de las personas migrantes**

Los cuatro pilares del trabajo decente que se han identificado son: el empleo, la protección social, el diálogo social y los derechos en el trabajo. Un trabajo decente se encuentra en oposición al trabajo dentro de la informalidad económica.

Efectuando un análisis en relación con las personas trabajadoras migrantes podría señalarse, en cuanto al primer aspecto, dentro de la informalidad –agravada por la condición migratoria irregular que muchos tienen- se está negando o dificultando el acceso a trabajos de calidad con ingresos dignos, sino también a oportunidades que les ayuden a mejorar su capacidad de inserción en mejores empleo,

como serían la formación profesional y los servicios (OIT: 2013, pág. 31). Las opciones de formación profesional muchas veces están limitadas o negadas para migrantes que no cuentan con cédula de residencia (Zevallos: 2014).

En relación con la protección social<sup>2</sup>, la informalidad se refleja cuando los sistemas de seguridad social no cubren a determinado tipos de trabajadores y empresarios. Tratándose de personas trabajadoras migrantes, en el caso de las trabajadoras domésticas que trabajan por horas –si bien no solo migrantes–, encuentran dificultades para asegurarse en virtud de que cuentan con varios patronos o no alcanzan el salario mínimo exigido por ley y con el cual deben asegurarse. También lo ven vulnerado cuando al estar en situación migratoria irregular, no pueden efectuar el trámite de aseguramiento.

El diálogo social, la libertad sindical y de asociación constituyen la piedra angular de la buena gobernanza democrática en el mercado de trabajo (OIT: 2013). Este espacio de convergencia se ve vulnerado cuando en las estructuras ya sea tripartitas o de alguno de estos sectores (por ejemplo, trabajadoras y trabajadores por cuenta propia), prohíben o limitan la participación de personas migrantes en condición irregular y/o que se encuentren laborando en la informalidad.

Y, en referencia a los derechos en el trabajo, toda persona trabajadora debe gozar de estos aunque dentro de la informalidad, pueden no estar garantizados ni reconocidos en igualdad de condiciones para los migrantes en relación con los nacionales, y más aún si se encuentran en situación migratoria irregular. Se incluye aquí también el acceso a mecanismos de exigibilidad, a procesos administrativos o judiciales y mecanismos de solución de conflictos e incluso, el acceso a la información sobre sus derechos y las vías de protección a su alcance.

---

2 OIT: 2013. Entendida como el abordaje de situaciones imprevistas que llevan a las personas a dejar sus trabajos, ya se trate por desempleo, pérdida de los medios de subsistencia, la maternidad, la enfermedad o la vejez.

## El enfoque integrado para afrontar la informalidad de las personas trabajadoras migrantes

De acuerdo con la OIT (OIT-FORLAC: 2014, pág. 8), un enfoque integrado para abordar la informalidad y transitar hacia la formalidad, debería priorizar aspectos como el crecimiento económico con empleo de calidad; la mejora del entorno normativo; la promoción del diálogo social; la organización y representación; el fomento de la igualdad y la lucha contra la discriminación; el apoyo a la iniciativa empresarial; el desarrollo de competencias profesionales y la financiación; la ampliación de la protección social, y el desarrollo económico local. (OIT: pág. 8).

Aplicando a este enfoque la dimensión de la dinámica migratoria laboral y analiza bajo un enfoque de derechos, cabría señalar que en todas estas medidas han de contemplarse las personas trabajadoras migrantes. Para que esto sea posible, es menester, primero que todo, que se encuentren en situación migratoria regular, lo cual implica por parte del Estado la necesidad de ejecutar acciones para ordenar los flujos migratorios y garantizar en lo posible un ingreso regular, o que mediante programas específicos, promueva la regularización de quienes ya se encuentren en el país.

Por otro lado, conlleva también la necesidad de revisar las normas que prohíben a personas migrantes empleadas y empresarias, a ser beneficiarias de programas sociales, oportunidades e incentivos beneficios estatales, así como de aquellas que les inhiben de participar en organizaciones que representen y defiendan sus intereses.

## Conclusiones

Para constituir verdaderas sociedades incluyentes, en las estrategias que los países desarrollen con el fin de transitar de la economía informal a la formal y convertir los empleos informales en formales, deben contemplarse como beneficiarios de todas ellas, las personas trabajadoras migrantes. Los Estados deberán actuar en coherencia con los principios de igualdad y no discriminación y ello conllevará que se efectúe una profusa revisión de todas aquellas actuaciones, políticas, programas y normas, que de una manera u otra, limitan el ejercicio de los derechos laborales de las personas trabajadoras migrantes y les privan de oportunidades para trascender hacia oficios más calificados y mejor remunerados.

El goce de un trabajo decente así como la aplicación de un enfoque integrado para superar la informalidad, se basan en el respeto de los principios y derechos fundamentales. La regularización migratoria, sin duda, facilitará este tránsito hacia mejores condiciones laborales. La formalización laboral, a la par de la “formalización migratoria”, son dos componentes que toda política migratoria laboral debe contemplar.

## Bibliografía

OIT-FORLAC. *Notas sobre formalización*. Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe. 2014.

OIT. *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*. 2013.

OIT. *La transición de la economía informal a la economía formal*. Conferencia Internacional del trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 103 reunión, 2014.

**Zevallos (Emilio)**. *Estudio de casos sobre reconcimiento de títulos y aprovechamiento de las destrezas de las personas trabajadoras migrantes*. Casos: Costa Rica, Panamá y República Dominicana. En: *Perspectiva laboral*. Migración laboral: logros y retos. OIT, No. 1, año, febrero 2014.

# Realidad y desafíos: los derechos laborales para más de tres millones de trabajadores de la economía informal

---

**Por Rosibel Garay / José Rafael Núñez**  
*Coordinadores Nacionales del proyecto  
Promoviendo el respeto a los derechos laborales  
de los trabajadores de la economía informal  
en Costa Rica, El Salvador y Honduras.*

Cuatro décadas atrás, el calificativo con el que se conocía la informalidad era el de “sector no estructurado”, este denominador fue incluido en el informe de empleo que la OIT<sup>1</sup> elaboró sobre Kenia-África en el año 1972. En el estudio se registra la presencia de una divergencia significativa en materia de empleo en los países en desarrollo con relación a los industrializados. Ante la emergencia del desempleo, las personas en las economías en desarrollo irrumpían en trabajos que generaban ingresos exiguos para subsistir. Esta condición también estaba ligada a la falta de reconocimiento y protección en las cuales se desenvolvían algunas actividades económicas consideradas como marginales dentro de la lógica económica vigente en ese tiempo.

Según las Conclusiones de la 90<sup>a</sup> reunión de la Conferencia de OIT en el año 2002, la economía informal prospera en un contexto

---

1 Estudio de la OIT en Kenya 1972. Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya.

de altas tasas de desempleo, subempleo, pobreza, desigualdad de género y trabajo precario. En esas circunstancias, desempeña un papel importante, especialmente en lo que respecta a la generación de ingresos, porque es relativamente fácil acceder a ella y los niveles de exigencia en materia de educación, calificaciones, tecnología y capital son muy bajos. Pero la mayoría de las personas no se incorporan a la economía informal por elección, sino por la necesidad de sobrevivir y de tener acceso a actividades que permitan obtener ingresos básicos<sup>2</sup>.

La prevalencia del empleo informal en muchas partes del mundo, y la tendencia generalizada hacia el aumento del empleo precario e informal, ha empeorado como consecuencia de la crisis mundial, y no sólo afecta los niveles de vida actuales de la población, sino que también, tal como lo muestra una serie de datos de la Red de Observatorios del Mercado Laboral en Centroamérica y República Dominicana, constituye una grave limitación que impide que los hogares y las unidades económicas atrapadas en la economía informal puedan lograr una mayor productividad y encontrar una vía para superar la pobreza. Es necesario, por consiguiente, facilitar la transición de la economía informal a la economía formal.

Por la evolución del fenómeno, el tema de la economía informal fue incluido como prioridad en la Agenda Hemisférica 2006-2015, presentada en la XVI Reunión Regional Americana de la OIT (Brasilia 2006), donde se señaló que el mayor déficit de trabajo decente en la región se ubica en la informalidad, enfrentando el gran contingente de trabajadores informales los problemas más agudos en lo que se refiere a la aplicación de la legislación laboral. De hecho la agenda incluye como un objetivo estratégico la generación de mayores oportunidades de empleo para hombres y mujeres y la economía informal como un área de intervención específica<sup>3</sup>.

---

2 OIT: Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, 2002, párrafo 6

3 La Economía Informal en Centroamérica y República Dominicana: Desarrollo Subregional y Estudios de Casos. OIT, Noviembre 2013

La Declaración de la OIT sobre Justicia Social para una Globalización Equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo<sup>4</sup> enuncia la universalidad de la Agenda de Trabajo Decente y coloca el empleo pleno, productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales, puntualizando el aumento de la economía informal.

El Pacto Mundial para el Empleo<sup>5</sup>, afronta las consecuencias de la crisis mundial sobre el empleo, y propone la promoción del empleo y la protección de las personas ocupadas en la economía informal y los trabajadores migrantes.

En la 102 Conferencia<sup>6</sup> el Director General de la OIT, Sr. Guy Ryder, presentó la formalización de la economía informal como una de las esferas de importancia de las propuestas de Programas y Presupuesto para el período 2014-2015.

Y más recientemente en la 104ª Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Ginebra el 1º de junio de 2015, los delegados participantes aprobaron La Recomendación 204 sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal. Esta Recomendación proporciona orientaciones a los países para facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas desde la economía informal a la economía formal, respetando los derechos; promover la creación, preservación y sustentabilidad de empresas y de empleos decentes en la economía formal; y prevenir la informalización de los empleos de la economía formal<sup>7</sup>.

El conjunto de elementos antes expresados y correlacionados constituyen un marco esencial para que la Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, que brinda

---

4 OIT, 97 Reunión. Ginebra 2008

5 Conferencia Internacional del Trabajo OIT (98 Reunión, Ginebra 2009)

6 Conferencia Internacional del Trabajo OIT (Ginebra 2013)

7 Recomendación 204-CIT 2015 Punto I.Objetivos y Ámbito de aplicación

asistencia técnica orientada a la promoción del Trabajo Decente y la Justicia Social en la región, y que promueve la participación conjunta de gobiernos, representantes de las organizaciones de trabajadores y representantes de organizaciones de empleadores, lleve adelante la ejecución del proyecto “Promoviendo el respeto a los derechos laborales de los trabajadores de la economía informal en Costa Rica, El Salvador y Honduras”<sup>8</sup> reconocido por sus siglas (PROSEI-OIT)

El proyecto ha respondido a una realidad latente en los tres países, con la finalidad de establecer y fortalecer los mecanismos para que los trabajadores de la economía informal puedan tener acceso a la protección social y al pleno ejercicio de sus derechos laborales.

Sin embargo, los desafíos continúan, para hombres y mujeres que se encuentran atrapados en la economía informal. Muchos de ellos, por falta de cumplimiento por parte de sus empleadores, inmersos en entornos laborales inseguros e insalubres, de baja capacidad y productividad, con ingresos bajos e irregulares, largas jornadas de trabajo, y con falta de acceso a la formación. Otro vasto grupo que opera en la informalidad recorre un camino hacia la formalización que se vuelve complicado por las barreras legales y económicas, por la falta de información sobre créditos, encadenamientos productivos, planes de negocio y acceso a los mercados.

Aunado a ello no se puede perder de vista que los trabajadores de la economía informal son generalmente jóvenes y en su mayoría mujeres, que pertenecen a las minorías más marginadas, como los trabajadores indígenas, discapacitados y migrantes, todos ellos comparten un alto nivel de dependencia y vulnerabilidad. Desde esta perspectiva el proyecto beneficia a los vendedores ambulantes, trabajadores domésticos y los trabajadores en las microempresas de baja productividad.

---

8 Proyecto auspiciado por el Departamento de Estado, de los Estados Unidos de Norte América, desde octubre 2012 a la fecha.

La economía informal crece cada día generando empleo totalmente desprotegido. Las cifras de trabajadores de la economía informal son dramáticas en los países de América Central. Un análisis de 2013 de la fuerza laboral en Centroamérica y la República Dominicana mostró que en Honduras y El Salvador los trabajadores del sector informal representan el 72% y 66%, respectivamente, de la fuerza total de trabajo. En Costa Rica, el porcentaje de trabajadores en la economía informal está por debajo de la media regional (30%), con muestras hacia el alza<sup>9</sup>.

Existe una difícil situación económica que abrumba a la mayoría de la población urbana en apenas tres países de la región, y es real, ver la creatividad e iniciativa comercial de 1.6 millones de personas en Honduras que a falta de un empleo en el sector formal, buscan alternativas que les generen fuentes de ingreso para el sostenimiento familiar. La misma situación viven 1.3 millones de salvadoreños y más de medio millón de costarricenses sumando aproximadamente 3.5 millones de hombres y mujeres, jóvenes y adultos mayores, tratando de sobrevivir en países cuyas políticas públicas no alcanzan a darles mínima cobertura.

Y esta situación del crecimiento de la economía informal en términos generales, es implantado por políticas sociales y macroeconómicas exiguas e ineficaces, por instituciones frágiles incapaces de aplicar correctamente la legislación laboral, por lo que un programa de protección de los derechos laborales de los trabajadores de la economía informal, es fundamental no sólo para prestar servicios a esos trabajadores, sino también abordar las causas del problema a nivel institucional.

Ante la necesidad de fortalecer las instituciones responsables y mantener un abierto diálogo sobre el tema, desde octubre 2012 y hasta el 2016, se han ejecutado dos Fases del Proyecto PROSEI-OIT que opera sobre cuatro componentes:

---

9 La Economía Informal en Centroamérica y República Dominicana: Desarrollo subregional y estudios de caso OIT. OLACD Noviembre 2013

Fortalecer la cultura de cumplimiento de los derechos laborales;

- Promover el diálogo social tripartito entre las organizaciones de trabajadores, organizaciones de empleadores y el gobierno a nivel municipal y nacional;
- Promover el conocimiento estadístico y la implementación de políticas para el acceso de los trabajadores de la economía informal a la seguridad social;
- Sensibilizar y crear conciencia sobre los derechos de los trabajadores de la economía informal y el impacto que el sector tiene en el desarrollo socioeconómico del país.

Importante es señalar que la ejecución del proyecto ha contado con la activa participación de los gobiernos locales (Municipalidades) del Dto. Central y de San Pedro Sula en Honduras; de autoridades municipales de Santa Tecla y San Salvador en El Salvador y de la municipalidad de Desamparados en Costa Rica. También se ha contado con el respaldo de las Cámaras o cúpulas de empleadores, de las centrales sindicales y federaciones de trabajadores independientes de los tres países, así como de los ministerios o secretarías de trabajo. Todas estas entidades han colocado representaciones en sendas Mesas Municipales de Diálogo Tripartito para la Economía Informal, en funcionamiento en todos los municipios mencionados.

Ha sido notoria en la ejecución del proyecto la participación de jóvenes en la búsqueda de un empleo formal, de mujeres optando por la generación de ideas de negocio, mejoramiento y formalización de sus propios emprendimientos y de las organizaciones de trabajadores que colocaron en la agenda de la Mesa de Diálogo la necesidad de una ley de ordenamiento para el sector. También destacan acciones de gobiernos locales firmando convenios con los trabajadores de los mercados y la disposición de los tres actores realizando acercamientos amistosos para

sensibilizar sobre los derechos laborales de los trabajadores. Sin embargo, todavía hay muchos desafíos para favorecer a más de tres millones y medio de centroamericanos todos ellos hombres y mujeres que trabajan en la economía informal en Honduras, Costa Rica y El Salvador.

Se pretende aquí, trazar algunos de los esfuerzos realizados por el proyecto de conformidad a los componentes mencionados, a manera de compendio de buenas prácticas y lecciones aprendidas que pueden contribuir a generar nuevos proyectos para los trabajadores de la economía informal.

En todos los municipios se elaboraron estudios de línea de base para poder implementar el proyecto de acuerdo a las realidades encontradas, y se implementa un mapeo en las localidades que permitan visualizar los mercados de trabajo, necesidades de formación y colocación de ese inmenso número de trabajadores que se desenvuelven en la informalidad por falta de empleo formal. El fortalecimiento de capacidades institucionales es y seguirá siendo una prioridad y necesidad, porque los trabajadores de la economía informal tienen obligadamente que acercarse a las autoridades locales competentes para gestionar y formalizar sus emprendimientos. En este sentido se contribuyó al proceso de simplificación de trámites para que los trabajadores de la economía informal avancen en su formalización.

La participación activa de líderes sindicales de todas las centrales sindicales y federaciones, así como de miles de trabajadores sindicalizados en sus bases, fue clave en la construcción y manejo de herramientas metodológicas participativas para organizar y capacitar a los trabajadores en la defensa de sus derechos. Esto, además de constar como una buena práctica, está plasmada en Cartillas Pedagógicas de Organización y Formación para trabajadores de la economía informal, lo cual se utiliza en réplicas hacia trabajadores en proceso de organización.

Se promovieron diversas sesiones de trabajo, de análisis y de discusión del anteproyecto de ley de ordenamiento para los trabajadores por cuenta propia, tanto en Honduras como en El Salvador. Gobiernos nacionales y trabajadores han avanzado en una sola posición respecto a la ley, pero aún falta el consenso con otros sectores para poder impulsar la discusión a nivel de las instancias legislativas.

La vinculación con la Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa permitió avanzar el proceso de formalización de las mujeres emprendedoras, brindándoles la asistencia técnica y el acompañamiento jurídico para superar algunas de las barreras que enfrentan en el camino. Los primeros pasos están dados, falta aún transitar por el acceso al crédito, la inteligencia de mercados y los encadenamientos productivos entre otros para que sus emprendimientos sigan prosperando y sean sostenibles. Proceso similar se cumplió en El Salvador, con el apoyo de la Sociedad de Comerciantes e Industriales Salvadoreños (SCIS), apoyando asociaciones de mecánicos autónomos y mujeres artesanas de Santa Tecla; y en Costa Rica con la Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas y Afines, apoyando grupos de emprendedores de Frailes y de vendedores de Desamparados.

La promoción del diálogo social a través de las Mesas Municipales Tripartitas para abordar el tema de la economía informal ha sido un mecanismo pertinente y una buena práctica en la búsqueda de acuerdos y consensos. La rotación de la coordinación y relatoría en la conducción de la Mesa ha favorecido el empoderamiento de los actores. Producto de ello se firmaron convenios para el reordenamiento territorial de trabajadores de mercados y de calles céntricas en los municipios intervenidos, además de acuerdos con Institutos de Formación Profesional para la capacitación de los diversos grupos focales (jóvenes para empleabilidad y emprendedurismo, administración de pequeños negocios y la metodología Mejorando su Negocio- MESUN de la OIT).

Con respecto a la generación de conocimiento se logró consensuar tripartitamente sobre la conceptualización y medición de la economía informal, a fin de contar con estadísticas que sirvan de insumos para la definición de políticas públicas.

En el tema de sensibilización tanto los gobiernos locales como los ministerios de trabajo han apoyado procesos informativos, de divulgación y sensibilización en la población trabajadora del sector informal de la economía y se han incorporado grupos beneficiarios a programas específicos de los gobiernos nacionales y de las municipalidades.

Para promover una cultura de cumplimiento en la cual los derechos laborales de los trabajadores de la economía informal son respetados fueron realizadas ferias informativas y comerciales en todos los municipios, conjuntamente con los institutos de Seguridad Social, las Cámaras de Comercio, los ministerios del trabajo, las direcciones de migración, los institutos nacionales de la mujer, y las organizaciones de trabajadores.

Estrategias regionales como las que acompañó el Consejo Sindical Unitario de América Central y El Caribe (CSU) y la sensibilización de actores claves como la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana han contribuido a visibilizar la necesidad del acceso del trabajador de la economía informal a la protección social y a la formalización, procurando trabajo decente para todos los trabajadores y mejoras en la economía nacional.

La realidad existe, los componentes del proyecto siguen siendo pertinentes, el desafío es grande, y para la Organización Internacional del Trabajo sus esfuerzos a través del diálogo social continuarán por las múltiples aristas de este fenómeno.

La experiencia en el terreno nos permite concluir, por ahora, en que hay que profundizar el conocimiento de este sector, proponiendo

mecanismos para frenar su crecimiento, apoyando la construcción de políticas públicas, promoviendo el acceso a la protección social, y continuar contribuyendo a desarrollar capacidades locales para la empleabilidad y el emprendedurismo, en los procesos de organización y formación de los trabajadores, aprovechando todas las iniciativas, las sapiencias, las habilidades, el arte y disposición de más de tres millones y medio de centroamericanos, posibilitándole a cada uno de ellos, el goce de sus derechos y garantías, porque, “quien trabaja, tiene derechos”.

# Una mirada desde la perspectiva local al reto creciente de la economía informal

---

**Nedda Zometa**

*Concejal de la Alcaldía Municipal de Santa Tecla.*

*La Libertad, El Salvador.*

## ¿Quién debe proveer?

Cuando se piensa en gobiernos locales, llámense municipalidades o provincias, se tiende a concluir que son por excelencia, el ente principal y responsable de solventar en lo inmediato, las necesidades en relación a la prestación de bienes y servicios, a un grupo determinado de personas que entendemos o identificamos comúnmente como contribuyentes y/o ciudadanos; de ahí que se infiere de manera lógica la fórmula de relación entre la administración pública y el administrado, que no es más que: si “yo sujeto” genero tributos para la subsistencia del Estado, el Señor Estado es el obligado a responder cuando ejercito mi derecho a exigir.

Sin embargo, estas necesidades o servicios tradicionales que históricamente se han

***“No basta con reconocer el fenómeno, debemos transformar nuestra estructura para tener la capacidad de cambiarlo”.***

demandado, han dejado de ser únicamente pavimento, alumbrado, tratamiento de desechos, por mencionar los más comunes; sino que los contextos sociales y económicos han ido demandando una nueva gama de prestaciones de bienes y servicios, por el simple hecho de generar en la actualidad un mejor nivel de conciencia en la ciudadanía, aunque todavía básico, en el que “me veo y reconozco como un sujeto de derechos”. Por tanto serán considerados gobiernos locales exitosos y perdurables aquellos que tengan la capacidad de colocar en sus agendas de discusión y actuación, la generación de herramientas que les permitan a sus ciudadanos un mejor ejercicio o acceso a sus derechos.

## ¿De qué derechos hablamos?

Ciertamente debemos remitirnos normalmente a aquella cartilla Constitucional con la que cada país cuenta, para enlistar esos derechos que son reconocidos y por tanto exigibles, que tengan como finalidad un entorno con mayor número de oportunidades y menos desigualdades, es decir que garanticen una mejor calidad de vida.

## ¿Están los gobiernos locales preparados estructural y legalmente para afrontar esa demanda?

Seguramente no, pues por años han construido sus presupuestos y políticas públicas sobre lo básico, lo cual ya no es suficiente ante los problemas de nación, que son multicausales. De allí que tenemos como resultados visibles la inseguridad, el desempleo, la violencia, la contaminación, la falta de inversión, la corrupción, el narcotráfico, la evasión tributaria; y los primeros espacios en los que se suele revelar esa convulsión, es justamente en los territorios, trasladándose a los gobiernos locales la gran demanda.

Sin embargo, hay que reconocer que para los gobiernos locales, procurar que los ciudadanos gocen de un ingreso familiar ya no es una opción, pues son éstos los que en un círculo de correspondencia inyectarán los recursos necesarios para la subsistencia del mismo gobierno. Por lo tanto se presupone que todo aquel que ostente un trabajo, por el cual perciba un ingreso, deberá cumplir con las obligaciones tributarias que las leyes le imponen y esperará del Estado la misma corresponsabilidad en devolver a aquel que le provee, un entorno adecuado para su desarrollo en salud, educación, recreación, seguridad, espacios públicos de calidad, etc.

¿Pero qué pasa con aquel sector que trabaja y no es observado por el Estado-gobierno, que diariamente produce, dinamiza, transforma la economía del país pero que no tributa?. Se tiende a desconocer de manera silenciosa y no se asume como responsabilidad, no se le garantiza el debido ejercicio de sus derechos y la prestación de servicios, en iguales condiciones que aquel que sí es “rentable para el estado”. A ese sector invisibilizado hemos optado por denominarlo como ECONOMIA INFORMAL (EI).

## ¿Qué es entonces la economía informal para los gobiernos locales?

La economía informal en los territorios locales no es una novedad, siempre hemos tenido representada esa expresión de la economía y del trabajo en los territorios. Depende del nivel de desarrollo del espacio en el que se practica, la conexión con otros sitios, turismo del lugar u otros componentes atractivos que permiten que esta expresión resulte más voluminosa o no. Lo que sí es novedad es el notable crecimiento y camino al alza de este sector, y que no es más que el reflejo del desempleo formal y de la falta de capacidad de los gobiernos nacionales y locales de advertirlo.

Para un gobierno local con perspectivas de declararse exitoso, el abordar este fenómeno creciente debería, más que tornarse un

problema, ser visto como un factor de oportunidad. *¿Pero cómo?* Pasa inicialmente por someter a los tomadores de decisión a un proceso de comprensión integral, que tenga como finalidad el dejar de asumir el fenómeno como una guerra permanente en todo su accionar; advertir que es un sector latente y visible y que genera impacto económico y social en el espacio. En un segundo lugar, que quienes toman decisión, aún cuando canalicen todas sus energías en la implementación de nuevos proyectos o políticas para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, sus decisiones se verán limitadas en algún punto, si no dan respuestas que incluyan el tratamiento al sector de la EI, y comprendan por qué hacerlo.

Existe un sin fin de razones, pero es conveniente citar primero aquellas vinculadas a los directamente gobernados:

- Uno de los mayores éxitos de las grandes ciudades es la capacidad de los gobiernos por implantar en las mentes de los ciudadanos el sentido de identidad y pertenencia con su ciudad, el amor por la misma, y esto se logra cuando el ciudadano se siente identificado con lo suyo, lo propio, a tal punto de cuidarlo y defenderlo. Esto suele advertirse como un resultado cuando se intervienen los espacios públicos, que pasan de ser espacios desocupados o mal ocupados a espacios disponibles para el uso, goce y disfrute del ciudadano, por lo tanto: todo aquello que vulnera ese espacio de “todos”, no es bien visto y de manera inconsciente es rechazado y es asociado a algo negativo. Lamentablemente una de las características históricas de la EI, es justamente el uso pasajero o permanente del espacio público y por tanto lejos de verle como una demanda latente se le es visto como una amenaza sobre lo que no le pertenece.
- Otra de sus particularidades, es reconocer que todos necesitamos abastecer nuestras necesidades de consumo, y generalmente esto se logra ejercitando procesos de compra de bienes y servicios. Sin embargo, la EI ha

permitido tener opciones de compra con mejores criterios de conveniencia en precios, pero es obvio que los productos que se comercializan están al margen de todo protocolo legal establecido que implique registro y pago de impuesto. Los bajos costos de los productos, se han vuelto una alternativa para aquellos ciudadanos con bajo poder adquisitivo, quienes mantendrán sobreviviendo este sector que les beneficia. Sin embargo, se convierten en el peor enemigo del comercio formal, y como consecuencia hay una demanda permanente al gobierno para eliminar esa competencia desleal y se le etiqueta a la EI hasta cierto punto de ilícita.

- Desde el punto de vista del ornato y la seguridad, es común que en un entorno en el que se antepone el desorden, acaparamiento, falta de control, y de organización por parte del Estado, y donde no se verifican las actividades y el comercio, se genera un mayor riesgo de potenciar espacios, en los que se incrementa la injusticia, actividades ilícitas y áreas de trabajo en condiciones deplorables e infrahumanas.

Los gobiernos locales por mucho tiempo han vivido con esa visión cómoda y miope y se han pasado por muchos años únicamente declarando inmuebles como mercados, incluso considerándolos como parte de sus empresas municipales. Su responsabilidad se ha limitado a asignar un administrador cuyas principales funciones han sido: 1) Aglutinar al interior de los mercados a aquellos que se dedican al comercio hasta agotar la capacidad del espacio y 2) Garantizar el registro y cobro periódico a los vendedores, con quienes si se siente obligado a dar atención. Todo lo que suceda afuera, o no existe o debe ser desaparecido.

Las buenas prácticas de muchas ciudades modelos en Latinoamérica como Medellín en Colombia, Rio de la Plata en Argentina, han demostrado que al momento de potenciar estas ciudades han tenido que construir planes integrales con todos los

componentes que interactúan en su ciudad y asignando un espacio de oportunidad cada actor social.

Aunque la EI no se limita a aquellos vendedores en los entornos de las calles, si no también representa a los emprendedores que buscan manufacturar productos, a aquellos que se asocian de hecho para echar andar planes comunes, etc. también están al margen de todos los beneficios de aquellos que son considerados trabajadores formales y que lo son porque simplemente pueden ser registrados o contabilizados en las bases tributarias y a quienes por el hecho de estarlo pagan tributos.

## ¿Cómo acogemos a la EI y transformamos su realidad?

Cuando pensamos en dejar de visibilizar al comercio informal, los gobiernos nos damos cuenta que no es un mal que corresponda únicamente a la falta de acción por parte del Estado sino, que cambiar la realidad de los sujetos o personas que se desenvuelven en este sector, requiere de un compromiso conjunto entre 3 grandes pilares: los trabajadores, la empresa privada como actor dinámico de la economía y principal demandante de servicios y el gobierno.

Cada uno en este viaje pasa sus propios procesos de aprendizajes sobre el fenómeno de la EI, que le permitirá adecuar sus políticas y acciones para responder de manera constructiva y propositiva a cambiar dicha situación.

En cuanto al gobierno se vuelve determinante apostar a:

1. Contar con un diagnóstico o documento o línea base que nos permita tener un panorama lo suficientemente claro para detectar falencias y proponer acciones.
2. Establecer de manera permanente esfuerzos conjuntos y consensuados de discusión, debate, propuesta, acuerdos y

ejecución, entre los principales pilares (Trabajador-Empresa Privada y Gobierno), asumiendo una presencia protagónica en dicho esfuerzo.

3. Realizar alianzas interinstitucionales que enriquezcan las acciones a implementar, acercando los servicios que el Estado presta a los ciudadanos que representan al sector de la EI.
4. Actualizar, modificar y/o crear normativa legal, mediante canales locales o nacionales, que tenga como finalidad reconocer derechos a este sector: (previsión social, salud, organización, registro, acceso a créditos, formalización, etc.)
5. Crear estructuras gubernativas de atención y asignar de manera permanente presupuesto; que estén acorde al perfil de usuario que representa este sector, eliminando burocracias innecesarias por la naturaleza de su trabajo, con el fin de lograr su formalización y acompañándoles en este proceso.
6. Crear políticas públicas, que tengan siempre un beneficio transversal y visible al sector de la EI, como en salud y seguridad social.
7. Potenciar espacios alternativos y permanentes en los territorios, como ferias, que abran nuevas oportunidades, proyectos de infraestructura que contengan siempre un espacio de inclusión de éste sector.
8. Montar acciones de fortalecimiento de capacidades para el vendedor y el comprador, que busque generar incentivos y desmitificar al sector.

Todo lo anterior puede considerarse como pautas básicas que los gobiernos locales deben asumir para poder generar cambios reales al sector de la EI. De no generar cambios normativos y

estructurales, no podremos hablar de gobiernos que apuesten a mejorar las condiciones de este sector.

De lograrse entonces, podremos generar una indudable sinergia que permitirá al gobierno nacional y local, ir respondiendo a las demandas de los actores dinámicos de los territorios en el nivel local.

# **Estrategias de extensión de cobertura a los seguros sociales en el contexto de transición a la formalización<sup>1</sup>**

---

**José Francisco Ortiz Vindas**

*Coordinador de Proyectos de Protección Social,  
Oficina de la OIT para América Central,  
Haití, Panamá y República Dominicana*

## **Estrategias en perspectiva**

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la 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” (OIT, 2015). De manera que el empleo en la economía informal está integrado por dos perspectivas: el empleo informal, basado en el concepto de puesto de trabajo o relación de empleo, y el empleo en el sector informal, que está basada en el concepto de unidad productiva o empresa.

Estudios elaborados desde la perspectiva internacional refuerzan la idea que las políticas de protección social contribuyen a la formalización tanto del empleo informal (trabajadores) como del sector informal (unidad productiva), tomando en cuenta que la

---

<sup>1</sup> El autor agradece los comentarios y aportes realizados por Fabio Durán Valverde, Especialista Principal en Protección Social, del Departamento de Protección Social de la OIT, Ginebra.

articulación con otras políticas favorece significativamente la transición a la formalidad.

En el 2015, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) adoptó la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), siendo el primer instrumento internacional que se concentra en la economía informal, con una clara orientación para orientar a los países a la transición hacia la formalización del mercado laboral. El instrumento reconoce la importancia de asumir una perspectiva macro en el proceso de formalización, tomando en cuenta la aproximación de políticas y estrategias hechas a la medida para responder a la heterogeneidad de los mercados laborales.

La Parte V de la Recomendación trata sobre “Derechos y Protección Social”, donde se reconoce la necesidad de establecer y mantener pisos nacionales de protección social, con una atención particular a las necesidades y circunstancias de las personas ocupadas en la economía informal y sus familias. Asimismo reconoce la necesidad de extender la cobertura al seguro social a los trabajadores de la economía informal, y de ser necesario adaptar los procedimientos administrativos, las prestaciones y las cotizaciones para tener en cuenta su capacidad contributiva.

En este contexto, la Recomendación 204 está estrechamente vinculada con la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), que reconoce la importancia que todas las personas tengan acceso a una atención en salud y una seguridad del ingreso a través de un conjunto de garantías, durante todo el ciclo de vida. De manera que desde la Recomendación 202 los trabajadores y sus familias poseen cobertura a la protección social indistintamente de su condición y categoría ocupacional.

Este artículo tiene como objetivo sistematizar un conjunto de estrategias, principalmente desarrolladas desde el funcionamiento de los seguros sociales, que según la experiencia internacional han

permitido incrementar la cobertura contributiva y en consecuencia han facilitado a la transición a la economía formal.

## **Estrategias de extensión de la seguridad social**

Indistintamente del contexto, los países que han tenido avances importantes en el acceso de la seguridad social, y por lo tanto en la transición a la formalización, son aquellos que entre otros aspectos han desarrollado planes y estrategias institucionales orientadas a extender la cobertura contributiva.

Esta sección recopila un conjunto de estrategias que han sido implementadas con éxito en países en desarrollo, y que además han permitido alcanzar niveles elevados de cobertura en los seguros sociales. Las prácticas han sido identificadas tomando como referencia estudios sobre la extensión de cobertura a la seguridad social (EUROsocial, 2009; OIT, 2009; Pena, Durán y Castillo, 2012; OIT, 2013; Durán, Ortiz y Díaz, 2014; OIT, 2016) e incluyendo una visión reciente sobre algunas experiencias internacionales. Las estrategias han sido agrupadas en cinco categorías, que son: 1) políticas y acciones para cubrir a grupos de difícil cobertura, 2) mejora en la gobernanza de los seguros sociales, 3) reformas instituciones para reducir la evasión de las contribuciones, 4) formación cívica en materia de seguridad social, y 5) uso intensivo en tecnologías de información y comunicación. A continuación se expone las estrategias, distribuidas en las categorías propuestas:

### **A. Estrategias para cubrir a grupos de difícil cobertura**

En el mercado laboral se identifican grupos que por sus características son denominados de “difícil cobertura” a la seguridad social, como es el caso de los trabajadores independientes con baja capacidad contributiva, las trabajadoras domésticas, los trabajadores de micro

y pequeñas empresas, entre otros grupos. Para estos grupos, la obligatoriedad en el pago de las contribuciones a la seguridad social representa la principal estrategia para incrementar la cobertura a los seguros sociales, aunque esta práctica debería ser complementada con estrategias relacionadas con la organización, la afiliación, la recaudación y la cobranza de contribuciones. A continuación se exponen estrategias dirigidas a los tres grupos denominados de difícil cobertura:

### **Trabajo independiente**

Según la OIT el “empleo independiente” se compone de cuatro subgrupos, a saber: trabajadores por cuenta propia, miembros de cooperativas de productores, los empleadores y los trabajadores familiares auxiliares (AISS, 2012). Esta diversidad requiere considerar alternativas para incorporar a los trabajadores independientes que poseen una capacidad de pago limitada, a través de mecanismos de afiliaciones que consideren, por ejemplo, 1) categorías contributivas diferenciadas, 2) subsidios estatales o 3) sistemas de inscripción colectiva.

Las contribuciones diferenciadas se relacionan con un esquema de contribución más favorable que el aplicado a los trabajadores asalariados. La diferenciación está vinculada con tasas de contribución menores o bien con el establecimiento de una base de contribución diferente, como es el caso del nivel de comercialización o venta de la producción. Generalmente, cuando las contribuciones son diferenciadas, los estados participan en el financiamiento de los aportes a través de subsidios.

Asimismo algunos países han incorporado mecanismos de afiliación colectiva que permiten a los trabajadores independientes agrupados en organizaciones – principalmente bajo la figura de asociaciones de productores y cooperativas – firmar convenios de aseguramiento colectivo o grupal con un programa de seguro social (OIT, 2013). Este esquema es bastante sencillo en términos de su operación, en virtud que las organizaciones se encargan

de agrupar a los trabajadores y empleadores y de firmar un acuerdo donde se comprometen con la institución de seguridad social a registrar periódicamente a los afiliados y a recaudar las contribuciones y transferirlas.

### **Trabajo doméstico**

El trabajo doméstico es una categoría ocupacional asalariada con un carácter atípico, debido a que el trabajo se realiza en un hogar privado, las trabajadoras laboran en algunos casos para más de un empleador, existe una alta rotación laboral, el salario en especie es muy frecuente y, entre otras razones, existe una alta irregularidad en los ingresos percibidos. Dentro de las estrategias más efectivas para extender la protección social al trabajo doméstico, y facilitar la transición hacia la formalidad, se encuentran (OIT, 2016):

- Establecer un sistema diferenciado de contribución en comparación al aplicado para las trabajadoras domésticas asalariadas,
- Incorporar subsidios estatales a las contribuciones de las trabajadoras,
- Incorporar incentivos fiscales para los empleadores (hogares),
- Establecer esquemas de afiliación para trabajadores que laboran para más de un empleador (caso del multipatrón) o que trabajan a jornada parcial,
- Implementar esquemas de presunción para identificar a hogares con altos ingresos.

### **Micro y pequeñas empresas**

Las estrategias dirigidas a micro y pequeñas empresas permiten lograr avances importantes para formalizar principalmente el empleo en el sector informal. Una de las estrategias más efectivas consiste en el diseño de regímenes especiales que incorporen paquetes tributarios unificados, que incluyan el pago de las cotizaciones a la seguridad social y el pago de los impuestos.

En algunos casos estas estrategias van acompañadas de beneficios fiscales, como incentivos para la afiliación a la seguridad social, de manera que los regímenes incorporan generalmente criterios de acceso para las empresas. Algunos de los criterios utilizados son el establecimiento de una cantidad máxima de empleados en la empresa, límites de facturación anual u otros más rigurosos como la exclusividad hacia empresas que se desempeñan en actividades económicas específicas.

Estas estrategias tienen grandes beneficios en términos de la simplificación de procedimientos, aunque para su aplicación se requiere de una articulación interinstitucional, principalmente entre las instituciones de seguridad social y los ministerios de economía y finanzas, para adaptar los mecanismos de recaudación y distribución de fondos.

## **B. Mejora en la gobernanza de los seguros sociales**

Un aspecto fundamental para incrementar la cobertura a la seguridad social y el nivel de formalización se refiere a la mejora de la gobernanza de las instituciones de seguridad social, en particular de los seguros sociales. A continuación se muestran un conjunto de estrategias que tienen como propósito mejorar el funcionamiento de las instituciones:

- Incluir una clave o número único de identificación para los impuestos y seguridad social, incluyendo empresas y trabajadores y un padrón único de contribuyentes.
- Establecer una ventanilla única y un proceso unificado electrónico de registro de entrada de los datos de los trabajadores y empresas (contribuyentes/asegurados).
- Instituir procesos unificados de recaudación y control, tanto para impuestos como para las contribuciones de la seguridad social.

- Simplificar los procedimientos para la afiliación, con el propósito de reducir las barreras geográficas que afectan principalmente a los trabajadores rurales e independientes.
- Facilitar el pago de las cotizaciones, tanto en términos del tiempo y costos de desplazamiento hasta las oficinas administrativas como del tiempo de espera.
- Promover la bancarización del sistema de recaudación, donde se incluya incentivos económicos.
- Incorporar incentivos para la afiliación, como es el caso de programas de préstamos personales e hipotecarios.
- Ajustar los mecanismos de pago, bajo determinadas circunstancias, para que los trabajadores independientes puedan pagar las contribuciones con diferentes plazos según sus necesidades, por ejemplo cada bimestre o trimestre.
- Autorizar el pago atrasado de contribuciones, para casos muy especiales como por ejemplo para los trabajadores agrícolas después de un desastre natural.
- Capacitar a los funcionarios vinculados con los procesos de afiliación de los trabajadores, principalmente en el manejo de gestiones para trabajadores de “difícil cobertura”.

### **C. Reformas instituciones para reducir la evasión de las contribuciones**

Las estrategias orientadas en atacar la evasión de las contribuciones tienen grandes beneficios, principalmente en términos de reducir el empleo informal en el sector formal de la economía y en facilitar la transición de la informalidad a la formalidad. Algunas de las estrategias más efectivas en este sentido son:

- Incrementar la cantidad de inspectores, tanto en zonas urbanas como rurales. Se puede utilizar parámetros del número de inspectores de los países en desarrollo con mayores niveles de cobertura.
- Diseñar un plan de inspección con intervenciones específicas hacia los grupos denominados de “difícil cobertura” y capacitar a los funcionarios del servicio de inspección para la aplicación efectiva.
- Mejorar la coordinación interinstitucional, principalmente entre las instituciones de seguridad y los ministerios o secretarías de finanzas para el intercambio de información para el control de la evasión.
- Definir una estrategia de gestión de deuda y cobro, que incluyan aspectos como herramientas de información, la gestión de las fuentes de información, las características de la deuda y el deudor y acciones que pueden ser utilizadas frente a distintos escenarios.
- Establecer un marco legal que tipifique y sancione conductas evasivas a la seguridad social.

#### **D. Formación cívica en materia de seguridad social**

Cuando los ciudadanos están mejor informados sobre los beneficios de pertenecer a un programa de seguridad social, estarán más interesados en participar, incluso voluntariamente. La educación en seguridad social también permite que los trabajadores defiendan sus derechos laborales frente a sus empleadores (Pena, Durán, Castillo, 2012). En este contexto, algunas de las medidas para crear mayor conciencia a la ciudadanía son:

- Incorporar un plan de formación cívica en materia de seguridad social en los programas de formación del sistema educativo.

- Implementar una estrategia de formación a través de medios de comunicación tales como la radio, televisión, prensa escrita, y mediante campañas específicas de marketing social, con el fin de difundir las ventajas de incorporarse a la seguridad social.
- Crear vínculos con organizaciones de trabajadores, empleadores y otros grupos de la sociedad civil, con el propósito de facilitar y difundir información útil.

## **E. Uso intensivo en tecnologías de información y comunicación**

La mejora de las tecnologías de la información representa un desafío prioritario en las instituciones de seguridad social, debido a que las necesidades administrativas son cada vez más complejas, y porque los sistemas pueden contribuir significativamente en el diseño y gestión de los programas y reducir los costos administrativos relacionados con procesos de recaudación, dentro del contexto de las políticas de extensión de la cobertura (Durán, Ortiz, Díaz, 2013). Algunas de las medidas que se sugiere tomar en cuenta son:

- Diseñar e implementar un plan para mejorar la infraestructura de las tecnologías de la información.
- Incorporar un sistema de consulta de información para los afiliados, a través de una plataforma de internet.
- Implementar un sistema de consulta de información para los afiliados, que tenga como objetivo que los afiliados puedan consultar información básica como por ejemplo: información de trámites, el historial de beneficios, los aportes mensuales, el número de cuotas efectuadas, la proyección de la pensión de vejez, entre otros aspectos. Estas prácticas permiten a los trabajadores ejercer un mayor control sobre el pago de las contribuciones de los empleadores.

- Incorporar en la encuesta nacional de hogares información sobre la afiliación y acceso a la seguridad social, con el propósito de mejorar las herramientas de evaluación y monitoreo de la cobertura.

## Hacia estrategias integradas

La cobertura universal de la protección social es un derecho humano reconocido en distintos instrumentos internacionales, cuya aplicación permite consolidar el desarrollo económico y social, al reducir la pobreza y la desigualdad, en un contexto de inclusión social. El desarrollo de estrategias de extensión de cobertura a los seguros sociales representa un mecanismo altamente efectivo, aunque no suficiente, para avanzar en la universalización de la protección social y, de manera paralela, para contribuir en el proceso de transición a la economía formal.

En el proceso de implementación de las estrategias a nivel institucional, la principal recomendación consiste en diseñar una política de extensión de cobertura o un plan de acción que identifique las estrategias que se llevarán a cabo, con el propósito de implementar iniciativas que sean coherentes unas con otras. Para el diseño de una política o un plan es fundamental identificar los responsables, el periodo de implementación y los resultados esperados. En lo posible, la política debería ser compartida y consultada con otras instituciones vinculadas con el sector de la protección social, así como representantes de trabajadores y empleadores.

El diseño de la política de extensión de cobertura también debería de diferenciar las estrategias según las dimensiones de las unidades productivas y su capacidad contributiva, debido a que el tipo de estrategias requeridas para extender la cobertura de las grandes empresas y trabajadores independientes sindicalizados en cooperativas, asociaciones y organizaciones profesionales, debería

ser distinta para las micro y pequeña empresas y los trabajadores domésticos, por ejemplo (Pena, Durán, Castillo, 2012).

En cualquier caso, si bien las estrategias expuestas en este artículo han sido exitosas en algunos países, es necesario que en el momento de implementarlas en algún país en particular, haya un proceso de adaptación a las condiciones nacionales, principalmente desde el ámbito institucional. Algunos elementos que deberían tomarse en cuenta en esta adaptación son: la estructura del mercado laboral, la configuración de los sistemas de protección social, la capacidad contributiva de los trabajadores y empleadores, la articulación interinstitucional, el nivel de sensibilización de la sociedad sobre la seguridad social, la intensidad en el uso de tecnologías de información, entre otros aspectos. El proceso de diagnóstico y de adaptación es fundamental, en virtud que aseguraría en gran medida el éxito en la implementación de las estrategias y de la política de extensión de cobertura en general.

Al final, si bien la incorporación de una política de extensión de cobertura representa un paso importante en la transición a la formalización, cabe señalar que el seguimiento y la adecuación de la política ante los cambios del mercado laboral y otros factores externos representan aspectos cruciales para asegurar intervenciones sostenibles en el tiempo.

## Referencias

Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). 2012. Manual sobre la extensión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores por cuenta propia. Geneva.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2015. *Protección social universal en mercados con informalidad*. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Número 12. Mayo de 2015.

Durán, Fabio; Ortiz, José Francisco; Díaz, Héctor. 2013. *La cobertura de los seguros sociales en Honduras. Análisis y recomendaciones*. Organización Internacional del Trabajo.

EUROsocial. 2009. *Buenas prácticas de recaudación de la seguridad social*. IV Encuentro Internacional de Redes EUROsocial. Madrid.

OIT. 2009. *Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social*. Extensión de la seguridad social a todos. Una revisión de los desafíos de la práctica actual y de las opciones estratégicas. Ginebra, 2-4 de septiembre de 2009.

2012. *Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012* (núm. 202)

2013. *Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay*. Oficina Internacional del Trabajo

2015. *Recomendación Núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal*. Conferencia Internacional del Trabajo

2016. *Protección social de los trabajadores domésticos: Tendencias de política y estadísticas*. Organización Internacional del Trabajo.

Pena, Hernán; Durán, Fabio; Castillo, Jacqueline. 2012. *A cobertura contributiva do INPS de Cabo Verde: Análise e recomendações*. Programa STEP Portugal. Organização Internacional do Trabalho.

# **Economía Informal y el tránsito a la formalización en el empleo: Desafíos desde la perspectiva del movimiento sindical**

---

**Amanda Villatoro**

*Secretaria de Política Sindical y Educación,  
CSA - Confederación Sindical de Trabajadores  
y Trabajadoras de las Américas*

Los problemas económicos y sociales estructurales, han implicado una situación claramente insatisfactoria en relación al paradigma del trabajo decente. Esta realidad resulta de la utilización de nuevas formas de organización de la producción y del trabajo, bajo el predominio del pensamiento neoliberal, desde los gobiernos y los empleadores.

Constatamos cómo en los últimos treinta años ha habido un retroceso en el trabajo decente de los países de las Américas, tanto América Latina y Caribe como América del Norte. Entre sus consecuencias tenemos la disminución del ámbito de protección de los derechos laborales y ambigüedad en las relaciones de empleo y trabajo, generando mayor inseguridad laboral, precarización e informalidad laboral.

Tal como hemos afirmado en otros posicionamientos de la CSA sobre este tema, el trabajo en la economía informal es contrario a los postulados constitucionales de la OIT al identificarlo con una mercancía, ya que sustituye la naturaleza de relación laboral contractual asimilándola a una compra y venta mercantil, generando un entorno global dual e inequitativo.

La economía informal impide que los trabajadores se empleen en el sector formal en condiciones de trabajo decente. Al mismo tiempo, obstaculiza la formalización de las micro y pequeñas empresas al crear un entorno de competencia desleal que reproduce heterogeneidades estructurantes de desigualdad, debilitando además las instituciones públicas, las organizaciones de trabajadores y empleadores. Por lo tanto, atenta contra la gobernanza y la justicia social a nivel mundial.

Para nadie es un secreto que los organismos financieros internacionales y las grandes corporaciones buscan imponer a los Estados, políticas de flexibilización mediante reformas a la legislación laboral, para poner a trabajadoras y trabajadores de los diversos países a competir entre ellos por empleo, aceptando condiciones laborales precarias. El argumento, siempre recurrente por parte del capital, es la amenaza a su deslocalización y la eliminación de puestos de trabajo, si no se aceptan las rebajas laborales. Los Tratados de Libre Comercio (TLC) hoy vigentes contribuyen para ese resultado. Todo ello tiene una amplia incidencia en el crecimiento de un amplio contingente laboral o de mano de obra, que no logra participar de forma efectiva en las relaciones formales de producción y se ven sometidos al trabajo informal.

Es más que conocido que la llamada economía informal, se caracteriza por trabajos de baja productividad y calificación, con remuneración inadecuada, y los miles de trabajadores y trabajadoras del Continente que deben asumir esta condición, no han sido reconocidos ni protegidos por la ley: Sufren la ausencia de derechos laborales, inadecuada protección social y la falta de representatividad.

En algunos países, estos grupos de trabajadores y trabajadoras se han autodenominado o les han sido asignadas categorías como: “trabajadores por cuenta propia”, sector autónomo”, “trabajadores autónomos”, “autoempleados”, “sector informal”, “economía informal”, “trabajo no asalariado”. Otras calificaciones apuntan a

identificarlos como un sector económico alternativo y le asignan calificaciones tales como: “sector artesanal”, “independientes”, “microempresas”, “sector social”, “economía social o solidaria”, “economía popular”, “sector de propiedad social”, “autogestión”, entre otras posibles tipificaciones.

La mayoría de los países con predominio de estas formas de estructura ocupacional y productiva, se caracterizan por registrar bajas tasas de desempleo abierto y altas tasas de subempleo, indicadores que se observan desde hace varias décadas, debido a la situación estructural que han enfrentado dichos mercados. En países del Continente con índices de pobreza altos y de desarrollo bajos como puede ser el caso de Honduras, en 2011 se encontró que de cada 10 ocupados, 7 trabajaban en la economía informal.

Resulta fundamental desmitificar la idea de que el simple crecimiento económico es garantía y evidencia de desarrollo, ya que el crecimiento motorizado por la valorización financiera, por la creciente regresividad en la distribución del ingreso y de la riqueza, por la depredación del medio ambiente, por la concentración del poder real en pocas personas y por una reducción de los derechos laborales, no es sostenible.

Desde hace más de treinta años el sindicalismo de las Américas ha ubicado la informalidad laboral en América Latina y el Caribe como un problema central a encarar desde su acción sociopolítica y sindical directa, para caracterizar al sector de pequeña producción (urbana y rural) en que la población obtiene (generalmente mediante el cuentapropismo) su sustento económico, en condiciones casi siempre inadecuadas en términos de trabajo decente, derivando frecuentemente en la vulnerabilidad, exclusión y pobreza, e incluyendo trabajo infantil.

Este conjunto es, en el promedio de 16 países de ALC, el 33% de la ocupación urbana (sin contar la rural) (OIT, 2011, con datos para 2009). Ya el Congreso de la CSA avistaba, además del

núcleo clásico de trabajadores y trabajadoras de sector informal, el crecimiento hacia dos nuevos conjuntos del trabajo asalariado precario/informal en la economía formal, que tienen seguramente un mismo peso que el trabajo en el sector informal y que seguramente duplicarían aquel número: los/as trabajadores/as que no están declarados ante las regulaciones estatales, o que, estándolo, tienen formas precarizadas de trabajo, como resultado de normativas que recogen el enfoque flexibilizador y desregulador (Resolución 14. Sobre trabajo en condiciones de precariedad e informalidad)

La extensión de la economía informal es un problema de carencia de respuesta política, a carencias en materia de desarrollo económico y social. A pesar de los esfuerzos, pocos países hasta el momento han desarrollado un enfoque global e integrado para frenar la expansión de la informalidad y adoptar políticas de formalización. La gran mayoría de trabajadores que llevan a cabo actividades económicas en la economía informal no lo hacen por decisión propia. Para la mayoría, se trata de una estrategia de supervivencia al no encontrar empleos decentes en la economía formal. La existencia y crecimiento de este sector constata la permanencia del subdesarrollo económico, es decir, del mantenimiento de importantes brechas con relación al paradigma de desarrollo sustentable.

Una economía informal extensa es el resultado del subdesarrollo, por lo que una atención especial en la transformación estructural de la economía para generar una producción de mayor valor añadido también llevaría a la reducción de la economía informal. La formalización depende también de todo un conjunto de políticas industriales sectoriales de empleo, fiscales y de modelos de producción, comercialización y distribución, así como de políticas de protección social y seguridad social.

Ya la CSA ha venido profundizando el tema a partir de indicadores laborales, teniendo como resultados algunos datos expresados en el gráfico siguiente:

## LA INFORMALIDAD EN CIFRAS

**47.7%** ES LA TAÑA DE INFORMALIDAD NO AGRÍCOLA

**31%**

entre los trabajadores del sector informal

**5.2%**

entre los trabajadores domésticos

**11.4%**

entre quienes trabajan en el sector formal, donde no debiera existir

POR OTRO LADO SABEMOS QUE...

**83%**

de los trabajadores por cuenta propia son informales

**78%**

de los trabajadores domésticos son informales

**35%**

de los trabajadores en el sector privado son informales

**59%**

de los trabajadores en microempresas son informales

**El empleo informal es más común entre los más vulnerables de nuestras sociedades: jóvenes, mujeres, migrantes, pobres...**

**Reducción de la informalidad= +trabajo decente, +productividad, +crecimiento económico sostenible**

EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Empleo informal según ingresos

**30%**

↓ ENTRE LOS DE MÁS INGRESOS



↑ ENTRE LOS DE MENOS INGRESOS

**73,4%**

La informalidad golpea a los jóvenes

**6 en informalidad**

↓ DE CADA 10 JÓVENES CON EMPLEO



Informalidad por sectores

**71,3%** ↓ CONSTRUCCIÓN



**56,1%** ↓ COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES



**50,9%** ↓ EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS



**39,6%** ↓ INDUSTRIA MANUFACTURERA



Empleo doméstico

**+90%**

son mujeres

↓ DEL TOTAL DE TRABAJADORAS

DOMÉSTICAS

**70%**

son informales

↓ DE LAS MUJERES TRABAJADORAS

DOMÉSTICAS



Como es de sobra conocido y así demostrado por diferentes estudios, las mujeres siguen concentradas principalmente en áreas de la economía informal “invisibles” y del empleo informal, como el trabajo doméstico, el trabajo a destajo, a domicilio, en pequeñas empresas familiares, campesinas, jornaleras o temporeras rurales; se trata de ocupaciones que ofrecen un empleo precario, de baja calidad, peligroso, irregular o sin remuneración, escaso o nulo acceso a la seguridad social y posibilidades limitadas para organizarse y conseguir que se hagan efectivas las normas nacionales e internacionales del trabajo y los derechos humanos. Además están afectadas a una doble jornada laboral, haciéndose cargo de las responsabilidades del cuidado, lo que dificulta su participación en los espacios sindicales y en la toma de decisiones. La CSA ratifica su compromiso de garantizar la defensa de los intereses de los colectivos de trabajadoras/es en situación de precariedad e informalidad para que se avance efectivamente en un verdadero tránsito hacia la formalización del empleo.

La reciente aprobación de la Recomendación 204 “Transición de la Economía Informal a la Economía Formal” en la 104 Conferencia

de la OIT en junio del 2015, en la cual el movimiento sindical de las Américas tuvo una participación protagónica, representa un desafío para el movimiento sindical en la lucha para su efectiva implementación.

Para la CSA la transición a la formalidad es central para lograr un desarrollo sustentable e incluyente centrado en el trabajo decente para todos los trabajadores y trabajadoras. Esto se expresa en que toda la clase trabajadora, incluyendo a quienes se encuentran en la economía informal estén en capacidad de ejercer efectivamente sus derechos fundamentales, comenzando por la libertad sindical y la negociación colectiva, como derechos habilitantes que facilitan el acceso a otros derechos como la seguridad social, la seguridad y salud, protección a la maternidad, salarios decentes, etc. En ese sentido, venimos promoviendo diferentes propuestas y líneas de acción, dentro de las cuales enfatizamos en las siguientes:

1. Instamos a que los gobiernos nacionales y locales, las cadenas mundiales de suministro y las empresas multinacionales trabajen juntos en la facilitación de esa transición a la economía formal, con participación de organizaciones de trabajadores y de empleadores, todo ello en el marco de estrategias de desarrollo nacionales y globales que integren un conjunto de políticas macroeconómicas, industriales, sociales, laborales y medioambientales promotoras del trabajo decente y el desarrollo humano.
2. Promover el desarrollo de políticas que consideren la diversidad de las mujeres y la articulación de distintas formas de discriminación como indígenas, afrodescendientes, migrantes, campesinas, de la economía informal, zonas francas de exportación, tercerizadas, subcontratadas y subempleadas. En ese sentido, apostamos por apoyar la aplicación de la Recomendación 204 de la OIT de 2015, teniendo en cuenta la participación activa de las mujeres.

3. Para frenar la expansión de la economía informal se requiere lograr que el empleo sea un aspecto fundamental de la política económica y social mediante la promoción de marcos macroeconómicos favorables al empleo y el apoyo a los sectores productivos de la economía que influyen significativamente en el empleo y en el trabajo decente, con sostenibilidad medioambiental.
4. Desde el punto de vista de la gobernanza, la definición de un entorno normativo propicio a la formalización debe referirse a disposiciones de carácter civil, mercantil, administrativo, crediticio o fiscal, pero en ningún caso, tal adaptación debe suponer segmentación en materia de derechos laborales y de protección social para estos trabajadores. En este sentido, considerar que las limitaciones a la negociación colectiva y a la libertad sindical constituyen un entorno propicio para la informalidad, generándose inseguridad jurídica en la aplicación universal de los derechos laborales.
5. Desde el punto de vista crediticio, se debe promover un enfoque equilibrado que tenga en cuenta tanto las necesidades en materia de producción como de protección de los trabajadores de la economía informal, tales como préstamos a las microempresas para incrementar sus ingresos y crear puestos de trabajo con estándares de trabajo decente.
6. Consideramos que la productividad basada solo en las competencias profesionales y la empleabilidad se queda corta, la productividad depende también de la reinversión del beneficio en tecnología e innovación entre otros factores. El desarrollo de políticas de empleo dirigidas a incrementar la demanda del empleo resultan útiles pero insuficientes: es necesario mejorar la calidad de los puestos de trabajo si se desea priorizar las políticas contra la informalidad y precarización laboral. En este sentido y más

allá de la responsabilidad y la obligación empleadora de cumplir con las leyes vigentes en materia de contratación laboral, resulta estratégicamente indispensable vincular la formación profesional, es decir los saberes específicos de oficios y puestos para preparar a los y las jóvenes, con el conocimiento y empoderamiento de sus derechos laborales.

7. Sin organización ni representación, quienes trabajan en la economía informal no pueden defender sus derechos laborales mediante la negociación colectiva ni influir en los responsables de las políticas. La organización de trabajadores y empresarios en la economía informal es el primer paso hacia el diálogo social y la creación de soluciones tripartitas que tengan en cuenta los factores contextuales y la diversidad dentro de la economía informal.
8. Para promover la igualdad y combatir la discriminación, las normativas y políticas deben favorecer el acceso de las mujeres a los recursos productivos, incluyendo la propiedad de la tierra, el patrimonio, la tecnología, el desarrollo de las competencias profesionales y el crédito, como parte factor fundamental de las estrategias de desarrollo.
9. La función de la seguridad social en la transición a la economía formal y la importancia de las estrategias integradas deberá tomar en cuenta la seguridad de los ingresos, la salud y la educación, considerando que la formalización depende de todo un conjunto de políticas industriales sectoriales, de empleo, fiscales y de modelos de producción, comercialización y distribución. En ese sentido, el marco de estrategias para extender la seguridad social deberán coordinarse con políticas fiscales, económicas y de empleo a fin de promover dicha transición.

## Fuentes consultadas

CSA, *Perspectivas sindicales ante el reto de la informalidad*.

CSA, *Formalizar la informalidad*, Posición del Movimiento Sindical de las Américas (Presentación).

CSA, *Experiencias sindicales de formalización mediante organización sindical y diálogo social en América Latina y el Caribe*.

OIT-ACTRAV, *Formalización mediante organización y diálogo social*. Un balance sobre las prácticas sindicales en América Latina y el Caribe, 2016.

