

# MÓDULO 4

## LA ECONOMÍA INFORMAL Y LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Para la mayoría de las personas, la forma para salir de la pobreza es tener un trabajo. Al reconocer que carece de sentido la elaboración de normas del trabajo si no se aborda el tema del empleo, la OIT dedica gran parte de su programa a la creación de mayores oportunidades para hombres y mujeres, a efectos de garantizar un trabajo y unos ingresos decentes.

Para alcanzar esta meta, promueve normas internacionales sobre la política del empleo que, junto con los programas de cooperación técnica, se dirigen a lograr el pleno empleo, productivo y libremente elegido. No puede adoptarse ninguna política aislada en aras de la consecución de este objetivo. Cada país, sea en desarrollo, desarrollado o en transición, tiene que diseñar sus propias políticas para lograr el pleno empleo. Las normas de la OIT sobre la política del empleo proporcionan mecanismos para diseñar y aplicar tales políticas, garantizando, de este modo, el máximo acceso a los trabajos necesarios para gozar del trabajo decente.



## 4.1. El convenio y la recomendación sobre la política del empleo, 1964 (N° 122)

Este convenio establece que los Estados que lo ratifiquen tienen que formular y llevar a cabo políticas activas para fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

La importancia que nos proporciona este convenio es que los atributos de “productivo” y “libremente elegidos” marcan la calidad de los empleos generados, con lo cual la generación de puestos de trabajo es una condición necesaria pero no suficiente: es un imperativo marcado por este convenio hablar de empleo de calidad. Otro atributo importante que caracteriza este convenio es que enmarca las políticas de empleo buscando no solo el crecimiento económico sino también el desarrollo, lo que implica sostenibilidad en el tiempo y una adecuada distribución de la riqueza que genera para el bienestar colectivo.

La política de empleo encarada por los Estados ratificantes de este convenio deberá encaminarse a garantizar que haya trabajo para todas las personas que estén disponibles y que busquen trabajo; que ese trabajo sea tan productivo como sea posible; que haya libertad para escoger empleo; y que se tengan todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga a cada persona y de utilizar en este empleo y esta formación las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social. Esta política deberá tener debidamente en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones mutuas existentes entre los objetivos del empleo y otros objetivos económicos y sociales, y será aplicada a través de métodos adecuados a las condiciones y prácticas nacionales. Asimismo, el Convenio establece que los Estados que lo ratifiquen deberán adoptar medidas para aplicar una política del empleo y consultar con los representantes de los trabajadores y de los empleadores.

Este convenio tiene directamente asociada a la recomendación N° 122 sobre la política de empleo (1964), que complementa y aporta elementos distintivos que relacionan la creación y promoción del empleo con :

- El desarrollo de políticas activas (la política de empleo debe ser parte integrante de la política económica y de desarrollo de los países).
- El desarrollo de políticas pasivas (la política de empleo debe incluir la ayuda a las personas desempleadas y subempleadas).
- Medidas selectivas para contrarrestar las fluctuaciones estacionales en el empleo.
- Medidas de atención al desempleo de las personas jóvenes.
- Programas de promoción a los servicios de empleo (recomendación sobre el servicio del empleo, 1948)



Esta pareja de instrumentos normativos pone especial énfasis y distinción entre el problema del empleo en países desarrollados y subdesarrollados. En este sentido, señala la necesidad del diseño de políticas específicas que compensen las asimetrías derivadas de los problemas del desarrollo y la justa distribución de los ingresos.

Para ello propone la atención de los siguientes ejes:

- **POLÍTICA DE INVERSIÓN Y DE INGRESOS:** cuando los problemas de empleo estén asociados a la escasez de capital o falta de volumen de inversión, los Estados deberán promover la inversión pública y el ahorro nacional, así como también mejoras en la distribución de ingresos.
- **PROMOCIÓN DEL EMPLEO RURAL:** para promocionar el empleo en el sector rural se proponen medidas de impulso a las reformas agrarias en las que queden incluidas la redistribución de tierras y la mejora de los sistemas de tenencias de tierras; la reforma de los métodos impositivos sobre la propiedad rural; la existencia de los sistemas de crédito; la mejora de los servicios de venta, y la promoción de la formación de cooperativas de producción y de venta.
- **PROMOCIÓN DEL EMPLEO INDUSTRIAL:** encaminar los esfuerzos para alcanzar una fase de desarrollo industrial que le permita, dentro de una economía equilibrada, y utilizando la mano de obra local, la fabricación, en condiciones económicas, de un máximo de productos elaborados; focalizados en actividades de mano de obra intensiva.

El convenio N° 122 y las ratificaciones en la región:	
PAÍS	AÑO RATIFICACIÓN
Estado Plurinacional de Bolivia	1977
Brasil	1969
Chile	1968
Costa Rica	1966
Cuba	1971
República Dominicana	2001
Ecuador	1972
El Salvador	1995
Guatemala	1988
Honduras	1980
Nicaragua	1981
Panamá	1970
Paraguay	1969
Perú	1967
Uruguay	1977
República Bolivariana de Venezuela	1982

- R162 - Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (N° 162)
- C168 - Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (N° 168)
- C159 - Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (N° 159)
- R168 - Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (N° 168)
- R099 - Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (N° 99)
- C181 - Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (N° 181)
- R188 - Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (N° 188)
- R189 - Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (N° 189)
- R193 - Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (N° 193)
- R198 - Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (N° 198)

Habida cuenta de que actualmente las personas son más longevas, debería considerarse a los miembros de edad de la comunidad como un activo para las economías y las sociedades. El desafío fundamental consiste en garantizar a todos el derecho de disponer al menos de una forma básica de seguridad social y protección de los ingresos. El costo para la sociedad será menor cuando todos aquellos que quieran y tengan la capacidad para tener un empleo puedan conseguirlo. La seguridad social es primero, y ante todo, una política basada en los derechos que se traduce en prestaciones, ya sea por medio de cotizaciones aportadas en el pasado o bien de transferencias sociales financiadas con impuestos. Por consiguiente, se necesitará una respuesta de política integral, que incluya los cuatro pilares de la estrategia de trabajo decente para promover el empleo productivo y el trabajo decente, en particular para los trabajadores de edad.

El Programa Global de Empleo, adoptado en 2003 por el Consejo de Administración de la OIT, es el componente relativo al empleo del programa de trabajo decente y cumple una función clave a la hora de apoyar los esfuerzos desplegados por los países con miras a lograr que las economías y los mercados de trabajo sean más eficientes, justos y equitativos. El Programa Global de Empleo establece 10 elementos fundamentales para elaborar una estrategia global destinada a estimular el empleo, el desarrollo económico y la justicia social. Algunos de esos elementos hacen referencia al entorno económico (condiciones que posibilitan la creación de empleo); otros, al mercado de trabajo (las políticas e instituciones del mercado de trabajo encaminadas a la promoción de empleo).

Las principales esferas de política del Programa Global de Empleo figuran en un documento de «visión» presentado a la Comisión de Empleo y Política Social (ESP) en su reunión de marzo de 2006<sup>19</sup>.

En la recomendación N° 162 sobre los trabajadores de edad (1980) se enfatiza la importancia que tiene el fomento del empleo productivo y el trabajo decente para superar el desafío que plantea el envejecimiento. Se señala, además, que «los problemas de empleo de los trabajadores de edad deberían tratarse en el contexto de una estrategia global y equilibrada de pleno empleo», y

19 OIT *Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo en apoyo al trabajo decente*. Documento de «visión» (Ginebra, 2006).

se abordan cuestiones relacionadas con la igualdad de oportunidades y de trato; la protección del empleo; la remuneración; la preparación y acceso al retiro; y el fomento de distintos métodos de aplicación de políticas y leyes que puedan propiciar condiciones de trabajo y de empleo decentes para los trabajadores de edad.

Uno de los principales desafíos, tal como se indicó en las conclusiones relativas a la seguridad social adoptadas por la conferencia en 2001, consiste en aumentar el empleo y la participación en el empleo de todos los grupos de población, en particular las mujeres, los jóvenes, los migrantes, las personas con discapacidades y los trabajadores de edad. La promoción del empleo productivo y el trabajo decente es fundamental para mitigar los efectos del envejecimiento de la población en los regímenes de protección social tanto de los países desarrollados como en desarrollo. A este respecto, tienen gran importancia las políticas y estrategias –especialmente las políticas macroeconómicas y sectoriales– que crean condiciones para el crecimiento económico y la generación de empleo, con lo cual se reduce la pobreza a un ritmo más acelerado. En el contexto de la crisis financiera mundial, el éxito o el fracaso respecto de esta cuestión fue determinante para la recuperación económica, como lo han demostrado los resultados obtenidos en países de la región que eligieron el camino de la promoción y protección del empleo, sosteniendo la demanda agregada de la economía.

El enfoque de la OIT acerca de la promoción del empleo productivo y el trabajo decente pone de relieve la importancia de una perspectiva del ciclo de vida e intergeneracional, que afirme que la juventud, la madurez y la vejez no son sino distintas fases de la vida que influyen e interactúan entre sí.

En junio de 2009, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó unánimemente el Pacto Mundial para el Empleo, instrumento de política global que aborda las repercusiones de la crisis financiera y económica internacional en los ámbitos social y del empleo. El documento promueve una recuperación productiva, centrada en la inversión, el empleo y la protección social. El objetivo fundamental del Pacto Mundial para el Empleo es proveer una base de políticas diseñadas para reducir el periodo entre la recuperación económica y la recuperación con oportunidades de trabajo decente. Es un llamado a la acción mundial urgente: nacional, regional y global.

Guiado por el Programa de Trabajo Decente y los compromisos asumidos por la OIT y sus mandantes en la Declaración de la OIT de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, el Pacto recuerda que el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, el fortalecimiento de la protección social, la promoción de la igualdad de género y el fomento de la expresión, de la participación y del diálogo social también son esenciales para la recuperación y el desarrollo. Propone diversas políticas encaminadas a:

- La generación de empleo
- La ampliación de la protección social
- El respeto de las normas laborales
- La promoción del diálogo social
- Fomentar una globalización equitativa

## **4.2. La relación de trabajo**

### **LA RECOMENDACIÓN N° 198 DE LA OIT EN LA ESTRATEGIA SINDICAL FRENTE AL FALSO-AUTÓNOMO Y SEMIAUTÓNOMO**

Este informe ha sido ya publicado en *El sindicalismo argentino entre el trabajo autónomo y el trabajo precarizado*, Proyecto FSAL, 2009.

## **Presentación**

A mediados de la década de 1990, la OIT comenzó lo que consideraba “un intento de contrarrestar una tendencia creciente a sustituir el contrato de trabajo por contratos de otra naturaleza, con miras a evadir la protección que dispensa el convenio N° 158 sobre la terminación de la relación de trabajo” (Comisión de Expertos en aplicación de convenios y recomendaciones, 1995).

En esta dirección, la OIT propuso un convenio sobre trabajo en régimen de subcontratación, en cuanto esté desempeñado por una persona para una empresa usuaria, a través de un subcontratista o intermediario, en virtud de un acuerdo contractual distinto de un contrato de trabajo, en condiciones de dependencia o de subordinación efectivas con respecto a dicha empresa.

En el diagnóstico se destacaba: el vacío de legalidad que resulta de la utilización de esta forma, frecuentemente basada en los contratos ficticios, con lo que se produce una evasión de la relación empleador-persona empleada, y la atomización de los espacios de acción organizativos sindicales resultantes.

El objetivo era que estas formas laborales no se utilizaran para negar los derechos o eludir el cumplimiento de obligaciones previstas por la legislación laboral o de la seguridad social.

A este efecto, los subcontratistas deberían registrarse ante la autoridad competente u obtener una autorización de ella, demostrando su viabilidad y capacidad de cumplir con las obligaciones hacia los trabajadores; asumir, de forma repartida solidariamente con el intermediario y la empresa usuaria, la responsabilidad de cumplir las obligaciones contraídas para con estos trabajadores. Se buscaba establecer una protección adecuada en cuanto a prevención de accidentes y daños para la salud, pago de servicios, cotización de seguridad social, negociación colectiva, tiempo de trabajo, discriminación y sindicación.

La aprobación del convenio se frustró por la negativa del sector de empleadores y varios gobiernos. Entre los años 1998 y 2003, la OIT avanzó en una estrategia centrada en un enfoque más general sobre los trabajadores necesitados de protección. Finalmente, la 95ª Conferencia (en el año 2006) aprobó la recomendación N° 198 sobre la relación de trabajo, en una votación dividida que demuestra el grado de debate que se mantiene alrededor de este tema.



El cuadro 1 presenta una síntesis del contenido de la recomendación

<p><b>Marco general</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La legislación laboral o de trabajo, así como los convenios colectivos, ofrecen protección vinculada a la existencia de una relación de trabajo entre un empleador y un empleado.</li> <li>2. Con ello, la legislación trata, entre otras cosas, de resolver lo que puede constituir una desigualdad entre las posiciones de negociación de las partes en una relación de trabajo.</li> <li>3. Existen dificultades para determinar la existencia de una relación de trabajo cuando:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• No resultan claros los derechos y obligaciones respectivos de las partes interesadas.</li> <li>• Hay insuficiencias o limitaciones en la legislación, en su interpretación o en su aplicación.</li> </ul> </li> <li>4. También existen situaciones en que se ha intentado encubrir la relación de trabajo mediante acuerdos contractuales que ocultan la verdadera situación jurídica. Se entiende que existe una relación de trabajo encubierta cuando un empleador considera a un empleado como si no lo fuese, con lo que los trabajadores se ven privados de la protección a que tienen derecho.</li> <li>5. Las dificultades para determinar la existencia de una relación de trabajo pueden crear graves problemas:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• A los trabajadores interesados.</li> <li>• A su entorno.</li> <li>• A la sociedad en general.</li> </ul> </li> </ol>
<p><b>Recomendaciones generales</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La legislación y su interpretación deberían ser compatibles con los objetivos del trabajo decente, lo que incluye resolver la incertidumbre acerca de la existencia de una relación de trabajo, de modo que se garantice una competencia leal y la protección efectiva de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo.</li> <li>2. La protección debería ser accesible a todos los interesados, en particular a los empleadores y trabajadores, y entre estos últimos, a los vulnerables, proporcionándoles acceso efectivo a procedimientos y mecanismos que sean expeditos, poco onerosos, justos y eficaces para la solución de controversias relativas a la existencia y las condiciones de una relación de trabajo.</li> <li>3. La protección efectiva y la prevención de abusos debería cubrir a trabajadores especialmente afectados por la incertidumbre en cuanto a la existencia de una relación de trabajo, lo que incluye:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• A las trabajadoras</li> <li>• A los trabajadores más vulnerables</li> <li>• A los jóvenes trabajadores</li> <li>• A los trabajadores de edad</li> <li>• A los trabajadores de la economía informal</li> <li>• A los trabajadores migrantes</li> <li>• A los trabajadores con discapacidades</li> </ul> </li> <li>4. La protección debería basarse en leyes eficaces, efectivas y de amplio alcance:</li> </ol>

<p><b>Recomendaciones generales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurándose su cumplimiento y aplicación efectiva.</li> <li>• Examinándola a intervalos apropiados y, de ser necesario, adaptándola y aclarándola en cuanto al ámbito de aplicación de la legislación pertinente, a fin de garantizar una protección efectiva a los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo.</li> </ul> <p>5. Las normas deben aplicarse a todas las formas de acuerdos contractuales, incluidas las que vinculan a varias partes, de modo que los trabajadores asalariados tengan la protección a que tienen derecho. Para ello, los acuerdos deben estipular a quién incumbe la responsabilidad por la protección que prevén.</p>
<p><b>No interferencia de otras relaciones</b></p>	<p>1. La política nacional de protección de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo no debería interferir en las verdaderas relaciones civiles y comerciales, velando al mismo tiempo por que las personas vinculadas por una relación de trabajo disfruten de la protección a que tienen derecho.</p>
<p><b>Autoridades competentes</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La garantía de cumplimiento y la aplicación de la legislación relativa a la relación de trabajo, a través de los servicios de inspección del trabajo, en colaboración con la administración de la seguridad social y las autoridades fiscales.</li> <li>2. La solución de controversias sobre la existencia y las condiciones de una relación de trabajo debería ser competencia de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los tribunales del trabajo</li> <li>• Otros tribunales</li> <li>• Instancias de arbitraje</li> </ul> </li> <li>3. Debería: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervisarse periódicamente los programas y dispositivos de control del cumplimiento.</li> <li>• Establecerse medidas eficaces destinadas a eliminar los incentivos que fomentan las relaciones de trabajo encubiertas.</li> </ul> </li> <li>4. Debería también promoverse el papel de la negociación colectiva y el diálogo social, entre otros, como medios para encontrar soluciones a las cuestiones relativas al ámbito de la relación de trabajo a escala nacional.</li> <li>5. Debería preverse una formación apropiada y adecuada sobre normas internacionales del trabajo pertinentes, derecho comparado y jurisprudencia para la judicatura, los árbitros, los mediadores, los inspectores del trabajo y otras personas encargadas de la solución de controversias y del cumplimiento de las leyes y normas nacionales en materia de trabajo.</li> </ol>



<b>Asesoramiento y orientación</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La política nacional debería: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ofrecer orientación a las partes interesadas en el lugar de trabajo.</li> <li>• Proporcionar a los interesados, en particular a los empleadores y los trabajadores, orientación sobre la manera de determinar eficazmente la existencia de una relación de trabajo y sobre la distinción entre trabajadores asalariados y trabajadores independientes.</li> </ul> </li> </ol>
<b>Información e investigación</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Debería establecerse un mecanismo apropiado, o valerse de uno existente para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recopilar información y datos estadísticos.</li> <li>• Realizar estudios sobre los cambios registrados en la estructura y las modalidades de trabajo, a nivel nacional y sectorial.</li> <li>• Seguirse la evolución del mercado de trabajo y de la organización del trabajo.</li> </ul> </li> </ol>
<b>Actores sociales</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La política nacional debería formularse y aplicarse en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.</li> <li>2. Las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores deberían: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estar representadas en igualdad en el mecanismo de seguimiento de la evolución del mercado de trabajo y de la organización del trabajo.</li> <li>• Ser consultadas en el marco de este mecanismo, con la frecuencia necesaria y, cuando sea posible y útil, sobre la base de informes de expertos o estudios técnicos.</li> </ul> </li> <li>3. Los trabajadores y los empleadores deberían tener acceso efectivo a los tribunales y otras instancias de arbitraje.</li> <li>4. Una de las consultas a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores debería dirigirse a identificar qué trabajadores –dependiendo de ciertas características– deben ser considerados, en general o en un sector determinado, como trabajadores asalariados o como trabajadores independientes.</li> </ol>

En 2007, el proyecto FSAL propuso a una serie de especialistas jurídico-laborales de Argentina un ejercicio de identificación de indicadores para hacer uso de la recomendación, en relación a situaciones de “falso-autónomo” y “semiautónomo”.

Esta tarea fue realizada por Pablo Topet, Guillermo Gianibelli, y Rodolfo Capón Filas. El antecedente directo de este ejercicio es un informe de Adrián Goldín y Silvio Feldman para la OIT, elaborado en el contexto de la primera discusión (“Informe Argentino”, 2000).

El cuadro 2 presenta tal ejercicio.

### I. Organización del trabajo

		Indicios y presunciones de dependencia	Indicios y presunciones de autonomía o independencia
1	Órdenes e instrucciones por parte del dador del trabajo. Se refiere al cómo, cuándo y dónde se realiza el trabajo. Es manifestación de control y dirección.	Existen.	El desempeño es libre.
2	Fijación de precios de venta de los productos o servicios	Ajena.	Propia.
3	Posibilidad de contratar o subcontratar a otra empresa o persona para realizar la tarea	Fundada en el reconocimiento del dador del trabajo sobre la base de una contratación por grupo o equipo.	Sin regulación derivada de la relación con el dador del trabajo.
4	Exclusividad del vínculo	No pueden ejecutarse trabajos de la misma índole para otra persona o negocio de manera simultánea o en actividades concurrentes.	No existe exclusividad. También se ha propuesto la fórmula de presunción de independencia si ha trabajado para otra persona o negocio al menos 40 horas mensuales los últimos tres meses.
5	Lugar de ejecución del trabajo	Indicado o aceptado por el dador del trabajo.	
6	Propiedad de la razón social	Ajena.	Propia.
7	Propiedad de los medios de trabajo (herramientas, maquinaria, materiales, vehículos) de quien pide el trabajo	Ajena.	Propia.
8	Riesgos económicos	Ajenos. Incluye también la asunción del costo de rehacer un trabajo mal hecho o de inferior calidad.	Propios.
9	Seguros contra robo y accidentes	Establecidos por el dador de trabajo.	Por propia decisión.
10	Asistencia a cursos	Por pedido del dador de trabajo.	Por propia decisión.

## II. Tiempo de trabajo

		Indicios y presunciones de dependencia	Indicios y presunciones de autonomía o independencia
11	Duración del trabajo	Indeterminada.	
12	Permanencia de la realización del trabajo	Cierta continuidad.	
13	Horario	Cumplimiento de un determinado horario para la ejecución del trabajo (o con arreglo a determinado número de horas por semana o mes).	
14	Disponibilidad para realizar todas las tareas comprendidas en el objeto de la relación de trabajo durante la jornada fija o las horas pactadas	Requerida por el dador del trabajo.	

## III. Remuneración y pagos

15	Importancia de los pagos en el total del ingreso del trabajador	Es la única o principal fuente.	Es fuente secundaria.
16	Nivel del pago recibido	Análogo al de otros trabajos dependientes de similar calificación.	Superior.
17	Tipo de pago	Pago fijo o relativamente fijo y regular, independientemente de las características de la prestación.	
18	Descanso semanal y vacaciones anuales.	Son remuneradas u objeto de un pago.	
19	Horas extraordinarias	Reconocimiento en el pago.	
20	Gastos vinculados a la prestación (alimentos, vivienda, transporte)	Reconocimiento en el pago.	

Hoja de trabajo 5: ¿Qué indicadores de la recomendación N° 198 están contemplados en su legislación nacional para detectar la existencia de una relación laboral?

**OPCIÓN A: INDICADORES SOBRE ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO**

INDICADORES	¿Qué indicadores de la recomendación N° 198 están contemplados en su legislación nacional?
Órdenes e instrucciones por parte del dador del trabajo. Se refiere al cómo, cuándo y dónde se realiza el trabajo. Es manifestación de control y dirección	
Fijación de precios de venta de los productos o servicios	
Posibilidad de contratar o subcontratar a otra empresa o persona para realizar la tarea	
Exclusividad del vínculo	
Lugar de ejecución del trabajo	
Propiedad de la razón social	
Propiedad de los medios de trabajo (herramientas, maquinaria, materiales, vehículos) de quien pide el trabajo	
Riesgos económicos	
Seguros contra robo y accidentes	
Asistencia a cursos	

## OPCIÓN B: INDICADORES SOBRE TIEMPO DE TRABAJO

INDICADORES	¿Qué indicadores de la recomendación N° 198 están contemplados en su legislación nacional?
Duración del trabajo	
Permanencia de la realización del trabajo	
Horario	
Disponibilidad para realizar todas las tareas comprendidas en el objeto de la relación de trabajo durante la jornada fija o las horas pactadas	

## OPCIÓN C: INDICADORES SOBRE REMUNERACIÓN Y PAGOS

INDICADORES	¿Qué indicadores de la recomendación N° 198 están contemplados en su legislación nacional?
Importancia de los pagos en el total del ingreso del trabajador	
Nivel del pago recibido	
Tipo de pago	
Descanso semanal y vacaciones anuales	
Horas extraordinarias	
Gastos vinculados a la prestación (alimentos, vivienda, transporte)	

### 4.3. El empleo en el sector informal

La volatilidad del crecimiento económico, característica en nuestra región, y la vulnerabilidad frente a los shocks externos de nuestras economías son algunas de las razones por las cuales no todo el crecimiento del empleo se genera en el sector formal. Es más, en épocas de recuperación de actividad económica es mayor el crecimiento del empleo en el sector informal que en el sector formal de la economía.

A continuación presentaremos los distintos enfoques que explican por qué se produce el crecimiento del empleo en el sector informal (Verdera 2012).

#### 4.3.1. Enfoques de corto, mediano y largo plazo

La extensa discusión sobre la informalidad laboral se puede resumir en cuatro enfoques, dos de largo plazo y otros dos de corto y mediano plazo.

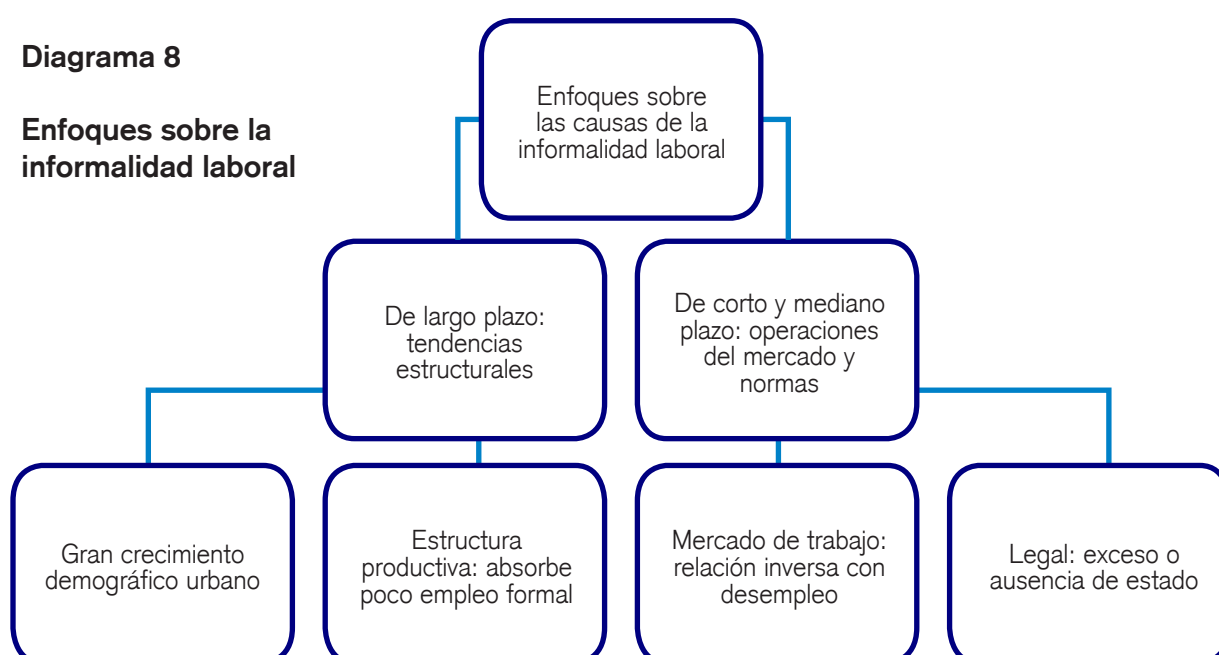
##### a. Los enfoques de largo plazo

Estos dos enfoques ponen la atención, primero, en la importancia del gran crecimiento poblacional urbano –en gran parte por la migración rural-urbana–, como la principal fuente de aumento de la Población Económicamente Activa –PEA– y del consiguiente excedente estructural de mano de obra en relación a una demanda de trabajo formal limitada. Los países de ALC con mayor crecimiento poblacional urbano son los que tienen las mayores tasas de informalidad y, al revés, los países con menores tasas de crecimiento poblacional tienen las menores tasas de informalidad (Verdera 2012). En segundo lugar, se señala a la estructura productiva como responsable de la insuficiente demanda de trabajo. A la base de esta estructura se encuentra el bajo coeficiente de inversión sobre el PIB y una composición de la inversión con muy baja absorción de empleo en las ramas de actividad de alta productividad. La insuficiente generación de empleos formales genera un amplio sector de baja productividad en el comercio y los servicios personales urbanos (Verdera 2007).

Estas tendencias son de larga duración y actuar sobre ellas implica afrontar cambios estructurales: tanto en el comportamiento demográfico de la población (en educación y fecundidad) como en la orientación de la inversión mediante políticas sectoriales.

Diagrama 8

#### Enfoques sobre la informalidad laboral



(Verdera 2012)

## b. Los enfoques de corto y mediano plazo

Son los más difundidos enfoques sobre cómo el comportamiento –microeconómico– del mercado de trabajo y el marco normativo o legal generan o refuerzan la informalidad laboral.

En el enfoque de mercado de trabajo, Solimano (1988) se pregunta por qué existe desempleo involuntario si los trabajadores tienen la opción de trabajar en la informalidad, en la que habría libre entrada o trabajo para todos. Existe desempleo, responde Solimano, porque los trabajadores –y las empresas– asumen el costo y el tiempo de la búsqueda de un empleo formal, comparando el salario que esperan obtener en un empleo formal con el ingreso que se puede conseguir en un trabajo informal. La diferencia o margen entre ambas retribuciones es suficiente como para justificar un periodo de tiempo de búsqueda para el trabajador mientras se está desempleado, aun existiendo un amplio sector informal. Para la empresa, la menor retribución al trabajo en el sector informal fija un piso bajo en comparación al salario en el empleo formal.

El segundo enfoque de mediano plazo es el normativo, legal o institucional. La versión más difundida de este enfoque es que el exceso de normas o la enorme presencia del Estado asfixia a los posibles emprendedores y frena la que sería una mayor demanda de trabajadores si las trabas para formar empresas o los costos de contratar (y despedir) trabajadores no fuesen tan onerosos.

A la base de esta argumentación está la hipótesis de que la excesiva presencia del Estado y la carga normativa se debe al traslado de legislación laboral y protección de Europa (Portes 1996), cuando los países de la región no tienen las condiciones para implementarlas. Así, para el Banco Mundial, los costos de registrar y hacer funcionar una empresa limitan su creación y desarrollo, y para el BID, determinadas regulaciones –como la indemnización por despido arbitrario– son un costo excesivo que frena el empleo formal y causa informalidad, precariedad y trabajo no registrado (BID 2004).

Una observación común a este último enfoque es que la legislación en gran medida no se cumple y que, por lo tanto, no puede ser una barrera para la formación de empresas ni para la contratación de trabajadores. Este punto lleva a sostener que la informalidad surge no por la presencia excesiva del Estado sino por su ausencia, salvo en los sectores de altos y medios ingresos de las ciudades o en los enclaves extractivos. Se verifica en ALC que los países con Estado más fuerte tienen menor informalidad y viceversa.

Un informe del Banco Mundial de 2007, *Informalidad: escape y exclusión*, presenta un enfoque ecléctico: de una parte, la falta de un Estado adecuado, y de otra, un comportamiento racional –microeconómico– de los agentes económicos. El informe analiza la informalidad en América Latina explorando sus causas y razones, y sus implicaciones para el crecimiento. Los autores utilizan dos visiones distintas pero complementarias: la informalidad como consecuencia de la “exclusión” de los beneficios del Estado o de los circuitos de la economía moderna, o como consecuencia de las decisiones voluntarias de “escape” que resultan de cálculos de costo/beneficio privados, que llevan a los trabajadores y a las empresas a optar por estar fuera de las instituciones oficiales, de la legalidad. El informe encuentra que ambas visiones tienen considerable poder explicativo para entender las causas y consecuencias de la informalidad en la región. Concluye que para reducir los niveles de informalidad y superar la “cultura de la informalidad” se requerirán acciones para:

- Incrementar la productividad agregada en la economía,
- Reformar las regulaciones y políticas sociales mal diseñadas, e
- Incrementar la legitimidad del Estado, mejorando la calidad y equidad de las políticas e instituciones de este.

Finalmente, en la medición del empleo informal, se debe indicar que la definición operativa de informalidad se modificó en 2002. De acuerdo a las recomendaciones de la CIET, tal como lo describe R. Hussmanns de la OIT, la informalidad se mide con dos diferentes pero interrelacionados conceptos: el primero atiende a la unidad de producción o empresa en las personas trabajan. Esta perspectiva proviene desde la temprana noción de “sector informal”. El más reciente desarrollo se

concentra en las características de la persona ocupada, en lugar de la empresa que lo emplea. Este enfoque basado en la ocupación permite agrupar a aquellos que no están en una relación de empleo formal y que generalmente sufren de una protección social inadecuada, la falta de derechos laborales, condiciones de trabajo pobres y/o ingresos insuficientes, aun cuando estén empleados en una empresa formal, en el sector informal o en un hogar (Verdera 2012).

### 4.3.2. La economía informal en América Latina y el Caribe y la generación de los empleos

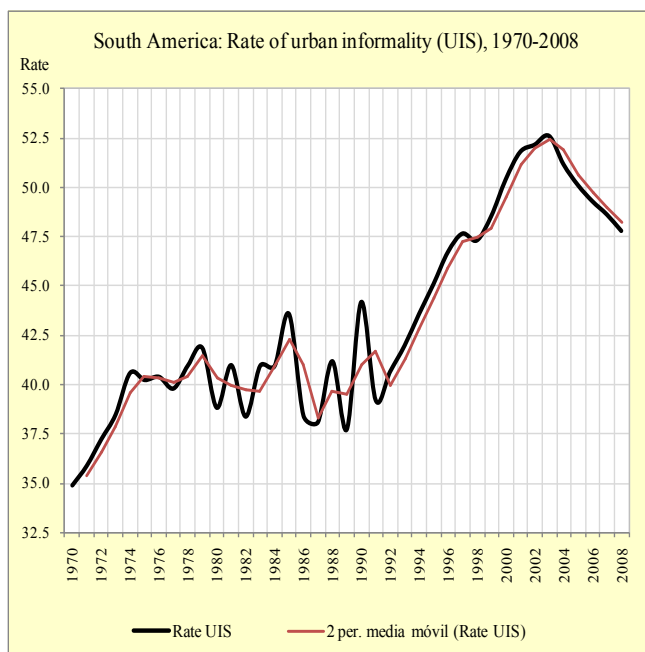
Durante la primera década del siglo XXI, los países de América Latina y el Caribe registraron un descenso de la tasa de desempleo urbano regional. Este es un dato positivo, aunque las cifras disponibles también muestran un alto nivel de informalidad y que, por lo tanto, persiste el desafío de aumentar la calidad de los empleos.

En la región, algo más de 50% de los trabajadores ocupados solo consiguen empleos informales, es decir, empleos de mala calidad, que se ejercen en condiciones precarias, sin protección ni derechos, generalmente con bajos salarios y sin ningún tipo de estabilidad.

En el caso de los jóvenes, nuevamente, la situación es más apremiante, pues la informalidad afecta al menos a 60%.

Según las definiciones de la 15ª y 17ª Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo (CIET), la informalidad ocurre tanto en el sector informal de empresas como en el segmento de empresas formales y en el servicio doméstico.

Del 50% que, se estima, trabaja en la informalidad, 30 puntos porcentuales corresponden a empleo en el sector informal de empresas. Pero, además, hay 14 puntos que involucra a personas con empleo informal que, aun cuando están empleadas en el sector formal de empresas, no tienen protección social. Finalmente, 6 puntos porcentuales corresponden al servicio doméstico.



**Gráfico 1**  
**Sudamérica: Crecimiento del empleo en el sector informal urbano, 1970-2008**

Tomado de Verdera, F. *¿Existen límites al crecimiento de la informalidad en Sudamérica?*, 2012.



En cifras absolutas, un total de 93 millones de personas está en el empleo informal en 16 países de la región. De estos, 60 millones están en el sector informal de empresas, 23 millones tienen un empleo informal, aunque trabajan en empresas formales, y 10 millones se desempeñan en el servicio doméstico. Las cifras reflejan la envergadura del desafío de la informalidad en la región.

El trabajo decente, tal como es promovido por la OIT, implica generar suficientes puestos de trabajo para responder a las demandas de la población, pero también es un requisito indispensable que sean empleos productivos y de calidad, ejercidos en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. La brecha de trabajo decente representada por la informalidad constituye un gran reto de carácter estructural para la región, pues denota que el crecimiento sostenido del PIB en muchos países no ha permitido la creación de suficientes empleos asalariados o formales, y por lo tanto es necesario tomar medidas específicamente destinadas a mejorar la calidad del empleo en la región.

El objetivo que propone la Agenda Hemisférica de Trabajo Docente –AHTD– es la progresiva formalización de la economía informal, y la meta es eliminar, en un plazo máximo de 10 años, las principales causas legales y administrativas que alientan la existencia de la economía informal.

La informalidad ha generado un amplio debate en la región desde hace más de tres decenios, pero aún persisten diferencias en cuanto a su definición. Por un lado, están quienes ven en este sector unidades de producción con acceso reducido a los recursos productivos y, por tanto, con una productividad e ingresos bajos.

Por otro lado, están quienes la definen por actuar al margen de la legalidad, sin registros administrativos y legales, y sin pagar impuestos; todo ello asociado, fundamentalmente, a los elevados costos de transacción que, se dice, son generados por la regulación estatal. En la práctica, estos dos tipos de informalidad coexisten y tienen amplias interrelaciones. Sin embargo, no todas las unidades de baja productividad tienen problemas de legalidad, y no todas las empresas fuera del ámbito de la regulación son de baja productividad. Ambas comparten la característica de que en ellas la calidad del trabajo es precaria.

Dado lo anterior, un avance desde el punto de vista de los trabajadores es la nueva definición de economía informal formulada por la OIT en 2002, en la que se incluye a los trabajadores por cuenta propia que realizan actividades de subsistencia, a los trabajadores a domicilio, a los trabajadores de las fábricas explotadoras donde se les presenta como asalariados, y a los trabajadores independientes de microempresas<sup>20</sup>.

Estas definiciones de la economía informal no son excluyentes: cada una de ellas se refiere a aspectos diferentes. Existen trabajadores por cuenta propia que desempeñan su trabajo con muy escaso capital y que, por tanto, tienen un nivel muy bajo de productividad e ingresos. Lo mismo puede decirse de las microempresas familiares. Todo ese conjunto es informal no solo porque enfrenta altos costos de transacción, sino porque no tiene acceso al capital y a los servicios empresariales y debe crearse un trabajo. Entre este tipo de unidades productivas y el sector formal existen zonas grises: las microempresas de productividad media, con una alta mortalidad y con malas condiciones de trabajo para sus trabajadores.

Un aspecto diferente es el de las microempresas y pequeñas empresas que se mantienen en la informalidad porque no pueden afrontar los altos costos que implica la constitución de una empresa, los elevados impuestos que deben pagarse y las cargas laborales.

---

<sup>20</sup> Esta modificación se aprobó en la 90ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2002. Ver el Informe *Trabajo decente y economía informal*, Ginebra: OIT, 2002, en: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

Finalmente, distinto es el caso de las empresas que, aunque puedan afrontar estos costos, no lo hacen porque prefieren actuar al margen de la ley con tal de obtener una rentabilidad más alta que sus competidores legales, aun corriendo el riesgo de ser descubiertas y sancionadas.

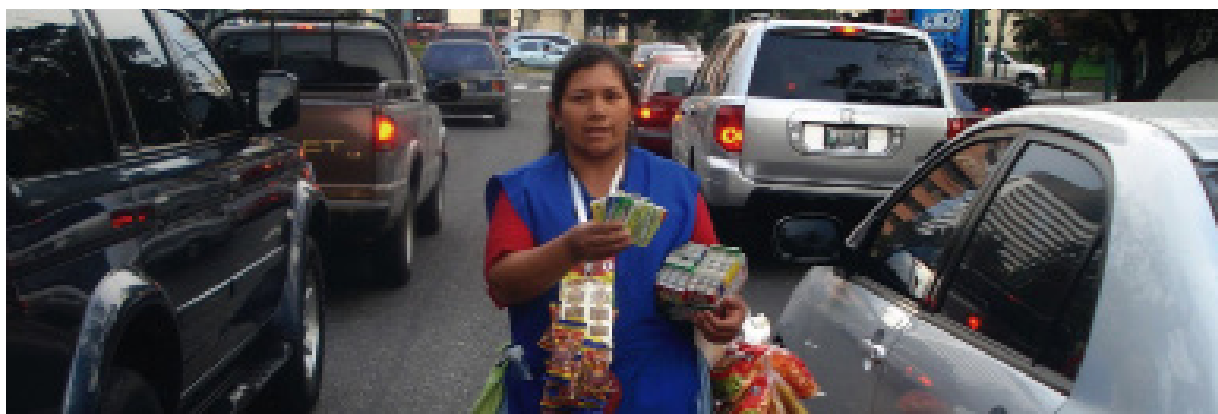
### 4.3.3. Políticas para enfrentar la economía y el empleo informal

Como consecuencia de lo anterior, las políticas que deberían aplicarse son diferentes según el tipo de informalidad de que se trate.

- En el caso de las unidades productivas que se generan y mantienen en la informalidad debido a las restricciones que enfrentan para acceder a recursos productivos, las políticas que deberían aplicarse corresponden al caso de las micro y pequeñas empresas (ver en sección A), con el añadido de que, cuando se trata de empresas familiares de subsistencia, cuyos miembros suelen estar comprendidos en el sector de población sumido en la extrema pobreza, la política básica que más les beneficia suele ser la política social de transferencia de ingresos a los sectores más vulnerables, en lugar de las políticas de servicios productivos (aunque estas no se deben descartar). Se aplicaría, por tanto, el paquete de aumento o nivelación de su bienestar.
- En cuanto a las unidades informales que sí tienen acceso a los recursos productivos –aunque no sean abundantes– pero que no pueden cubrir los costos de transacción impuestos por las regulaciones legales y administrativas, es evidente que es necesario un análisis del impacto de dichas regulaciones. La existencia de regulaciones muy restrictivas –especialmente las referidas al funcionamiento de los negocios– puede incidir en la magnitud de la informalidad.

Esto no debe llevar a considerar evasores a los informales (lo cual, por cierto, conlleva estrategias como la desregulación o la persecución), sino que se debe tener presente que la principal causa de que los informales no cumplan con sus obligaciones es su incapacidad para cubrir los costos que dicho cumplimiento conlleva, dados sus niveles de productividad actuales. El reto, entonces, consiste en delinear estrategias que permitan generar las condiciones necesarias para que los informales puedan enfrentar los costos que representa el cumplimiento de sus obligaciones administrativas, laborales y tributarias.

- Finalmente, respecto de las empresas que aun pudiendo cubrir el costo de la legalidad optan por actuar al margen de ella para obtener ventajas sobre sus competidores que respetan la ley, es obvio que debería aplicarse una política que, además de educar sobre el tema y de prevenir este tipo de prácticas, identifique a esas empresas y les aplique las sanciones correspondientes.



Diagnóstico de empresas	Políticas	Ejemplos
Enfrentan restricciones para acceder a recursos productivos.	Para las MYPE más una política social de transferencia de ingresos.	Programa Regional de Empleo Sostenido (PRES) en Perú y Bolivia.
Tienen acceso a recursos productivos pero no pueden cubrir costos de regulaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de impacto de regulaciones muy restrictivas.</li> <li>• Generar condiciones para que puedan enfrentar costos.</li> </ul>	Simplificación del sistema impositivo y de los trámites administrativos
Pueden cubrir el costo de legalidad y optan por actuar al margen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación y prevención de esas prácticas.</li> <li>• Identificación y aplicación de sanciones.</li> </ul>	Experiencias registradas en Chile, Colombia y Perú.

*En base a la AHTD.*

En ALC existen ejemplos de este tipo de políticas, según las causas y la naturaleza de la informalidad a las que se haga referencia. En el caso de las políticas dirigidas a las microempresas, un buen ejemplo de ellas es el Programa Regional de Empleo Sostenido (PRES).

Por otra parte, en el caso de las políticas destinadas a rebajar los costos de transacción (simplificación del sistema impositivo y de los trámites administrativos, entre otros), son muchos los ejemplos exitosos, como los de Chile, México, Panamá y Perú. El problema observado en estas políticas no ha sido su diseño ni su aplicación, sino más bien su perdurabilidad, ya que, en muchos casos, un cambio de administración provoca una revisión de los procesos administrativos que hace que se retroceda en estas políticas.

Finalmente, en lo que respecta a las políticas de prevención y de sanción de prácticas empresariales que no respetan la legislación laboral (por ejemplo, el «trabajo en negro» o precario en ciertas empresas formales), la legislación tributaria o la legislación sobre registro de empresas, la mejor experiencia de que el Estado debe y puede aplicar con éxito este tipo de política es la registrada en países como Chile, Colombia y Perú (en América Latina) y en países como España, Italia o Portugal (fuera de la región) (Verdera 2012).

#### **4.4. Empleo no registrado**

Se considera empleo no registrado al empleo asalariado que no cuenta con los aportes efectuados por los empleadores al sistema de Seguridad Social. Esta ausencia de cotización que posibilita el acceso a los derechos de la seguridad social y laboral es la que coloca a estos trabajadores bajo la calificación de trabajadores precarios.

Cabe destacar que resulta agravante de la condición de precariedad de los trabajadores no registrados la situación de las unidades productivas respecto a su condición de formal o informal: las empresas informales que tiene incorporados a su plantel trabajadores sin registrar deben, para revertir la situación, registrarse como empleadoras, de modo que puedan cumplir con la obligación de registrar a los trabajadores y así respetar la obligación legal.

En otras palabras, hablar de trabajadores precarios es hablar de trabajadores asalariados contratados al margen de la normativa laboral por empresas que tienen por lo menos una mínima capacidad económica, lo que les permitiría regularizar la relación laboral.

Para este grupo se pueden esbozar las siguientes categorías:

- El parcialmente registrado: Son aquellos empleos que cumplen con la formalidad de la registración (inscripción como empleador e inscripción de los trabajadores dependientes), pero que generalmente subregistran a sus trabajadores o eluden la declaración de aportes y contribuciones conforme a lo previsto en las legislaciones.
- Las formas atípicas y encubiertas de relación laboral: Se trata de identificar las situaciones que indudablemente configuran una relación laboral, pero que mediante artilugios legales eluden la responsabilidad empresaria simulando independencia de la empresa que se beneficia de su actividad productiva.

En los sectores formales, se observa que los pequeños establecimientos y firmas, más expuestas a un escenario competitivo, son los que mayor tendencia presentan a incorporar trabajadores sin registrar y en condiciones de precariedad. Fácticamente se verifica que la omisión del registro de los trabajadores disminuye a medida que aumenta el tamaño del establecimiento, y se verifica tanto en los microestablecimientos (relacionados con el sector informal) como en los pequeños establecimientos del sector formal.

Excluido el servicio doméstico, las ramas de actividad que contienen un alto componente de trabajo no registrado son la construcción, el comercio, transportes y servicios (hoteles, cafés y restaurantes). Un caso aparte lo configura el sector agropecuario. Esta actividad posee, en general, los más elevados índices de empleo no registrado, atribuible este crecimiento a la modernización de la agricultura (mecanización, uso intensivo de agroquímicos, nuevas formas de producción) y de la especialización y estacionalidad de los cultivos.