



Oficina
Internacional
del Trabajo

Ginebra

Informe V(1)

La transición de la economía informal a la economía formal



**Conferencia
Internacional
del Trabajo**

104.ª reunión, 2015

Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión, 2015

Informe V (1)

La transición de la economía informal a la economía formal

Quinto punto del orden del día

Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

ISBN 978-92-2-329017-7 (impreso)
ISBN 978-92-2-329018-4 (web pdf)
ISSN 0251-3226

Primera edición 2014

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.

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

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

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

ÍNDICE

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1
COMENTARIO DE LA OFICINA SOBRE EL PROYECTO DE RECOMENDACIÓN	3
PROYECTO DE RECOMENDACIÓN SOBRE LA TRANSICIÓN DE LA ECONOMÍA INFORMAL A LA ECONOMÍA FORMAL	23

INTRODUCCIÓN

En su 317.^a reunión (marzo de 2013), el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) decidió inscribir en el orden del día de la 103.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2014) un punto de carácter normativo relativo a la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal (procedimiento normativo de doble discusión), con miras a la elaboración de una recomendación¹. Asimismo, el Consejo aprobó un programa de plazos reducidos para llevar adelante las etapas preparatorias de dicha doble discusión².

De conformidad con el artículo 39, párrafo 1, del Reglamento de la Conferencia, la Oficina preparó un informe preliminar sobre la legislación y la práctica en los diferentes países, el cual incluía también un cuestionario que fue comunicado a los Estados Miembros en agosto de 2013³. Con arreglo al programa de plazos reducidos aprobado por el Consejo de Administración, la Oficina invitó a los gobiernos a que enviaran sus respuestas a más tardar el 31 de diciembre de 2013. Basándose en las respuestas recibidas, la Oficina preparó un segundo informe sobre este tema⁴, que fue comunicado posteriormente a los gobiernos. Estos dos informes sirvieron de base para la primera discusión del tema por la Conferencia, que tuvo lugar en su 103.^a reunión, celebrada en mayo-junio de 2014.

El 11 de junio de 2014, la Conferencia Internacional del Trabajo, congregada en Ginebra en su 103.^a reunión, adoptó la siguiente resolución⁵:

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Habiendo aprobado el informe de la Comisión encargada de examinar el quinto punto del orden del día;

Habiendo aprobado en particular como conclusiones generales, y para fines de consulta con los gobiernos, las propuestas para la elaboración de una recomendación sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal,

Decide inscribir en el orden del día de la próxima reunión ordinaria de la Conferencia el punto titulado «Facilitar la transición de la economía informal a la economía formal» para su segunda discusión con miras a la adopción de una recomendación.

¹ OIT: *Actas de la 317.^a reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*, Consejo de Administración, 317.^a reunión, Ginebra, marzo de 2013, documento GB.317/PV, párrafos 3, 5, 12, 20, 21 y 22.

² OIT: *Orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo: Propuestas para el orden del día de la 103.^a reunión (2014) y de reuniones posteriores de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Consejo de Administración, 317.^a reunión, Ginebra, marzo de 2013, documentos GB.317/INS/2 (Rev.) y GB.317/PV, *op. cit.*, párrafo 25.

³ OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*. Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.^a reunión, Ginebra, 2014.

⁴ OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*. Informe V (2), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.^a reunión, Ginebra, 2014.

⁵ OIT: *Informe de la Comisión sobre la Transición desde la Economía Informal*, en: *Actas Provisionales* núm. 11 (Rev.), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.^a reunión, Ginebra, 2014.

A la luz de esta resolución y de conformidad con el artículo 39, párrafo 6, del Reglamento de la Conferencia, la Oficina ha preparado el texto de un proyecto de recomendación. Dicho texto se ha elaborado sobre la base de la primera discusión de la Conferencia y teniendo en cuenta las respuestas recibidas al cuestionario contenido en el informe preliminar. En virtud del citado artículo 39, párrafo 6, del Reglamento, el texto del proyecto ha de enviarse a los gobiernos de suerte que llegue a poder de ellos a más tardar dos meses después de la clausura de la 103.^a reunión de la Conferencia. El presente informe tiene por objeto transmitir el proyecto de recomendación a los gobiernos, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de la Conferencia.

Se solicita a los gobiernos que, en un plazo de tres meses a contar de la recepción del presente informe, y previa celebración de consultas con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, tengan a bien dar a conocer a la Oficina si tienen enmiendas u observaciones que presentar con respecto al texto. Tomando en consideración la primera discusión, la Oficina ha propuesto que se introduzcan algunos cambios en el texto aprobado en la 103.^a reunión de la Conferencia. Dada la magnitud de los cambios propuestos, se invita a los gobiernos a que formulen observaciones detalladas sobre los mismos. Estas observaciones se recogerán en el cuarto y último informe sobre el tema, que la Oficina preparará y someterá a la consideración de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2015. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39, párrafo 6, del Reglamento de la Conferencia, las respuestas deberán comunicarse a la Oficina en Ginebra a la mayor brevedad, y a más tardar el **30 de noviembre de 2014**.

Se solicita también a los gobiernos que, dentro del mismo plazo, tengan a bien comunicar a la Oficina si consideran que el texto propuesto constituye una base apropiada para la segunda discusión en la 104.^a reunión de la Conferencia, que tendrá lugar en junio de 2015. Asimismo, se pide a los gobiernos que indiquen con qué organizaciones de empleadores y de trabajadores celebraron consultas antes de culminar la formulación de sus respuestas, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 39, párrafo 6, del Reglamento. Cabe señalar que la celebración de dichas consultas es también requerida en virtud del artículo 5, párrafo 1, apartado *a*), del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), en lo que atañe a los países que han ratificado este Convenio. Los resultados de las consultas deberían quedar reflejados en las respuestas de los gobiernos.

COMENTARIO DE LA OFICINA SOBRE EL PROYECTO DE RECOMENDACIÓN

El texto del proyecto de recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal está basado en las conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo al cabo de la primera discusión sobre el tema en su 103.^a reunión, en mayo-junio de 2014 (en adelante, las «Conclusiones»). En el texto propuesto también se han tenido en cuenta las respuestas recibidas al cuestionario que se incluyó en el informe preliminar.

Ante todo, se han atendido los llamamientos hechos a la Oficina durante la primera discusión y tras concluir ésta, en el sentido de que se colmaran los vacíos detectados en el texto, en particular con respecto al primero y segundo informes, y también de que al redactar el proyecto de instrumento se revisara el texto para aportar claridad a un tema de por sí complejo y para eliminar las incongruencias. También se pidió a la Oficina que facilitara las consultas pertinentes.

El primer debate puso de relieve la complejidad del tema y la diversidad de situaciones y perspectivas. Para la preparación del presente informe, la Oficina ha adoptado un enfoque proactivo materializado en propuestas de reestructuración y reformulación del proyecto de texto que van más allá de la práctica habitual. Con dicho enfoque, la Oficina ha querido facilitar el debate y el logro de un consenso en la segunda y última discusión del tema durante la 104.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2015), cuya duración, de dos semanas, será más corta que la habitual.

En consecuencia, los cambios de redacción introducidos en el proyecto de instrumento pueden agruparse, en general, en cuatro categorías:

- a) Reorganización del texto y cambio de los títulos de algunas partes, a fin de asegurar que el proyecto de recomendación tenga una estructura lógica; por ejemplo, las disposiciones relativas a los objetivos del instrumento se han ubicado al comienzo de la parte I, junto con las disposiciones en que se detalla el ámbito de aplicación. Los nuevos títulos reflejan con mayor exactitud el contenido de los textos incluidos en cada una de las partes.
- b) Desplazamiento de algunos párrafos y apartados, o de elementos de los mismos, hacia partes donde se insertan de manera más lógica, y su reubicación dentro de la nueva estructura. En este proceso se han eliminado las repeticiones innecesarias. En los párrafos, apartados o elementos de texto reubicados se ha conservado la redacción que tenían en las Conclusiones. Se han introducido también algunos pequeños cambios de redacción únicamente cuando ello era indispensable.
- c) Incorporación de nuevos textos, conforme a lo solicitado en la primera discusión, en particular con respecto a la parte IV titulada «Políticas de empleo».
- d) Reformulación de diversas disposiciones con el fin de darles mayor claridad y de asegurar la concordancia entre los dos idiomas oficiales (inglés y francés), evitando eventuales incoherencias con la terminología utilizada en otros instrumentos de la OIT.

En el presente comentario de la Oficina se proponen otras reformulaciones y/o adiciones de texto para su examen por los gobiernos antes de su posible inclusión en el proyecto de instrumento.

Los cambios descritos y su fundamentación se explican en el presente comentario, bajo los epígrafes pertinentes. Al proponer estos cambios, la Oficina ha tenido plenamente en cuenta las opiniones expresadas por los mandantes tripartitos y puesto especial cuidado en respetar los acuerdos alcanzados durante la primera discusión. Los pasajes que quedaron entre corchetes al cabo de la primera discusión se han mantenido entre corchetes en el texto propuesto.

Las observaciones que los gobiernos comuniquen sobre los cambios propuestos se utilizarán en la preparación del cuarto y último informe sobre el tema, que la Oficina presentará a la segunda discusión en la 104.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2015). Asimismo, hay que recordar que, en la 103.^a reunión de la Conferencia, la Oficina se comprometió a facilitar la celebración de consultas informales en el marco de los preparativos de los debates que tendrían lugar en la 104.^a reunión ¹. El presente informe se utilizará como documento de apoyo para dichas consultas. De acuerdo con la práctica establecida desde 1988, el informe de la Comisión sobre la Transición desde la Economía Informal (en adelante, «la Comisión») designada por la Conferencia de 2014 para examinar este punto se envió a los Estados Miembros, en su totalidad, junto con el acta de la discusión sobre el tema en la sesión plenaria de la Conferencia ².

PROYECTO DE RECOMENDACIÓN

Preámbulo

(Puntos 3 y 4 de las Conclusiones)

La Oficina ha preparado para el preámbulo un texto basado en los puntos 3 y 4 de las Conclusiones, con los siguientes cambios:

- El texto de las Conclusiones se ha reordenado de la manera siguiente: el preámbulo comienza con una descripción de las consecuencias derivadas de la prevalencia de la economía informal; luego, se incluyen referencias a los instrumentos pertinentes de la OIT y de las Naciones Unidas, así como a las conclusiones de las discusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo más relevantes en este ámbito; por último, se señala la necesidad de adoptar medidas para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal y se explica la finalidad de la recomendación.
- Al texto del preámbulo se han añadido seis nuevos párrafos con el objeto de proponer una lista más completa de las resoluciones y conclusiones pertinentes adoptadas por la Conferencia y de reafirmar con mayor claridad el propósito de la recomendación, según se describe a continuación:
 - el décimo párrafo del preámbulo recuerda la resolución y las Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal adoptadas por la Conferencia en su 90.^a reunión (2002), última oportunidad en que se afirmó el consenso

¹ OIT: *Actas Provisionales* núm. 11 (Rev.), 2014, *op. cit.*

² OIT: *Actas Provisionales* núm. 11 (Rev.), 2014, *op. cit.*, y *Actas Provisionales* núm. 16, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.^a reunión, Ginebra, 2014.

tripartito sobre el tema, allanándose así el terreno para la discusión de un proyecto de instrumento sobre la transición a la economía formal³;

- el duodécimo párrafo del preámbulo recuerda la resolución y las Conclusiones relativas a la crisis del empleo juvenil adoptadas por la Conferencia en su 101.ª reunión (2012)⁴;
 - el decimotercer párrafo del preámbulo recuerda la resolución y las Conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre el empleo adoptadas por la Conferencia en su 103.ª reunión (2014), que revisten interés para la transición a la economía formal⁵;
 - el decimocuarto párrafo del preámbulo, que reproduce la redacción del apartado *h)* del punto 3 de las Conclusiones, se ha incluido con el fin de destacar de mejor forma uno de los objetivos de la transición hacia la economía formal;
 - el decimoquinto párrafo del preámbulo se ha incluido para reafirmar que la transición a la economía formal «es esencial para alcanzar el desarrollo incluyente», y
 - el vigésimo párrafo del preámbulo reproduce el texto del apartado *a)* del punto 27 de las Conclusiones, el cual, por su índole, se ha incluido en el preámbulo.
- El apartado *j)* del punto 3 de las Conclusiones se ha retirado del preámbulo y, con una redacción algo modificada, se ha ubicado como párrafo 10 en la parte III («Marcos jurídicos y de políticas»), pues se ha considerado que se trata de una orientación de política.
 - El punto 4 de las Conclusiones se ha reorganizado en dos párrafos del preámbulo (decimosexto y decimonoveno), a fin de ponerlos en concordancia con la estructura de éste. En lo que atañe al decimosexto párrafo del preámbulo, la Oficina ha efectuado un pequeño cambio de redacción, a saber, la sustitución de la palabra «gran» por la palabra «amplia».

Además, la Oficina ha introducido los siguientes cambios en la redacción de algunos párrafos específicos:

- En el segundo párrafo del preámbulo, la Oficina ha sustituido la frase «los ingresos públicos, el ámbito de actuación del Estado» por «los ingresos públicos y el ámbito de actuación de los gobiernos», y suprimido las palabras «y estructurales» después de las palabras «económicas, sociales, ambientales» a fin de clarificar y simplificar el texto.
- En el quinto párrafo del preámbulo, la Oficina ha suprimido la palabra «reconocido» después de las palabras «diálogo social», a fin de armonizar el texto con el de las normas existentes.

³ OIT: *Informe de la Comisión de la Economía Informal*, en: *Actas Provisionales* núm. 25, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002.

⁴ OIT: *La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción: resolución y conclusiones de la 101.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2012.

⁵ OIT: *Informe de la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo*, en: *Actas Provisionales* núm. 12 (Rev.), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, Ginebra, 2014.

- En el sexto párrafo del preámbulo, la Oficina ha insertado las palabras «y la baja productividad» después de las palabras «bajos ingresos», por considerar que la baja productividad es una característica común de la economía informal y habida cuenta de que esta cuestión se planteó varias veces en las respuestas al cuestionario y en el curso de los debates de la Comisión.
- En el séptimo párrafo del preámbulo, la Oficina ha suprimido las palabras «y sus familias» después de «las personas pobres de las zonas rurales», ya que las familias están de por sí incluidas en esta última categoría. Además, la Oficina ha armonizado la redacción de este párrafo con la redacción del apartado *d)* del punto 18 de las Conclusiones, suprimiendo las palabras «y otros grupos vulnerables» y reemplazando las palabras «están especialmente expuestos» por «son especialmente vulnerables».
- En el noveno párrafo del preámbulo, la Oficina ha añadido las palabras «, y su Protocolo de 2014,» después de «el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)», habida cuenta de que dicho Protocolo fue adoptado por la 103.ª reunión de la Conferencia. Asimismo, la Oficina ha insertado el texto «, y la Recomendación de 1964 (núm. 122) que lo complementa, de la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169),» después de las palabras «que es uno de los convenios sobre gobernanza» referidas al Convenio núm. 122, por considerar que los citados instrumentos deberían mencionarse conjuntamente con este Convenio.
- En el último párrafo del preámbulo, el título inglés de la Recomendación se ha modificado ligeramente, con la sustitución de la palabra «transitioning» por la palabra «transition». Este cambio, que no tiene efectos en la versión española, no modifica el significado del título y simplifica la traducción a otros idiomas.
- En todo el proyecto de recomendación en inglés, la palabra «transitions» se ha sustituido por el singular «transition» a fin de asegurar una mayor coherencia del texto, en el claro entendido de que la transición a la economía formal puede tomar muchas formas.

La Oficina desea hacer notar la considerable longitud que tiene el preámbulo en su redacción actual. Por consiguiente, los Miembros tal vez estimen conveniente reducir el número de párrafos del preámbulo.

I. OBJETIVOS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Con el fin de que los objetivos y el alcance del instrumento queden claramente establecidos, la Oficina ha trasladado al comienzo del texto la descripción de los objetivos que se enunciaban en el punto 12 de las Conclusiones, integrándola con el texto de la parte I de las Conclusiones (titulada «Ámbito de aplicación»). La Oficina ha introducido un nuevo título para la parte I del proyecto de recomendación, a saber, «Objetivos y ámbito de aplicación».

Con respecto al ámbito de aplicación del instrumento, habida cuenta de los debates que tuvieron lugar durante la reunión de la Conferencia en 2014 y de las respuestas al cuestionario, y con el fin de lograr una mayor claridad y coherencia en la descripción del término «economía informal», la Oficina ha reestructurado y reformulado el texto tal y como se detalla en los párrafos siguientes.

El punto 10 de las Conclusiones, que se había incluido en la parte titulada «Ámbito de aplicación» durante el debate de 2014, se refiere claramente a cuestiones de política y

de ámbito de acción, por lo que la Oficina lo ha trasladado a la parte III del proyecto de recomendación, titulada «Marcos jurídicos y de políticas» (párrafo 14).

Párrafo 1
(Punto 12 de las Conclusiones)

En el párrafo 1, que establece los objetivos de la Recomendación, la Oficina ha eliminado de la frase introductoria las palabras «tomando en consideración la legislación y las circunstancias nacionales», por considerar que este principio ya se ha incluido entre los principios enunciados en la parte II, los cuales se aplicarían a todas las disposiciones de la Recomendación.

Párrafo 2
(Punto 5 de las Conclusiones)

El párrafo 2 tiene la misma redacción que el punto 5 de las Conclusiones.

Párrafos 3 y 4
(Puntos 6 y 7 de las Conclusiones)

En los párrafos 3 y 4 se ha recogido el texto de los puntos 6 y 7 de las Conclusiones, reestructurados por la Oficina.

En el párrafo 3 se precisan los posibles ámbitos del trabajo informal, que puede tener lugar tanto en espacios públicos como en espacios privados. Ahora bien, dado que el término «trabajo informal» no figura en ninguna otra parte del proyecto de recomendación, y que tampoco se define en los párrafos 4, 5 ó 6, este texto se ha incluido en un párrafo aparte.

En el párrafo 4 se presenta una descripción de lo que significa el término «economía informal» y se señalan expresamente las actividades que el término no incluye a los efectos de la Recomendación.

Con respecto al apartado *b*) del párrafo 4 del texto propuesto, la Comisión decidió en la primera discusión que se suprimiera la frase «tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes», referida al término «actividades ilícitas», habida cuenta de que en los tratados internacionales se definían como «ilícitas» algunas actividades específicas, pero no se definía el concepto mismo de «actividades ilícitas»; además, ciertas actividades ilícitas que quizás sería conveniente excluir del ámbito de aplicación del proyecto de recomendación pudieran no estar comprendidas en tratados internacionales.

La Oficina señala a la atención de los Miembros que la supresión de la frase que precisa el alcance del término «actividades ilícitas», refiriéndolo a su definición en tratados internacionales, podría tener como consecuencia que se excluya del ámbito de aplicación del proyecto de recomendación a una proporción importante de trabajadores y unidades económicas de la economía informal. En su reunión de 2002, al adoptar las Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, la Conferencia trató de establecer una distinción entre las actividades llevadas a cabo en la economía informal y «las actividades delictivas o ilegales, como la producción y el tráfico de drogas ilegales, que están contempladas en el derecho penal y no pueden ser reglamentadas o amparadas por la legislación laboral o comercial»⁶. Una cuestión similar en materia de definiciones

⁶ Párrafo 5 de las *Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal*, contenidas en OIT: *Informe de la Comisión de la Economía Informal*, en: *Actas Provisionales* núm. 25, 2002, *op. cit.*

fue resuelta en el artículo 3 del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), en el que junto con la referencia a las «actividades ilícitas» se incluyó un texto en el que se precisaba el alcance de tales actividades: «en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes».

La Oficina invita, pues, a los Miembros a que consideren la posibilidad de incluir, después del término «actividades ilícitas», el siguiente texto:

, en particular la producción de bienes y servicios cuya producción, venta o posesión está prohibida por la legislación, incluyendo la producción y el tráfico de estupefacientes, la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, la trata de personas y el blanqueo de dinero, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes».

La Oficina invita a los mandantes a remitirle observaciones en cuanto a si la inclusión de dicha enumeración no exhaustiva de actividades ilícitas definidas como tales en los tratados internacionales sería un medio adecuado para proporcionar orientación en el ámbito del instrumento.

Párrafo 5
(Punto 8 de las Conclusiones)

Con respecto al apartado *b)* del párrafo 5, la Oficina desea señalar a la atención de los Miembros que el término «miembros de [sus] familias insuficientemente remunerados» no está bien definido, ya que en este ámbito no se practica un nivel de remuneración de referencia generalmente reconocido. En la medida en que otras disposiciones de esta parte se han basado en la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo, de 1993, los Miembros podrían considerar la posibilidad de utilizar el término correspondiente que figura en dicha Clasificación, a saber, «trabajadores familiares auxiliares», a fin de armonizar esa terminología con la que se utiliza en el apartado *b)* del párrafo 6 del texto propuesto.

Párrafo 6
(Punto 9 de las Conclusiones)

La Oficina ha tratado de simplificar y armonizar la formulación de este párrafo, habida cuenta de que en el punto 9 de las Conclusiones se había hecho referencia a las unidades económicas con respecto a algunos grupos, pero no con respecto a otros, y de que el término «sector informal» se había mantenido para un grupo, pero se había eliminado en el resto del texto.

Teniendo en cuenta que la descripción del término «unidades económicas» se ha incluido ahora en la parte titulada «Objetivos y ámbito de aplicación», y tomando en consideración la formulación introducida por la Comisión con respecto a los trabajadores por cuenta propia, la Oficina ha reorganizado el texto utilizando el término «unidades económicas» en relación a todos los grupos, con la excepción del grupo descrito en el apartado *d)* del párrafo 6. Por lo que se refiere a este último apartado, la Oficina señala a la atención de los Miembros que los trabajadores que son parte en relaciones de trabajo no reconocidas y no reguladas suelen ser considerados como asalariados con empleo informal. En aras de una mayor claridad, la Oficina solicita que se le remitan observaciones sobre el texto siguiente, que reúne los actuales apartados *c)* y *d)* del párrafo 6 y los sustituye:

- c)* los trabajadores asalariados con empleo informal – incluyendo los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas – que trabajan en empresas formales o en unidades económicas de la economía informal, o bien para ellas, [incluso en

régimen de subcontratación o en cadenas de suministro,] o en hogares como trabajadores domésticos remunerados.

(Punto 10 de las Conclusiones)

La Oficina señala a la atención de los Miembros que la redacción del punto 10 de las Conclusiones no describe el ámbito de aplicación del proyecto de recomendación, sino que se refiere más bien al hecho de que poseer tierras y otros bienes es un factor que contribuye a facilitar la transición a la economía formal, y a que esta disposición estaría mejor ubicada en otra parte del texto. Por consiguiente, la Oficina ha trasladado el texto en cuestión a la parte III («Marcos jurídicos y de políticas»), como párrafo 14.

Párrafo 7

(Punto 11 de las Conclusiones)

La Oficina propone que la frase «conforme a la definición enunciada en la presente Recomendación» se sustituya por «con arreglo a la descripción de ésta en la presente Recomendación», pues considera que lo que se presenta en el texto es más bien una descripción de la economía informal, y no una definición.

Por otra parte, teniendo en cuenta que los debates en la Comisión pusieron de manifiesto los puntos de discrepancia entre los interlocutores sociales y varios representantes gubernamentales acerca de la naturaleza y la finalidad de las consultas a que se hace referencia implícita en el párrafo 7, la Oficina invita a los Miembros a considerar la posibilidad de sustituir las palabras «por medio de mecanismos tripartitos en los que participen plenamente» por la frase «en consulta con», a fin de armonizar esta disposición con la redacción que se utiliza en diversos instrumentos existentes, tales como el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), la Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201), y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Reconociendo que la responsabilidad general y primordial en lo que atañe a dar efecto a una recomendación recae en los gobiernos, esta nueva redacción hace hincapié en la responsabilidad que incumbe a las autoridades competentes por lo que se refiere a identificar la naturaleza y la magnitud de la economía informal, y también a celebrar consultas con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores en general y con las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal.

Además, la Oficina señala a la atención de los Miembros que, en su formulación actual, esta disposición excluye la celebración de consultas directas con las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, y prevé que estas últimas deberían incluirse entre las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores a fin de poder participar en los procesos de consulta. La Oficina desea señalar a la atención de los Miembros que la redacción actual del punto 29 de las Conclusiones y del párrafo 27 del proyecto de recomendación es más incluyente y refleja la redacción utilizada inicialmente por la Oficina en las Conclusiones propuestas que se recogieron en el segundo informe sobre este tema, informe que se preparó sobre la base de las respuestas al cuestionario⁷.

⁷ OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*. Informe V (2), *op. cit.*

Habida cuenta de lo que antecede, se invita a los Miembros a que consideren la posibilidad de reformular el párrafo 7 del proyecto de recomendación, según el tenor siguiente:

Habida cuenta de las diversas formas que reviste la economía informal en los Estados Miembros, la autoridad competente debería determinar la naturaleza y el alcance de la economía informal, con arreglo a la descripción de ésta en la presente Recomendación, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores y con representantes de las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, cuando tales organizaciones existan.

En los Convenios núms. 122 y 189 y las Recomendaciones núms. 169, 193, 201 y 202 se pueden encontrar formulaciones similares, en las que se subraya la necesidad de adoptar un enfoque más incluyente para abordar los procesos de consulta.

II. PRINCIPIOS RECTORES

Teniendo en cuenta que los objetivos y el ámbito de aplicación del instrumento se definen en la parte I, la Oficina ha colocado las disposiciones de orientación general en la parte II, que lleva por título «Principios rectores».

Párrafo 8

*(Puntos 13, apartados a), b), c), d) y e), 18, apartados c), d) y e),
y 21 de las Conclusiones)*

En el párrafo 8 se incluyen varios enunciados de carácter general que se aplican a todas las disposiciones del proyecto de recomendación; su presentación como principios rectores pone de relieve su importancia y permite al mismo tiempo evitar que haya que repetirlos en otras partes del texto. Estos principios generales, que aparecían repetidos en varios puntos de las Conclusiones y que se recogieron en diversas respuestas al cuestionario, han sido agrupados en esta parte del texto por la Oficina, que ha introducido además algunos pequeños cambios de redacción menores en los apartados para aumentar la claridad y la coherencia del instrumento. Así, el párrafo 8 queda estructurado de la siguiente manera:

- El apartado *a)* del párrafo 8 es una versión algo modificada del apartado *a)* del punto 13 de las Conclusiones, y pone de relieve la diversidad de las situaciones de actividad informal existentes en los diferentes grupos de la economía informal. La palabra «causas» que figuraba antes de «características» se ha eliminado por razones gramaticales; la frase «sus diferentes necesidades en materia de protección» ha sido sustituida por las palabras «y necesidades», cambio cuya finalidad es ampliar el ámbito de las necesidades que se han de considerar; en la versión inglesa del texto, las palabras «and the need to» se han sustituido por las palabras «and the necessity to».
- El apartado *b)* del párrafo 8 se basa en el apartado *a)* y pone de relieve la diversidad de situaciones que se dan en los distintos contextos nacionales. Esta idea se había incluido, en particular, en el apartado *c)* del punto 13 de las Conclusiones.
- El apartado *c)* del párrafo 8 pone de relieve «que para facilitar la transición a la economía formal se pueden aplicar diversas y múltiples estrategias», tal como se mencionaba en el apartado *c)* del punto 13 de las Conclusiones.

- El apartado *d)* del párrafo 8 es nuevo y tiene por objeto destacar la importancia de la coherencia y la coordinación en una amplia gama de ámbitos de política, con el fin de facilitar la transición a la economía formal.
- El apartado *e)* del párrafo 8 proviene del punto 21 de las Conclusiones. La Oficina ha trasladado este apartado a la parte II para subrayar la importancia de la promoción y la protección de los derechos humanos de las personas ocupadas en la economía informal, como principio rector en este campo.
- El apartado *f)* del párrafo 8 es el apartado *e)* del punto 13 de las Conclusiones.
- El apartado *g)* del párrafo 8 es nuevo y pone de relieve que existe un conjunto de normas internacionales del trabajo actualizadas, con orientaciones útiles sobre diversos ámbitos de política, inclusive en lo relativo a facilitar la transición a la economía formal. La Oficina propone que al final del párrafo se inserte una referencia al anexo, en el cual se enumeran los instrumentos pertinentes. Más adelante, en el comentario de la Oficina sobre el anexo, la Oficina propone que los instrumentos de la lista se organicen por temas, y no por año de adopción. La referencia al anexo que figura en la parte II, sobre los principios rectores, obvia la necesidad de hacer referencia detallada a dichos instrumentos en el texto de disposiciones específicas.
- En el apartado *h)* del párrafo 8, la Oficina ha introducido una pequeña modificación con respecto al texto que figuraba en el apartado *c)* del punto 18 de las Conclusiones, a fin de armonizar la redacción con la que se utiliza en instrumentos existentes: «la promoción de la igualdad de género y la no discriminación».
- En el apartado *i)* del párrafo 8, la Oficina ha efectuado algunos pequeños cambios de redacción con respecto al apartado *d)* del punto 18 de las Conclusiones, a fin de mejorar la legibilidad del texto y de armonizarlo con la formulación del séptimo párrafo del preámbulo. La Oficina también ha efectuado algunos pequeños ajustes de redacción, con la introducción de las palabras «la necesidad de» al comienzo del apartado y la sustitución de las palabras «por ser» por las palabras «que son» antes de las palabras «especialmente vulnerables».
- El apartado *l)* del párrafo 8 es una nueva formulación del apartado *b)* del punto 13 de las Conclusiones, y también se ha armonizado con respecto a la redacción del cuarto párrafo del preámbulo. En el curso de los debates de la Comisión, varios oradores, entre ellos los delegados que propusieron el texto subenmendado que se adoptó finalmente, indicaron que esta disposición estaría mejor ubicada en la parte VI («Incentivos, cumplimiento y control de la aplicación»). Valga señalar que en la citada parte VI (apartado *e)* del párrafo 22) figura ya una disposición similar, que la Oficina ha mantenido habida cuenta de que una parte del texto está encerrada entre corchetes.

III. MARCOS JURÍDICOS Y DE POLÍTICAS

Párrafo 9 (Punto 14 de las Conclusiones)

El párrafo 9 tiene la misma redacción que el punto 14 de las Conclusiones.

Párrafo 10
(Punto 3, apartado j), de las Conclusiones)

La Oficina ha desplazado el apartado j) del punto 3 de las Conclusiones, que trata de la necesidad de realizar una evaluación adecuada de la economía informal, y lo ha ubicado como párrafo 10 del proyecto de Recomendación, habida cuenta de que esta disposición proporciona una orientación sobre políticas y por ende estaría mejor integrada en la parte titulada «Marcos jurídicos y de políticas». La Oficina ha efectuado unos pequeños cambios de redacción con el objeto de aclarar los objetivos de dicha evaluación.

Párrafo 11
(Punto 15 de las Conclusiones)

La Oficina considera que es conveniente dividir el punto 15 de las Conclusiones para crear dos párrafos en el proyecto de recomendación, a fin de dar mayor claridad a las distintas ideas tratadas en dicho punto. Así, el párrafo 11 se refiere a la necesidad de tener en cuenta las funciones de los diferentes niveles de gobierno. La Oficina ha trasladado la segunda oración del punto 15, que trata de la coordinación entre las instituciones, al párrafo 13 de la misma parte en el proyecto de recomendación (véase más adelante el comentario pertinente).

Por otra parte, según la interpretación de la Oficina, el término «cuando proceda» no se refiere a la necesidad de contar con un marco integrado de políticas, cuestión que debería ser un objetivo en toda circunstancia, sino más bien a la frase que antecede; entendido así, «cuando proceda» califica la naturaleza de las estrategias o planes nacionales de desarrollo, que difieren de un país a otro. Se invita a los Miembros a que confirmen que esta interpretación es correcta.

Párrafo 12
(Punto 16, apartados a) a s), de las Conclusiones)

Los Miembros tal vez consideren la posibilidad de modificar la frase de introducción, sustituyendo la palabra «abordar», que tiene un sentido neutro, por la palabra «propiciar». Así, el texto de la frase introductoria sería el siguiente: «Este marco integrado de políticas debería propiciar:». Tal cambio permitiría expresar en términos más claros el sentido que se pretende dar a las políticas en este párrafo, el cual no se limitaría a proponer una lista de ámbitos de políticas.

Los apartados b) y siguientes del párrafo 12 se han modificado ligeramente para asegurar la coherencia de la lista de ámbitos de política y armonizarla con la formulación del apartado a) del mismo párrafo, cuya redacción coincide con la que se utilizó en el apartado a) del punto 16 de las Conclusiones.

La Oficina ha efectuado los siguientes cambios en el párrafo 12: en el apartado b), ha sustituido la palabra «el» por la palabra «un», y añadido al final del texto la palabra «apropiado»; en el apartado c), ha sustituido la palabra «el» por la palabra «un», y añadido al final del texto la palabra «favorable»; en el apartado p), ha sustituido el texto «el control de la seguridad y la salud en el trabajo» por el texto «una seguridad y una salud efectivas en el trabajo»; en el apartado g), ha insertado las palabras «la promoción de» antes de «la iniciativa empresarial», y en el apartado s), ha sustituido el texto «el acceso a la justicia» por el texto «un acceso efectivo a la justicia».

En el apartado g) del párrafo 12, a fin de ganar claridad, la Oficina ha eliminado la frase «por ejemplo, las empresas nacientes,» por considerar que estas empresas están

comprendidas en el término «iniciativa empresarial» y en las demás categorías indicadas en el apartado.

En el apartado *i)* del párrafo 12, la Oficina ha incluido una orientación adicional relativa al acceso al financiamiento y al crédito, sustituyendo el texto «el acceso al financiamiento y el crédito» por el texto «el acceso a los servicios financieros, incluso mediante un marco normativo que promueva un sector financiero incluyente».

Para completar la lista de políticas pertinentes, la Oficina ha añadido un nuevo apartado *m)* al párrafo 12, cuyo texto proviene del apartado *f)* del punto 18 de las Conclusiones, modificado: «las políticas sectoriales».

A fin de asegurar la coherencia del apartado *n)* del párrafo 12 con las disposiciones de la Recomendación núm. 202, la Oficina ha efectuado el siguiente cambio de redacción: «el establecimiento de pisos de protección social, cuando no existan, y la extensión de la cobertura de la seguridad social;».

En el apartado *r)* del párrafo 12, la Oficina ha añadido las palabras «de políticas» después de las palabras «con inclusión», a fin de que se comprenda mejor en este contexto que el calificativo de «formuladas» debería referirse no sólo a un nivel dado de salarios mínimos, sino también al mecanismo de fijación del salario mínimo en su totalidad.

Párrafo 13 *(Punto 15 de las Conclusiones)*

Como se explica más arriba en el comentario relativo al párrafo 11, para aumentar la claridad y la coherencia de esta parte, la Oficina ha incluido un nuevo párrafo, que se ha redactado sobre la base de la segunda oración del punto 15 de las Conclusiones.

Además, la Oficina señala a la atención de los Miembros que la lista de organismos institucionales presentada en este párrafo no es exhaustiva y no incluye a muchas instituciones que son responsables de los ámbitos de políticas señalados en el párrafo 12. De ahí que la Oficina proponga que en la próxima versión del instrumento se supriman las palabras «tales como» y la lista de organismos y autoridades que se detalla después de dichas palabras. La Oficina solicita que se le remitan observaciones sobre esta propuesta.

Párrafo 14 *(Punto 10 de las Conclusiones)*

Como se explicó anteriormente con respecto a la parte I («Objetivos y ámbito de aplicación»), el texto del punto 10 de las Conclusiones se ha trasladado a la parte III del proyecto de recomendación («Marcos jurídicos y de políticas») como párrafo 14, por considerarse que este párrafo aporta orientación sobre un importante ámbito de política, a saber, la tierra y la propiedad, y que no estaba bien ubicado en la parte sobre los objetivos y el ámbito de aplicación.

IV. POLÍTICAS DE EMPLEO

Párrafos 15 y 16 *(Puntos 17 y 19 de las Conclusiones)*

A la luz del mandato otorgado a la Oficina por la Comisión en el sentido de preparar un nuevo texto para la parte IV sobre las políticas de empleo, la Oficina ha añadido dos nuevos párrafos (núms. 15 y 16). Estos párrafos son una versión condensada

y abreviada de las orientaciones más actualizadas que figuran en la resolución y las Conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre el empleo adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 103.^a reunión (2014) ⁸. Estas Conclusiones se alcanzaron gracias a un sólido consenso tripartito, en particular con respecto a los elementos clave de un marco amplio de políticas de empleo enfocadas en la promoción del empleo pleno, decente, productivo y libremente elegido. Las disposiciones pertinentes se han abreviado y reformulado ligeramente para adaptarlas al contexto del proyecto de recomendación y para proporcionar orientaciones relativas a la promoción de la creación de empleo en la economía formal, lo que facilitará la transición a la economía formal. En las Conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre el empleo, de 2014, se recuerdan la resolución y las Conclusiones sobre la crisis del empleo juvenil, adoptadas por la Conferencia en su 101.^a reunión (2012) ⁹, y la resolución y las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, adoptadas por la Conferencia en su 96.^a reunión (2007) ¹⁰. Con el fin de evitar repeticiones, el apartado *c*) del párrafo 16 se ha ampliado y redactado en conformidad con el punto 17 de las Conclusiones.

Además, a la luz de los planteamientos formulados durante la primera discusión, en que se puso de relieve la necesidad de disponer de orientaciones «prácticas», inclusive para la transición de las microempresas y las pequeñas empresas a la economía formal, se solicita a los Miembros que remitan sus observaciones con respecto a la inclusión de un nuevo párrafo después del párrafo 16, en el que se proporcionarían orientaciones específicas y prácticas sobre una política en este ámbito. Este párrafo, basado en el análisis de las buenas prácticas más recientes de la Oficina, sería el siguiente:

Los Miembros deberían adoptar medidas a fin de facilitar y crear incentivos para la transición de las microempresas y las pequeñas empresas a la economía formal, incluyendo las siguientes:

- a*) reformar las normativas sobre la creación de empresas, reduciendo los costos de registro o la duración del procedimiento;
- b*) reducir los costos de cumplimiento, mediante la introducción de sistemas simplificados de evaluación de impuestos y de pago de las contribuciones, como los que integran el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre el valor añadido y las contribuciones a la seguridad social en una sola tributación que se paga periódicamente;
- c*) la promoción del acceso de las microempresas y las pequeñas empresas a la contratación pública, a través de medidas como la reducción del volumen de las compras públicas, la oferta de servicios de formación y de asesoramiento para la participación en licitaciones públicas, y el establecimiento de cuotas de contratación pública reservadas para estas empresas;
- d*) la mejora del acceso a servicios financieros incluyentes, como el crédito y los capitales, los servicios de pago y de seguros, y los sistemas de garantía, adecuados al tamaño de estas empresas y a sus necesidades;
- e*) la mejora del acceso a la formación empresarial y a servicios de desarrollo empresarial adaptados a estas empresas, y
- f*) la mejora del acceso a la cobertura de la seguridad social, por ejemplo, mediante subsidios temporales o permanentes para el pago de las contribuciones al seguro social.

⁸ OIT: *Informe de la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo*, en: *Actas Provisionales* núm. 12 (Rev.), 2014, *op. cit.*

⁹ OIT: *La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción*, *op. cit.*

¹⁰ OIT: *Informe de la Comisión de las Empresas Sostenibles*, en: *Actas Provisionales* núm. 15, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.^a reunión, Ginebra, 2007.

V. DERECHOS Y PROTECCIÓN SOCIAL

Con el fin de reflejar mejor el contenido de esta parte, la Oficina ha modificado el título, cuyo tenor es ahora «Derechos y protección social».

Párrafo 17 (Punto 20 de las Conclusiones)

El párrafo 17 tiene la misma redacción que el punto 20 de las Conclusiones.

Párrafo 18 (Punto 22, apartados a), b) y c), de las Conclusiones)

La Oficina propone un pequeño cambio de redacción en el apartado b) del párrafo 18, a saber, la sustitución de las palabras «en la economía informal» por las palabras «a los empleadores y los trabajadores de la economía informal», con el fin de dar mayor claridad al objetivo de la disposición. Los Miembros tal vez consideren conveniente remitir a la Oficina sus observaciones sobre esta propuesta.

Por otra parte, con el fin de mejorar y simplificar la estructura del proyecto de recomendación y de evitar repeticiones, la Oficina ha trasladado el texto del apartado c) del punto 22 de las Conclusiones, que se ha incorporado al apartado b) del párrafo 22 de la parte VI («Incentivos, cumplimiento y control de la aplicación») del proyecto de recomendación, que trata de los sistemas de inspección (apartado c) del punto 25 de las Conclusiones).

Párrafo 19 (Punto 23, apartados a), b), c) y d), de las Conclusiones)

En aras de una mayor claridad, la Oficina ha reordenado estas disposiciones, trasladando el texto del apartado b) del punto 23 al final del párrafo 19.

Párrafo 20 (Punto 24 de las Conclusiones)

En la reunión de 2014 de la Conferencia, el debate sobre el punto 24 quedó inconcluso y el texto se dejó entre corchetes. La Oficina invita a los Miembros a que le remitan sus observaciones sobre la siguiente nueva redacción de este texto, basada en una subenmienda presentada por el grupo de la Unión Europea durante la primera discusión:

Los Miembros deberían adoptar medidas apropiadas, como la prestación de incentivos apropiados, el control del cumplimiento de la legislación y la aplicación de sanciones, con el objeto de prevenir la evasión del pago de impuestos y cotizaciones y el no respeto de la legislación social y laboral y de otras normativas.

VI. INCENTIVOS, CUMPLIMIENTO Y CONTROL DE LA APLICACIÓN

Párrafo 21 (Punto 18, apartados a) y b), de las Conclusiones)

En aras de una mayor claridad, el texto de los dos primeros apartados del punto 18 de las Conclusiones, relativos a los incentivos y el cumplimiento, se ha ubicado en la parte VI del proyecto de recomendación, titulada «Incentivos, cumplimiento y control de la aplicación».

En el apartado *b)* del párrafo 21, la Oficina ha suprimido la palabra «identificar» y desplazado las palabras «proporcionar incentivos», ubicándolas después de «informalidad» (término que fue sustituido por «economía informal») con el objeto de mejorar la fluidez del texto, pero sin menoscabar su sustancia.

Los Miembros tal vez consideren la posibilidad de adoptar algunos cambios de redacción propuestos por la Oficina para el apartado *b)* del párrafo 21, en el sentido de que en la descripción de las ventajas derivadas de una transición efectiva a la economía formal también se mencionen las ventajas que esa transición ofrece a los trabajadores, como se indica en el preámbulo. Con tal fin, la Oficina propone añadir en ese apartado una referencia a «la protección social y los derechos en el trabajo». Además, la Oficina propone que se añada una referencia a la «justicia», para reflejar mejor las enmiendas que se presentaron a la Comisión en relación con el acceso a la justicia y a los procedimientos de queja y de recurso. De aceptarse todos estos cambios, el texto del apartado *b)* del párrafo 21 sería el siguiente:

promover las ventajas de una transición efectiva a la economía formal y proporcionar incentivos para realizarla, tales como un mejor acceso a los servicios para las empresas, el financiamiento, la infraestructura, los mercados, la tecnología, los programas de educación y capacitación, la protección social, la justicia y los derechos en el trabajo, y los derechos de propiedad.

Párrafo 22

(Punto 25, apartados a) a e), y punto 22, apartado c), de las Conclusiones)

La Oficina ha dividido el apartado *c)* del punto 25 de las Conclusiones en dos apartados (*b)* y *c)*) del párrafo 22 del proyecto de recomendación, a fin de dar más visibilidad a los temas que se tratan en estas disposiciones.

Como se explicó anteriormente, la Oficina ha trasladado a esta parte VI el texto del apartado *c)* del punto 22 de las Conclusiones, que ha integrado en el apartado *b)* del párrafo 22 del proyecto de recomendación, basándose en que el apartado *c)* del párrafo 25 de las Conclusiones trata de los sistemas de inspección.

Por otra parte, se invita a los Miembros a que remitan sus observaciones con respecto a la propuesta de la Oficina en el sentido de reemplazar el texto entre corchetes al final del apartado *e)* del párrafo 22 por un nuevo texto, en consonancia con la redacción del preámbulo. El nuevo texto sería el siguiente: «, en particular a quienes trabajan u operan en la economía informal para eludir las leyes y reglamentos».

VII. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y LIBERTAD SINDICAL, DIÁLOGO SOCIAL Y PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES Y DE TRABAJADORES

Con el objeto de reflejar de forma más precisa el contenido de esta parte VII, la Oficina modificó el título para que dijera: «Libertad de asociación y libertad sindical, diálogo social y papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores».

Párrafo 23

(Punto 26, apartado b), de las Conclusiones)

El párrafo 23 tiene la misma redacción que el apartado *b)* del punto 26 de las Conclusiones.

Párrafo 24

(Punto 27, apartado b), de las Conclusiones)

El párrafo 24 tiene la misma redacción que el apartado *b)* del punto 27 de las Conclusiones. Por otra parte, el apartado *a)* del párrafo 27 de las Conclusiones se ha trasladado al preámbulo del proyecto de instrumento (vigésimo párrafo), ya que por su índole queda mejor ubicado en dicho preámbulo.

Párrafo 25

(Punto 26, apartado a), de las Conclusiones)

El párrafo 25 tiene la misma redacción que el apartado *a)* del punto 26 de las Conclusiones.

Párrafo 26

(Punto 28 de las Conclusiones)

La Oficina señala a la atención de los Miembros que, en su tenor actual, esta disposición excluye la celebración de consultas directas con las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de quienes trabajan u operan en la economía informal, y prevé que dichas organizaciones deberían haberse incluido en la categoría de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores para poder participar en los procesos de consulta. La Oficina también señala a la atención de los Miembros que la redacción actual del punto 29 de las Conclusiones y del párrafo 27 del proyecto de recomendación es más incluyente y refleja la redacción utilizada inicialmente por la Oficina en las Conclusiones propuestas que se recogieron en el segundo informe sobre este tema, preparado sobre la base de las respuestas al cuestionario, y en varias normas existentes de la OIT, como los Convenios núms. 122 y 189 y las Recomendaciones núms. 169, 193, 201 y 202.

La Oficina pone de relieve la práctica observada actualmente en muchos países en desarrollo cuyos gobiernos, al diseñar y poner en práctica políticas y programas, celebran, por diferentes razones, consultas con las organizaciones constituidas por afiliación representativas de quienes trabajan u operan en la economía informal, incluso cuando las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores no incluyen entre sus miembros a las organizaciones de la economía informal o de determinados sectores de la economía informal en los que desarrollan sus actividades.

Como alternativa a la redacción de la disposición que figura actualmente en el proyecto de recomendación, los Miembros tal vez estimen conveniente considerar el texto siguiente, que permitiría armonizar la redacción con la que se ha utilizado en instrumentos existentes de la OIT, como la Recomendación núm. 201.

Los Miembros, al elaborar, aplicar y evaluar las políticas y programas pertinentes con respecto a la economía informal, incluida su formalización, deberían celebrar consultas con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores y promover la participación activa de dichas organizaciones, así como con los representantes de las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, cuando tales organizaciones existan.

Párrafo 27

(Punto 29 de las Conclusiones)

Considerando la naturaleza de esta disposición, la Oficina ha reformulado el párrafo, que comenzaría de la manera siguiente: «Los Miembros y las organizaciones de

empleadores y de trabajadores podrán solicitar la asistencia de la Oficina Internacional del Trabajo al objeto de potenciar la capacidad de...».

VIII. RECOPIACIÓN DE DATOS Y SEGUIMIENTO

Párrafo 28

(Punto 30, apartados a) y b), de las Conclusiones)

En la frase introductoria del párrafo, la Oficina ha sustituido las palabras «los interlocutores sociales» por las palabras «las organizaciones de empleadores y de trabajadores», a fin de mantener la coherencia con el resto del texto.

La Oficina señala a la atención de los Miembros la importancia de producir de forma regular datos sobre la naturaleza, la magnitud y la evolución de la economía informal con el fin de mejorar el diseño de políticas que faciliten la transición a la economía formal, y también la importancia de formular y supervisar estadísticas de forma más eficiente en los planos nacional e internacional.

Además, habida cuenta de la necesidad de asegurar la comparabilidad de los datos, se invita a los Miembros a que remitan sus observaciones sobre si se debería incluir una referencia a las resoluciones y las directrices más actualizadas que haya adoptado la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, así como una referencia a las orientaciones y el apoyo que facilita la Oficina Internacional del Trabajo. En otros instrumentos de la OIT se hace referencia explícita a esas orientaciones, como es el caso de la Recomendación núm. 202, en su párrafo 22. El texto de tal referencia sería el siguiente:

Al formular o revisar los conceptos, las definiciones y la metodología utilizados para producir datos, estadísticas e indicadores sobre la economía informal, los Miembros deberían tomar en consideración las orientaciones pertinentes proporcionadas por la Organización Internacional del Trabajo, en particular, y según proceda, las Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo en 2003.

IX. APLICACIÓN Y SEGUIMIENTO

Párrafo 29

(Punto 31, apartados a) a f), de las Conclusiones)

En el párrafo 29, la Oficina propone trasladar al final del texto introductorio las palabras «, cuando proceda,», de tal manera que dicho texto introductorio terminaría con la frase siguiente: «a través de uno o más, cuando proceda, de los siguientes medios:».

La Oficina señala a la atención de los Miembros que, en su redacción actual, esta disposición introductoria excluye la celebración de consultas directas con las organizaciones constituidas por afiliación representativas de quienes trabajan u operan en la economía informal, y prevé que dichas organizaciones deberían haberse incluido en la categoría de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores para poder participar en los procesos de consulta. La Oficina también señala a la atención de los Miembros que la redacción actual del punto 29 de las Conclusiones y del párrafo 27 del proyecto de recomendación es más incluyente y refleja la redacción utilizada inicialmente por la Oficina en las Conclusiones propuestas que se recogieron en el segundo informe sobre este tema, preparado sobre la base de las respuestas al cuestionario, y en varias normas existentes de la OIT, como los Convenios núms. 122 y 189 y las Recomendaciones núms. 169, 193, 201 y 202.

Como alternativa a la redacción que figura actualmente en el proyecto de recomendación, los Miembros tal vez estimen conveniente considerar el texto siguiente, que permitiría armonizar la redacción con la que se ha utilizado en instrumentos existentes de la OIT, como la Recomendación núm. 201.

Los Miembros deberían dar cumplimiento a las disposiciones de la presente Recomendación, según proceda, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, así como con las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, cuando tales organizaciones existan, a través de uno o más de los siguientes medios:

Párrafo 30
(Punto 32 de las Conclusiones)

La Oficina señala a la atención de los Miembros que, en su redacción actual, esta disposición excluye la celebración de consultas directas con las organizaciones constituidas por afiliación representativas de quienes trabajan u operan en la economía informal, y prevé que dichas organizaciones deberían haberse incluido en la categoría de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores para poder participar en los procesos de consulta. La Oficina también señala a la atención de los Miembros que la redacción actual del punto 29 de las Conclusiones y del párrafo 27 del proyecto de recomendación es más incluyente y refleja la redacción utilizada inicialmente por la Oficina en las Conclusiones propuestas que se recogieron en el segundo informe sobre este tema, preparado sobre la base de las respuestas al cuestionario, y en varias normas existentes de la OIT, como los Convenios núms. 122 y 189 y las Recomendaciones núms. 169, 193, 201 y 202.

La Oficina pone de relieve la práctica observada actualmente en muchos países en desarrollo cuyos gobiernos, al diseñar y poner en práctica políticas y programas, celebran, por diferentes razones, consultas con las organizaciones constituidas por afiliación representativas de quienes trabajan u operan en la economía informal, incluso cuando las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores no incluyen entre sus miembros a las organizaciones de la economía informal o de determinados sectores de la economía informal en los que desarrollan sus actividades.

Como alternativa a la redacción que figura actualmente en el proyecto de recomendación, los Miembros tal vez estimen conveniente considerar el texto siguiente, que permitiría armonizar la redacción con la que se ha utilizado en instrumentos existentes de la OIT, como la Recomendación núm. 201.

Los Miembros, según proceda, deberían llevar a cabo periódicamente un examen de la eficacia de las políticas y las medidas destinadas a facilitar la transición a la economía formal, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, así como con representantes de las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, cuando tales organizaciones existan.

Párrafos 31 y 32
(Punto 33 de las Conclusiones)

Para dar mayor claridad al texto, la Oficina ha desglosado en dos párrafos (núms. 31 y 32) el punto 33 de las Conclusiones; en el párrafo 31, después de las palabras «deberían tener en cuenta», ha insertado las palabras «las orientaciones contenidas en», lo que permitiría subrayar que los instrumentos a que se refiere el párrafo pueden servir para guiar la formulación de políticas encaminadas a facilitar la transición a la economía formal.

Párrafo 33
(Punto 34 de las Conclusiones)

La Oficina ha fusionado los dos apartados del punto 34 de las Conclusiones en el texto del párrafo 33 del proyecto de recomendación, por considerar que ambos apartados se refieren sustancialmente a una misma cuestión.

ANEXO

La Comisión de la CIT de 2014 debatió extensamente sobre la necesidad de incluir un anexo en el que se enumeraran los instrumentos y resoluciones pertinentes de la OIT, así como algunos instrumentos de las Naciones Unidas. Como se señaló anteriormente, la Oficina propone que se incluya una referencia al anexo en el párrafo 8, apartado g), de la parte II titulada «Principios rectores».

Los Miembros tal vez estimen conveniente considerar la posibilidad de que la lista de normas internacionales del trabajo pertinentes incluida en el anexo se organice por tema (de manera similar a la lista preparada por el Consejo de Administración)¹¹ y no por año de adopción. La nota de pie de página incluida en el título «Anexo» se mantiene sin cambios. Así, el texto del anexo sería el siguiente:

Instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo y de las Naciones Unidas que los Miembros pueden tomar particularmente en cuenta por el interés que revisten para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal:

Libertad de asociación y libertad sindical, negociación colectiva y relaciones laborales:

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87);
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98);
- Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141);
- Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154);

Trabajo forzoso:

- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29);
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105);

Eliminación del trabajo infantil y protección de los niños y los jóvenes:

- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138);
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182);

Igualdad de oportunidades y de trato:

- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100);
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111);
- Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156);

Consulta tripartita:

- Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144);

¹¹ OIT: *Propuesta de distribución de convenios por temas para los fines de la presentación de memorias*, Consejo de Administración, 283.ª reunión, Ginebra, marzo de 2002, documento GB.283/LILS/6.

Administración e inspección del trabajo:

- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81);
- Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129);

Política de empleo y promoción del empleo:

- Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) y Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122);
- Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159);
- Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169);
- Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189);
- Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193);
- Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198);

Orientación y formación profesional:

- Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142);
- Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195);

Salarios:

- Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), y Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135);

Seguridad y salud en el trabajo:

- Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155);
- Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184), y Recomendación sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 192);
- Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187);

Seguridad social:

- Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102);
- Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202);

Protección de la maternidad:

- Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183);

Trabajadores migrantes:

- Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97);
- Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143);

VIH y sida:

- Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200);

Poblaciones indígenas y tribales:

- Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169);

Categorías específicas de trabajadores:

- Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177);

- Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), y Recomendación sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201);
- y
- Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948;
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966;
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966;
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990.

PROYECTO DE RECOMENDACIÓN SOBRE LA TRANSICIÓN DE LA ECONOMÍA INFORMAL A LA ECONOMÍA FORMAL

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el ... de junio de 2015, en su centésima cuarta reunión;

Reconociendo que la alta incidencia de la economía informal, en todos sus aspectos, representa un importante obstáculo para los derechos de los trabajadores, con inclusión de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la protección social y las condiciones de trabajo decente, para el desarrollo incluyente y para el Estado de derecho, y tiene consecuencias negativas para el desarrollo de empresas sostenibles, para los ingresos públicos y el ámbito de actuación de los gobiernos, en particular por lo que se refiere a las políticas económicas, sociales y ambientales, para la solidez de las instituciones y para la competencia leal en los mercados nacionales e internacionales;

Reconociendo que la mayoría de las personas que se incorporan a la economía informal no lo hacen por elección, sino a consecuencia de la falta de oportunidades en la economía formal y por carecer de otros medios de sustento;

Observando que algunas unidades económicas realizan actividades en la economía informal para eludir la legislación;

Recordando que los déficits de trabajo decente — la denegación de los derechos en el trabajo, la falta de suficientes oportunidades de empleo de calidad, una protección social inadecuada y la ausencia de un diálogo social — son más pronunciados en la economía informal;

Teniendo presente que las actividades en la economía informal suelen caracterizarse por los bajos ingresos y la baja productividad;

Considerando que las mujeres, los jóvenes, los migrantes, los trabajadores de edad, los pueblos indígenas y tribales, las personas pobres de las zonas rurales, las personas afectadas por el VIH o el sida y las personas con discapacidad son especialmente vulnerables a los déficits más graves de trabajo decente en la economía informal;

Recordando la Declaración de Filadelfia, 1944, la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, 1998, y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008;

- Reafirmando la pertinencia de las normas internacionales del trabajo, y en particular de los convenios fundamentales, a saber: el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y su Protocolo de 2014; el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100); el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), así como del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), que es uno de los convenios sobre gobernanza, y la Recomendación de 1964 (núm. 122) que lo complementa, de la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), y de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), además de los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas;
- Recordando la resolución relativa al trabajo decente y la economía informal y las Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90.^a reunión (2002);
- Tomando en consideración también la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), y la resolución y las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 96.^a reunión (2007);
- Recordando la resolución y las Conclusiones sobre la crisis del empleo juvenil adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 101.^a reunión (2012);
- Recordando la resolución y las Conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre el empleo adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 103.^a reunión (2014);
- Afirmando que uno de los objetivos de la transición de la economía formal a la economía informal es promover el trabajo decente para todos;
- Reafirmando que la transición de la economía informal a la economía formal es esencial para alcanzar el desarrollo incluyente;
- Reconociendo la amplia diversidad de la economía informal y de las diferentes circunstancias nacionales;
- Reconociendo que la informalidad obedece a múltiples causas, incluidas las cuestiones estructurales y de gobernanza, y que, en un contexto de diálogo social, las políticas públicas pueden acelerar el proceso de transición a la economía formal;
- Reconociendo que algunos trabajadores y unidades económicas de la economía informal pueden tener un gran potencial empresarial, y que su creatividad, dinamismo, productividad, competencias y capacidad de innovación podrán desarrollarse plenamente si se facilita la transición a la economía formal;
- Reconociendo la necesidad de que los Miembros adopten medidas urgentes y adecuadas para propiciar la transición de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal a la economía formal;

Reconociendo que las organizaciones de empleadores y de trabajadores desempeñan una función importante y activa en la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal;

Después de haber decidido adoptar varias proposiciones relativas a la transición de la economía informal a la economía formal, cuestión que constituye el quinto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación,

adopta, con fecha ... de junio de dos mil quince, la presente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015.

I. OBJETIVOS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

1. La presente Recomendación proporciona a los Miembros orientaciones para:

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

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

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

4. A los efectos de la presente Recomendación, el término «economía informal»:

- a) hace referencia a todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que — en la legislación o en la práctica — están insuficientemente cubiertos por sistemas formales o no lo están en absoluto, y
- b) no abarca las actividades ilícitas.

5. A los efectos de la presente Recomendación, entre las «unidades económicas» de la economía informal quedan comprendidas:

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

6. A los efectos de la presente Recomendación, el «empleo informal» incluye:

- a) quienes poseen y explotan unidades económicas en la economía informal, como:
 - i) los trabajadores por cuenta propia;

- ii) los empleadores, y
- iii) los miembros de cooperativas y de entidades de la economía social y solidaria;
- b) los trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en unidades económicas de la economía formal o de la economía informal;
- c) los trabajadores asalariados con empleos informales que trabajan en empresas formales o en unidades económicas de la economía informal, o bien para ellas [incluso en régimen de subcontratación o en cadenas de suministro,] o en hogares como trabajadores domésticos remunerados, y
- d) los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas.

7. Al dar efecto a las disposiciones contenidas en los párrafos 2 a 6 que anteceden, y habida cuenta de las diversas formas que reviste la economía informal en los Estados Miembros, la autoridad competente debería determinar la naturaleza y el alcance de la economía informal, conforme a la definición enunciada en la presente Recomendación, y su relación con la economía formal. Esto debería hacerse por medio de mecanismos tripartitos en los que participen plenamente las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, las cuales deberían incluir en sus filas, de acuerdo con la práctica nacional, a representantes de las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal.

II. PRINCIPIOS RECTORES

8. Los Miembros, al formular estrategias coherentes e integradas para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, deberían tener en cuenta:

- a) la diversidad de características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, así como la necesidad de abordar esa diversidad mediante enfoques específicos;
- b) los contextos específicos de cada país y sus prioridades en materia de transición a la economía formal;
- c) que para facilitar la transición a la economía formal se pueden aplicar diversas y múltiples estrategias;
- d) la necesidad de coherencia y coordinación entre una diversidad de ámbitos de políticas para facilitar la transición a la economía formal;
- e) la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos de todas las personas ocupadas en la economía informal;
- f) el logro del trabajo decente para todos, mediante el respeto, en la legislación y la práctica, de los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
- g) las normas internacionales del trabajo actualizadas que proporcionan orientaciones en ámbitos de políticas específicos (véase el anexo);
- h) la promoción de la igualdad de género y la no discriminación;
- i) la necesidad de prestar especial atención a las mujeres, los jóvenes, los migrantes, las personas de edad, los pueblos indígenas y tribales, las personas afectadas por el VIH o el sida, las personas con discapacidad [los trabajadores domésticos y los

agricultores de subsistencia], que son especialmente vulnerables a los déficits más graves de trabajo decente en la economía informal;

- j)* la preservación y el aumento, durante la transición a la formalidad, del potencial empresarial, la creatividad, el dinamismo, las competencias profesionales y la capacidad de innovación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal;
- k)* la necesidad de contar con un enfoque equilibrado que combine incentivos y medidas destinadas a promover el cumplimiento, y
- l)* la necesidad de prevenir y sancionar el abandono deliberado de la economía formal para evadir el pago de impuestos y eludir el cumplimiento de la legislación social y laboral.

III. MARCOS JURÍDICOS Y DE POLÍTICAS

9. Los Miembros deberían adoptar, revisar y hacer cumplir la legislación nacional u otras medidas a fin de garantizar una cobertura y una protección apropiadas de todas las categorías de trabajadores y unidades económicas.

10. Los Miembros deberían llevar a cabo una evaluación y un diagnóstico adecuados de los factores, características y circunstancias de la actividad informal en el contexto de cada país, a fin de fundamentar adecuadamente la formulación y la aplicación de leyes, políticas y otras medidas destinadas a facilitar la transición a la economía formal.

11. Los Miembros deberían velar por que las estrategias o planes nacionales de desarrollo incluyan, cuando proceda, un marco integrado de políticas que facilite la transición de la economía informal a la economía formal, tomando en consideración el papel que desempeñan los diferentes niveles de gobierno.

12. Este marco integrado de políticas debería abordar:

- a)* una estrategia de crecimiento incluyente y la generación de empleos de calidad en la economía formal basados en el trabajo decente;
- b)* un entorno legislativo y normativo apropiado;
- c)* un entorno empresarial y de inversión propicio;
- d)* el respeto, la promoción y la puesta en práctica de los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
- e)* la organización y la representación de los empleadores y de los trabajadores para promover el diálogo social;
- f)* la promoción de la igualdad y la eliminación de la discriminación;
- g)* la promoción de la iniciativa empresarial, de las microempresas, las pequeñas empresas y las medianas empresas y de otras formas de modelos empresariales y unidades económicas, como las cooperativas y otras unidades de la economía social y solidaria;
- h)* el acceso a la educación, el aprendizaje a lo largo de la vida y el desarrollo de las competencias laborales;
- i)* el acceso a los servicios financieros, incluso mediante un marco normativo que promueva un sector financiero incluyente;

- j)* el acceso a los servicios para las empresas;
- k)* el acceso a los mercados;
- l)* el acceso a la infraestructura y la tecnología;
- m)* las políticas sectoriales;
- n)* el establecimiento de pisos de protección social, cuando no existan, y la extensión de la cobertura de la seguridad social;
- o)* las estrategias de desarrollo local en los medios rural y urbano, incluido el acceso regulado a los espacios públicos [y los recursos naturales] con fines de subsistencia;
- p)* una seguridad y una salud efectivas en el trabajo;
- q)* unas inspecciones del trabajo eficientes y eficaces;
- r)* la seguridad de los ingresos, con inclusión de políticas de salario mínimo adecuadamente formuladas;
- s)* un acceso efectivo a la justicia, y
- t)* mecanismos de cooperación internacional.

13. Al formular y aplicar un marco integrado de políticas, los Miembros deberían asegurar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, y la cooperación entre los órganos y las autoridades competentes, tales como las autoridades tributarias, las instituciones de la seguridad social, las inspecciones del trabajo, las autoridades aduaneras, los organismos de migración y los servicios de empleo, entre otros actores, en función de las circunstancias nacionales.

14. Los Miembros deberían reconocer la importancia que la tierra y la propiedad tienen para preservar las oportunidades de los trabajadores y de las unidades económicas en lo que atañe a garantizar la seguridad de sus ingresos durante la transición de la economía informal a la economía formal.

IV. POLÍTICAS DE EMPLEO

15. Para alcanzar el objetivo de la creación de empleos de calidad en la economía formal, los Miembros deberían formular y aplicar una política nacional de empleo que esté en consonancia con el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y hacer del empleo pleno, decente, productivo y libremente elegido una meta central de su estrategia o plan nacional de desarrollo y crecimiento.

16. Los Miembros deberían promover la puesta en práctica de un marco global de políticas de empleo establecido sobre la base de consultas tripartitas, el cual podría incluir los elementos siguientes:

- a)* políticas macroeconómicas de fomento del empleo que respalden la demanda agregada, la inversión productiva y la transformación estructural, promuevan empresas sostenibles, sustenten la confianza de las empresas y corrijan las desigualdades;
- b)* políticas comerciales, industriales, tributarias, sectoriales y de infraestructura que fomenten el empleo, eleven la productividad y faciliten los procesos de transformación estructural;

- c)* políticas empresariales que fomenten empresas sostenibles y que favorezcan en particular las condiciones para un entorno propicio, teniendo en cuenta la resolución y las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 96.^a reunión (2007), lo que comprende el apoyo a las microempresas, a las pequeñas y medianas empresas, a la iniciativa empresarial y al establecimiento de normativas bien diseñadas, transparentes y adecuadamente difundidas que faciliten la transición a la economía formal y una competencia leal;
- d)* políticas de educación y de desarrollo de competencias laborales que respalden el aprendizaje a lo largo de la vida, se adecúen a las cambiantes necesidades del mercado laboral y las necesidades generadas por las nuevas tecnologías y reconozcan los conocimientos adquiridos previamente, por ejemplo en los sistemas de aprendizaje informales, ampliando así las opciones para la obtención de un empleo formal;
- e)* políticas e instituciones para el mercado laboral y otras medidas, como las transferencias en efectivo y otros dispositivos de protección social, los programas de empleo público y los mecanismos de garantía, que ayuden a los hogares de bajos ingresos a salir de la pobreza y obtener empleos libremente elegidos, y promuevan la divulgación y prestación eficaces de los servicios de empleo entre las personas ocupadas en la economía informal, y
- f)* medidas integrales de activación que faciliten la transición de la escuela al trabajo, en particular para los jóvenes desfavorecidos, como los mecanismos que garantizan el acceso de los jóvenes a la capacitación y al empleo productivo continuo.

V. DERECHOS Y PROTECCIÓN SOCIAL

17. Los Miembros deberían adoptar medidas para lograr el trabajo decente y respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo para las personas ocupadas en la economía informal, a saber:

- a)* la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- b)* la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- c)* la abolición efectiva del trabajo infantil, y
- d)* la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

18. Los Miembros deberían:

- a)* adoptar medidas inmediatas para subsanar las condiciones de trabajo inseguras e insalubres que a menudo caracterizan el trabajo en la economía informal, y
- b)* promover y extender la protección de la seguridad y la salud en el trabajo en la economía informal.

19. Los Miembros deberían:

- a)* mediante la transición a la economía formal, extender progresivamente en la legislación y en la práctica, a todos los trabajadores de la economía informal, la protección en materia de seguridad social, la protección de la maternidad, las condiciones de trabajo decentes y el salario mínimo [vital], cuando tal protección exista;

- b)* al establecer y mantener pisos nacionales de protección social en el marco de sus sistemas de seguridad social y al facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, prestar una atención particular a las necesidades y circunstancias de las personas ocupadas en la economía informal y de sus familias;
- c)* con miras a facilitar la transición a la economía formal, extender progresivamente la cobertura del seguro social a las personas ocupadas en la economía informal y, de ser necesario, adaptar los procedimientos administrativos, las prestaciones y las cotizaciones, teniendo en cuenta su capacidad contributiva, y
- d)* alentar una prestación asequible y accesible de los servicios de guardería y otros servicios de calidad de atención a la persona, para promover la igualdad de género en los ámbitos de la iniciativa empresarial y de las oportunidades de empleo, y para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal.

[20. En el contexto del trabajo no declarado, que también es una modalidad de economía informal en la cual las unidades económicas eluden deliberadamente el pago de impuestos y el cumplimiento de la legislación social y laboral, las disposiciones anteriores (... a ...) pudieran no ser apropiadas, habida cuenta del marco jurídico aplicable. En tales casos, pueden ser más adecuadas las medidas siguientes: eliminar los desincentivos y crear incentivos apropiados en el marco del régimen fiscal y de prestaciones sociales, mejorar el control del cumplimiento de la ley y aplicar sanciones.]

VI. INCENTIVOS, CUMPLIMIENTO Y CONTROL DE LA APLICACIÓN

21. Los Miembros deberían:

- a)* reducir, cuando corresponda, los obstáculos a la transición a la economía formal, incluidos los relativos al registro, la tributación y el cumplimiento de la legislación, y
- b)* promover las ventajas de una transición efectiva a la economía formal y proporcionar incentivos para realizarla, como un mejor acceso a los servicios para las empresas, al financiamiento, a la infraestructura, a los mercados, a la tecnología, a los programas de educación y capacitación y a los derechos de propiedad.

22. Los Miembros deberían:

- a)* establecer mecanismos apropiados, o revisar los mecanismos existentes, que permitan garantizar el cumplimiento de la legislación nacional [, y asegurar el reconocimiento y el respeto de las relaciones de trabajo formales,] con objeto de facilitar la transición de la economía informal a la economía formal;
- b)* dotarse de un sistema de inspección adecuado y apropiado, extender la cobertura de la inspección del trabajo a todos los trabajadores y lugares de trabajo y proporcionar orientaciones a los órganos encargados de hacer cumplir la ley, incluso sobre el modo de abordar las condiciones de trabajo en la economía informal;
- c)* adoptar medidas para asegurar el suministro efectivo de información, la prestación de asistencia para el cumplimiento de la legislación pertinente y el desarrollo de la capacidad de los actores pertinentes;
- d)* establecer procedimientos eficaces y accesibles para la presentación de reclamaciones y recursos, y

- e) establecer medidas preventivas y correctivas apropiadas para facilitar la transición a la economía formal y velar por que las sanciones administrativas, civiles o penales previstas en la legislación nacional sean adecuadas y se apliquen estrictamente en caso de incumplimiento [, especialmente a quienes se colocan al margen de la economía formal para evadir impuestos y eludir la legislación social].

VII. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y LIBERTAD SINDICAL, DIÁLOGO SOCIAL Y PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES Y DE TRABAJADORES

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

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

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

26. Los Miembros, al elaborar, aplicar y evaluar las políticas y programas pertinentes con respecto a la economía informal, incluida su formalización, deberían celebrar consultas con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores y promover la participación activa de dichas organizaciones, las cuales deberían incluir en sus filas, de acuerdo con la práctica nacional, a representantes de las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal.

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

VIII. RECOPIACIÓN DE DATOS Y SEGUIMIENTO

28. Los Miembros, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de forma periódica, deberían:

- a) cuando sea posible y procedente, recopilar, analizar y difundir estadísticas desglosadas por sexo, edad, lugar de trabajo y otras características socioeconómicas específicas, sobre la magnitud y la composición de la economía informal teniendo en cuenta, en su caso, las orientaciones y el apoyo de la Oficina Internacional del Trabajo, y
- b) hacer un seguimiento de los progresos realizados hacia la formalización de la economía.

IX. APLICACIÓN Y SEGUIMIENTO

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

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

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

31. Los Miembros, al establecer, desarrollar, aplicar y examinar periódicamente las medidas adoptadas para facilitar la transición a la economía formal, deberían tener en cuenta las orientaciones contenidas en los instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo y de las Naciones Unidas pertinentes para la economía informal, que se enumeran en el anexo.

32. Ninguna disposición de la presente Recomendación debería interpretarse en el sentido de que reduce la protección prevista en otros instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo para las personas ocupadas en la economía informal.

33. El anexo podrá ser revisado por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo. Todo anexo revisado, una vez que sea aprobado por el Consejo de Administración, sustituirá al anexo anterior y se comunicará a los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo.

ANEXO *

Instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo y de las Naciones Unidas que los Miembros pueden tomar particularmente en cuenta por el interés que revisten para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal:

- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29);
- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81);
- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87);
- Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97);
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98);
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100);
- Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102);
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105);
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111);
- Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122);
- Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129);
- Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), y Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135);
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138);
- Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141);
- Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142);
- Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143);
- Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144);
- Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154);
- Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155);
- Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156);
- Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159);
- Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169);
- Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177);
- Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189);

* La versión final de este anexo se preparará para su adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo durante la próxima discusión sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal.

- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182);
 - Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183);
 - Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184), y Recomendación sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 192);
 - Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193);
 - Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195);
 - Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187);
 - Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198);
 - Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200);
 - Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), y Recomendación sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201);
 - Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).
-
- Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948;
 - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966;
 - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966;
 - Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990.