

**Resoluciones adoptadas
por la Conferencia Internacional del Trabajo
en su 90.^a reunión**

(Ginebra, junio de 2002)

I

Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social¹

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Recordando la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo;

Recordando los Convenios núms. 87, 98, 144, 150, 151 y 154, las Recomendaciones que los complementan y la Recomendación núm. 113;

Poniendo de relieve la fundación de la Organización Internacional del Trabajo en 1919 como estructura tripartita única con la meta de «la paz universal y permanente»;

Reiterando la importancia del carácter tripartito de la OIT, que entre todas las instituciones internacionales es el marco único en el que los gobiernos y los representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores pueden, de manera libre y abierta, intercambiar sus ideas y experiencias y promover mecanismos duraderos de diálogo y de creación de consenso;

Subrayando que entre los objetivos estratégicos de la Organización Internacional del Trabajo se encuentra el fortalecimiento del tripartismo y el diálogo social;

Consciente de que el diálogo social y el tripartismo han demostrado ser medios valiosos y democráticos para abordar las preocupaciones sociales, fomentar el consenso, contribuir a elaborar normas internacionales del trabajo y examinar una amplia gama de cuestiones laborales respecto de las cuales los interlocutores sociales desempeñan un papel directo, legítimo e irremplazable;

Reafirmando que las organizaciones legítimas, independientes y democráticas de trabajadores y empleadores, que participan en el diálogo y la negociación colectiva, aportan una tradición de paz social basada en negociaciones libres y en la conciliación de intereses conflictivos, por lo cual hacen que el diálogo social sea un elemento central de las sociedades democráticas;

Recordando los numerosos retos y oportunidades a los que se enfrenta el mundo del trabajo en el marco de la globalización y la importancia de fortalecer la colaboración entre los interlocutores sociales y los gobiernos para lograr soluciones apropiadas en los ámbitos nacional, regional e internacional, y con mayor razón en la OIT;

Recordando el papel esencial que desempeñan los interlocutores sociales en el desarrollo económico y social sostenible, la democratización y el desarrollo participativo, así como en el examen y el fortalecimiento del papel que cumple la cooperación internacional en materia de erradicación de la pobreza, promoción del pleno empleo y trabajo decente, que aseguran la cohesión social de los países;

Destacando que el diálogo social y el tripartismo son procesos modernos y dinámicos que tienen una capacidad única y un gran potencial para contribuir al progreso con respecto a muchas situaciones y cuestiones difíciles que plantean desafíos, incluidas las relativas a la globalización, la integración regional y la transición;

Poniendo de relieve que los interlocutores sociales están abiertos al diálogo y que trabajan sobre el terreno con las ONG que comparten los mismos valores y

¹ Adoptada el 18 de junio de 2002.

objetivos que ellos y los ponen en práctica y los concretizan de una manera constructiva; y reconociendo el potencial de la Oficina para colaborar con la sociedad civil previa celebración de consultas adecuadas con los mandantes tripartitos;

Teniendo en cuenta las valiosas contribuciones que las instituciones y organizaciones de la sociedad civil aportan a la Oficina Internacional del Trabajo al ayudarlo a desarrollar sus labores, en especial en materia de trabajo infantil, trabajadores migrantes y trabajadores con discapacidades, y reconociendo que otras formas de diálogo distintas del diálogo social son sumamente útiles cuando todas las partes respetan las respectivas funciones y responsabilidades de las demás, en particular por lo que atañe a las cuestiones de representación;

1. Invita a los gobiernos a asegurarse de que existen las condiciones necesarias para el diálogo social, incluyendo el respeto de los principios fundamentales y del derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva, un entorno de relaciones de trabajo adecuadas y el respeto por la función de los interlocutores sociales e invita a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a promover y potenciar el tripartismo y el diálogo social, especialmente en los sectores donde el tripartismo y el diálogo social están ausentes o mínimamente desarrollados:

- a) invita a las organizaciones de trabajadores a seguir capacitando a los trabajadores de sectores con una escasa representación para que dispongan de los medios que les permitan ejercer sus derechos y defender sus intereses;
- b) invita a las organizaciones de empleadores a colaborar con los sectores que tienen bajos niveles de representación a fin de impulsar la aparición de un contexto empresarial propicio al desarrollo del tripartismo y el diálogo social;

2. Invita al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo a que dé instrucciones al Director General para que se asegure de que la Organización Internacional del Trabajo y su Oficina, dentro del límite de los recursos de que disponga la Organización:

- a) consoliden la naturaleza tripartita de esta Organización — integrada por gobiernos, trabajadores y empleadores — que representa legítimamente las aspiraciones de sus mandantes en el mundo del trabajo;
- b) con este propósito, sigan fortaleciendo a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para permitirles colaborar mejor en las labores de la Oficina y ser más eficientes en sus países respectivos;
- c) destaquen el papel del tripartismo y el diálogo social en la Organización, como uno de sus cuatro objetivos estratégicos y como herramienta para la puesta en práctica de todos los objetivos estratégicos, así como de las cuestiones transversales del género y el desarrollo;
- d) promuevan la ratificación y aplicación de las normas de la OIT que abordan específicamente la cuestión del diálogo social, conforme a lo indicado en el preámbulo, y sigan promoviendo la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*;
- e) promuevan la participación de los interlocutores sociales en un proceso de consulta significativo sobre reformas laborales, que abarque incluso los convenios fundamentales y otros textos legislativos relacionados con el trabajo;
- f) lleven a cabo estudios en profundidad sobre el diálogo social en colaboración con los mandantes de la Organización, con miras a poner de relieve la capacidad de las administraciones del trabajo y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para participar en el diálogo social;
- g) refuercen el papel y las funciones del Sector de la Oficina que se ocupa del diálogo social y, en particular, su capacidad para promover dicho diálogo social en todos los objetivos estratégicos de la Organización, y reconozcan las funciones y cometido únicos que incumben en la OIT, a la Oficina de

Actividades para los Empleadores y a la Oficina de Actividades para los Trabajadores, y fortalezcan las capacidades de éstas para prestar servicios a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de todo el mundo, con el fin de sacar el máximo partido de las labores de la Oficina;

- h) promuevan y refuercen las actividades tripartitas de la Organización para determinar sus políticas y prioridades de trabajo, y desarrollen con mayor profundidad programas de cooperación técnica y otros mecanismos con los interlocutores sociales y los gobiernos para contribuir a reforzar sus capacidades, servicios y representación;
- i) reiteren en la sede y en el terreno la importancia que reviste el fortalecimiento de la estructura tripartita de la Organización Internacional del Trabajo, y se aseguren de que la Oficina trabaje con y para los mandantes de la Organización;
- j) se cercioren de que los mandantes tripartitos sean consultados según proceda con respecto a la selección de otras organizaciones de la sociedad civil con las que la OIT pueda colaborar, así como en las relaciones con las mismas.

II

Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal¹

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 90.^a reunión, 2002,

Habiendo celebrado una discusión general sobre la base del Informe VI, *El trabajo decente y la economía informal*;

1. Adopta las conclusiones siguientes;
2. Invita al Consejo de Administración a que preste a estas conclusiones la consideración debida a la hora de planificar las futuras actividades para reducir los déficit de trabajo decente en la economía informal y a que solicite al Director General que las tenga en cuenta tanto en la elaboración del Programa y Presupuesto para el bienio 2004-2005 como en la asignación de los recursos que estén disponibles durante el bienio 2002-2003.

Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal

1. Reconociendo el compromiso de la OIT y sus mandantes de convertir el trabajo decente en una realidad para todos los trabajadores y empleadores, el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo invitó a la Conferencia Internacional del Trabajo a abordar el tema de la economía informal. El compromiso del trabajo decente se sustenta en la afirmación de la Declaración de Filadelfia de que todos los seres humanos tienen derecho a desarrollarse «en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades». Nuestro objetivo ahora será ocuparnos del gran número de trabajadores y empresas que a menudo no están reconocidos ni protegidos por los marcos jurídicos y reglamentarios y que se caracterizan por un alto grado de vulnerabilidad y pobreza, así como de remediar esos déficit de trabajo decente.

2. La promoción del trabajo decente para todos los trabajadores, mujeres y hombres, con independencia de dónde trabajen, requiere una estrategia general: hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, crear mayores y mejores oportunidades de empleo e ingresos, ampliar la protección social y fomentar el diálogo social. Estas dimensiones del trabajo decente se refuerzan entre sí y constituyen una estrategia integrada de lucha

¹ Adoptada el 19 de junio de 2002.

contra la pobreza. La dificultad de reducir los déficit de trabajo decente es mucho mayor cuando el trabajo realizado está al margen del ámbito o campo de aplicación de los marcos jurídicos e institucionales. Hoy día, son muchas las personas que trabajan en la economía informal porque en su mayoría no pueden encontrar otro trabajo o emprender actividades empresariales en la economía formal.

3. Si bien no existe una descripción o definición precisa aceptada universalmente, por lo general se entiende que el término «economía informal» abarca una gran variedad de trabajadores, empresas y empresarios con características identificables. Todos ellos tropiezan con determinados inconvenientes y problemas de distinta intensidad en los contextos nacionales, rurales y urbanos. El término «economía informal» es preferible al de «sector informal», ya que las actividades de los trabajadores y las empresas a los que se aplica no se pueden asociar con un único sector de la economía, pues sus actividades abarcan diversos sectores. No obstante, el término «economía informal» suele restar importancia a los vínculos, las zonas grises y la interdependencia existentes entre las actividades formales y las informales. El término «economía informal» hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos. Las labores de la OIT deben tener en cuenta las dificultades conceptuales que se derivan de esa gran diversidad.

4. Entre los trabajadores de la economía informal hay trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia. La mayoría de los trabajadores por cuenta propia se encuentran en condiciones tan inseguras y vulnerables como las de los trabajadores asalariados, y pasan de una situación a otra. Dado que carecen de protección, derechos y representación, esos trabajadores suelen quedar atrapados en la pobreza.

5. En algunos países, el término «economía informal» hace referencia al sector privado. En algunos otros países, se considera sinónimo de economía «sumergida», «oculta» o «gris». Sin embargo, la mayoría de los trabajadores y las empresas de la economía informal producen bienes y servicios lícitos, aunque a veces no cumplan los requisitos legales de procedimiento, por ejemplo en los casos de incumplimiento de los requisitos de registro o los trámites de inmigración. Se debería distinguir entre esas actividades 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. Asimismo, puede haber zonas grises en las que la actividad económica tenga características de la economía formal y de la informal, por ejemplo, cuando los trabajadores formales perciben remuneraciones no declaradas, o cuando existen en el interior de las empresas formales grupos de trabajadores con condiciones salariales y laborales propias de la informalidad.

6. La economía informal absorbe a trabajadores que, de otro modo, no tendrían trabajo ni ingresos, sobre todo en los países en desarrollo que cuentan con una importante fuerza laboral en rápida expansión, por ejemplo en los países en que se ha despedido a trabajadores como consecuencia de la aplicación de programas de ajuste estructural. La mayoría de las personas no se incorporan a la economía informal por elección, sino por la necesidad de sobrevivir. Cuando se dan sobre todo altas tasas de desempleo, subempleo y pobreza, la economía informal tiene un importante potencial para crear trabajo y generar ingresos porque es relativamente fácil acceder a ella y los niveles de exigencia en materia de educación, calificaciones, tecnología y capital son muy bajos, si bien los empleos creados de este modo a menudo no reúnen los criterios del trabajo decente. La economía informal contribuye asimismo a satisfacer las necesidades

de los consumidores pobres, al proporcionar bienes y servicios que se pueden conseguir fácilmente y a precios módicos.

7. Los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal pueden tener un gran potencial empresarial. Los trabajadores de la economía informal también tienen un cúmulo de capacidades. Muchos de ellos tienen auténtica visión para los negocios, creatividad, dinamismo y espíritu de innovación, y ese potencial podría propiciarse si se eliminasen ciertos obstáculos. La economía informal también podría servir de vivero de empresas y de oportunidad para adquirir calificaciones permanentes. En ese sentido, puede ser una etapa transitoria para acceder y pasar a la economía formal, si se aplican estrategias eficaces.

8. En muchos países, tanto en desarrollo como industrializados, los cambios en la organización del trabajo están vinculados al crecimiento de la economía informal. Los trabajadores y las unidades económicas intervienen cada vez más en sistemas de trabajo flexibles, incluida la contratación externa y la subcontratación, y algunos se encuentran en la periferia del núcleo empresarial o al final de la cadena de producción y tienen déficit de trabajo decente.

9. Los déficit de trabajo decente son más acusados en la economía informal. Desde el punto de vista de los trabajadores no protegidos, los aspectos negativos del trabajo de la economía informal superan con creces los aspectos positivos. Los trabajadores de la economía informal no están reconocidos, registrados, reglamentados o protegidos en virtud de la legislación laboral y la protección social, por ejemplo en los casos en que su situación de empleo es ambigua y, por consiguiente, no pueden disfrutar de sus derechos fundamentales, ejercerlos o defenderlos. Como generalmente no están organizados, la representación colectiva ante los empleadores o las autoridades públicas es insuficiente o inexistente. A menudo, el trabajo de la economía informal se caracteriza por lugares de trabajo pequeños o no definidos, condiciones de trabajo inseguras e insalubres, bajos niveles de competencias y productividad, ingresos bajos o irregulares, largas jornadas laborales y por falta de acceso a la información, los mercados, los recursos financieros, la formación y la tecnología. Puede decirse que los trabajadores de la economía informal se caracterizan por diferentes niveles de dependencia y vulnerabilidad.

10. Aunque están expuestos a mayores riesgos y, por lo tanto, están más necesitados, la mayoría de los trabajadores de la economía informal no recibe protección social ni prestaciones de la seguridad social, o reciben muy pocas, por parte de sus empleadores o del gobierno. Más allá de la cobertura tradicional de la seguridad social, los trabajadores de la economía informal carecen de protección social en ámbitos como la educación, la capacitación, la formación, la asistencia sanitaria o el cuidado de los niños, que son especialmente importantes para las trabajadoras. La falta de protección social es un aspecto clave de la exclusión social de los trabajadores de la economía informal.

11. Aunque algunas personas de la economía informal tienen ingresos superiores a los de los trabajadores de la economía formal, los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal suelen caracterizarse por la pobreza, que da lugar a exclusión, vulnerabilidad y sentimiento de impotencia. La mayoría de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal no disfrutan de derechos de propiedad seguros, lo que impide su acceso al capital y los créditos. También tienen dificultades para acceder a sistemas jurídicos y judiciales que les permitan hacer respetar sus contratos y tienen un acceso escaso o nulo a las infraestructuras públicas y los beneficios. Son susceptibles de acoso, incluso sexual, y otras formas de explotación y abusos, como la corrupción y el soborno. Las mujeres, los jóvenes, los migrantes y los trabajadores de cierta edad son especialmente vulnerables a los déficit más graves de trabajo decente en la economía informal. El trabajo infantil y el trabajo en régimen de servidumbre son elementos característicos de la economía informal.

12. Las empresas que no están registradas ni reguladas a menudo no pagan impuestos ni conceden prestaciones o derechos a los trabajadores, lo que constituye competencia desleal para otras empresas. Por su parte, los

trabajadores y las unidades económicas de la economía informal no siempre contribuyen al sistema tributario, aunque muchas veces ello se deba a su pobreza. Esas situaciones pueden privar al gobierno de ingresos públicos, con lo que sus posibilidades de ampliar los servicios sociales se ven limitadas.

13. A fin de promover el trabajo decente, es necesario eliminar los aspectos negativos de la informalidad al tiempo que se vela porque las oportunidades de subsistencia y capacidad empresarial no se destruyan y se fomenta la protección e incorporación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en la formal. Sólo se podrá avanzar de manera sostenible hacia el trabajo decente, reconocido y protegido si se determinan y abordan las causas subyacentes de la informalidad y las barreras que existen a la incorporación en la economía formal.

14. La informalidad es, ante todo, una cuestión de gobernanza. Muchas veces, el crecimiento de la economía informal puede deberse a políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces, encubiertas o mal aplicadas, a menudo desarrolladas sin consultas tripartitas, así como a la falta de marcos jurídicos e institucionales favorables y de buena gobernanza para la aplicación correcta y eficaz de las políticas y leyes. En aquellos casos en que las políticas macroeconómicas, incluidas las políticas de ajuste estructural, reestructuración económica y privatización, no se han centrado suficientemente en el empleo, éste se ha reducido o no se han creado nuevos puestos de trabajo adecuados en la economía formal. La ausencia de un crecimiento económico elevado y sostenido limita la capacidad de los gobiernos de facilitar la transición de la economía informal a la formal por medio de la creación de más empleos en la economía formal. Muchos países carecen de políticas de creación de empleo y desarrollo empresarial concretas, y consideran que la cantidad y calidad del empleo es un elemento residual y no un factor necesario para el desarrollo económico.

15. En condiciones adecuadas, el comercio, las inversiones y la tecnología pueden ofrecer a los países en desarrollo y en transición oportunidades para reducir las diferencias que los separan de los países industrializados adelantados y crear puestos de trabajo de calidad. Sin embargo, el problema radica en que los procesos de globalización actuales no son suficientemente incluyentes o justos; los beneficios no llegan a demasiadas personas, especialmente a las que más lo necesitan. La globalización deja al descubierto la mala gobernanza. El comercio, sin subsidios a las exportaciones que distorsionan el mercado, sin prácticas desleales ni aplicación de medidas unilaterales, contribuirá a elevar los niveles de vida, mejorar las condiciones laborales en los países en vías de desarrollo y reducir el déficit de trabajo decente en la economía informal.

16. Dado que una característica definitoria de los trabajadores y las empresas de la economía informal es que, a menudo, no están reconocidos, regulados ni protegidos por la ley, los marcos jurídicos e institucionales nacionales resultan primordiales. La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas fundamentales del trabajo son pertinentes tanto en la economía informal como en la formal. No obstante, algunos trabajadores se encuentran en la economía informal porque la legislación laboral nacional no los contempla adecuadamente o no se aplica de manera eficaz, en parte debido a las dificultades prácticas de la inspección del trabajo. Muchas veces, la legislación laboral no tiene en cuenta la situación real en lo que respecta a la organización moderna del trabajo. Las definiciones inadecuadas de empleado y trabajador pueden tener el efecto contrario de considerar independiente y ajeno a la protección de la legislación laboral al trabajador.

17. Los marcos jurídicos y administrativos inadecuados que no garantizan ni protegen la libertad sindical hacen que los trabajadores y los empleadores tengan dificultades para organizarse. Las organizaciones democráticas, independientes y basadas en la afiliación de trabajadores asalariados, trabajadores por cuenta propia, personas independientes o empleadores de la economía informal a veces no pueden actuar en el marco de la legislación local o

nacional y a menudo no están reconocidas, suficientemente representadas o quedan excluidas de las instituciones y los procesos de diálogo social. Sin organización ni representación, las personas que se encuentran en la economía informal no suelen tener acceso a otros derechos en el trabajo. No pueden reivindicar sus intereses en materia de empleo mediante la negociación colectiva ni ejercer presión sobre los responsables de la formulación de políticas respecto de cuestiones como el acceso a las infraestructuras, los derechos de propiedad, los impuestos y la seguridad social. Las mujeres y los jóvenes, que representan la mayor parte de los trabajadores de la economía informal, son quienes más adolecen de representación y voz.

18. Las unidades económicas realizan actividades en la economía informal porque la reglamentación inadecuada y las políticas tributarias excesivamente altas hacen que los costos de la formalización sean excesivos y porque las barreras de entrada a los mercados y la falta de acceso a información sobre el mercado, los servicios públicos, los seguros, la tecnología y la formación los excluyen de los beneficios de la formalización. Las legislaciones imponen a las unidades económicas elevados costos de transacción y observancia, que son demasiado onerosos o implican tener que enfrentarse a burocracias corruptas o ineficientes. La ausencia de un sistema adecuado de derechos de propiedad y titularidad de los bienes de los pobres impide generar el capital productivo necesario para el desarrollo empresarial.

19. La informalidad también puede deberse a otros factores socioeconómicos. La pobreza elimina toda oportunidad y posibilidad real de trabajo decente y protegido. Los ingresos bajos e irregulares y, a menudo la falta de políticas públicas, impiden a las personas invertir en la educación y las calificaciones necesarias para incrementar su propia empleabilidad y productividad, así como cotizar de manera continuada a los sistemas de seguridad social. La falta de educación (primaria y secundaria) para desenvolverse eficazmente en la economía formal, sumada a la falta de reconocimiento de las capacidades obtenidas en la economía informal, supone otra barrera de entrada a la economía formal. La escasez de oportunidades de subsistencia en las zonas rurales induce a los migrantes a ejercer actividades informales en zonas urbanas o en otros países. La pandemia del VIH/SIDA — ya sea por enfermedad, discriminación o pérdida de los adultos de los que depende el sustento familiar — empuja a las familias y las comunidades a la pobreza y la supervivencia por medio del trabajo informal.

20. La feminización de la pobreza y la discriminación por motivos de género, edad, origen étnico o discapacidad también significan que los grupos más vulnerables y marginados suelen acabar en la economía informal. Normalmente, las mujeres tienen que conciliar la triple responsabilidad de ganarse el sustento, ocuparse de las tareas del hogar y cuidar a los ancianos y los niños. También se las discrimina en relación con el acceso al desarrollo de los recursos humanos y a otros recursos económicos. Así pues, las mujeres tienen más posibilidades que los hombres de encontrarse en la economía informal.

21. Dado que, a menudo, los déficit de trabajo decente pueden atribuirse a los déficit de buena gobernanza, el gobierno debe desempeñar una función primordial al respecto. La voluntad y el compromiso políticos, así como las estructuras y los mecanismos necesarios para una buena gobernanza, son fundamentales. Las leyes, las políticas y los programas concretos que se ocupan de los factores responsables de la informalidad con el fin de extender la protección a todos los trabajadores y eliminar las barreras de entrada a la economía formal variarán en función de los países y las circunstancias. En su formulación y aplicación deberían participar los interlocutores sociales y las personas de la economía informal que previsiblemente se beneficiarán de ello. Especialmente en los países que luchan contra altos niveles de miseria y tienen una mano de obra numerosa y en rápido crecimiento, las medidas que se adopten no deberían restringir las oportunidades de los que no disponen de otros medios de subsistencia. No obstante, no debería tratarse de un trabajo que se ejerza a cualquier precio o en cualquier circunstancia.

22. La legislación es un instrumento básico para abordar la importante cuestión del reconocimiento y la protección de los trabajadores y los empleadores de la economía informal. Todos los trabajadores, con independencia de su situación profesional y su lugar de trabajo, deberían poder disfrutar de sus derechos, así como ejercitarlos y defenderlos, de acuerdo con lo dispuesto en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas fundamentales del trabajo. Al objeto de garantizar que la legislación laboral brinde una protección adecuada a todos los trabajadores, se debería alentar a los gobiernos a analizar la forma en que han evolucionado las relaciones de empleo, así como a identificar y proteger adecuadamente a todos los trabajadores. La erradicación del trabajo infantil y el trabajo en régimen de servidumbre debería ser un objetivo prioritario.

23. La economía informal proporciona un entorno que permite el desarrollo del trabajo infantil. El trabajo infantil es un componente clave de la economía informal, que mina las estrategias de creación de empleo y de lucha contra la pobreza, los programas de educación y formación, y las perspectivas de desarrollo de los países. El trabajo infantil también existe en los países industrializados. La erradicación del trabajo infantil requiere una lucha contra la pobreza, una buena gobernanza, un cumplimiento efectivo y un mayor acceso a la educación y la protección social universales. Asimismo, exige un compromiso y una colaboración entre los interlocutores sociales como parte de la promoción de los derechos fundamentales y del programa encaminado a transferir empleos de la economía informal a la formal. La clave del éxito para erradicar el trabajo infantil reside en la creación de empleos de mejor calidad para adultos.

24. Incumbe a los gobiernos ofrecer un marco habilitante a escala nacional y local que respalde los derechos de representación. La legislación nacional debe garantizar y defender la libertad de todos los trabajadores y empleadores, con independencia de dónde y cómo trabajen, de crear las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas sin temor a represalias o intimidaciones. Deben eliminarse los obstáculos al reconocimiento de las organizaciones legítimas, democráticas, accesibles, transparentes, responsables y basadas en la afiliación de trabajadores y empleadores de la economía informal, a fin de que puedan participar en las estructuras y los procesos de diálogo social. Las autoridades públicas deberían incluir esas organizaciones en los debates sobre políticas públicas, así como permitirles acceder a los servicios e infraestructuras que necesitan para actuar de manera eficaz y eficiente y protegerlas de todo acoso o expulsión injustificada o discriminatoria.

25. Las políticas y los programas deberían centrarse en incorporar las unidades económicas y los trabajadores marginados a la economía formal, reduciendo así su vulnerabilidad y grado de exclusión. Ello significa que deberían concebirse y aplicarse programas que aborden el tema de la economía informal, como los que ofrecen educación, formación, microfinanciación, etc., con el objetivo principal de integrar a los trabajadores o las unidades económicas de la economía informal en la economía formal, de manera que queden contemplados en el marco jurídico e institucional. Se deberían llevar a cabo estadísticas y otras investigaciones específicamente dirigidas a prestar apoyo eficaz a esas políticas y programas.

26. Los gobiernos deben proporcionar marcos macroeconómicos, sociales, jurídicos y políticos propicios a la creación de trabajos decentes y oportunidades empresariales sostenibles a gran escala. Los gobiernos deberían adoptar un enfoque dinámico que sitúe el empleo decente en el centro de las políticas de desarrollo económico y social y promueva también los mercados de trabajo y las instituciones del mercado de trabajo eficaces, incluidos los sistemas de información sobre el mercado laboral y las instituciones de crédito. A fin de aumentar la cantidad y la calidad del empleo, sería importante invertir en las personas, sobre todo en las más vulnerables, — en su educación, capacitación, aprendizaje permanente, salud y seguridad — y fomentar su iniciativa empresarial. Las estrategias de lucha contra la pobreza, en particular los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), deberían abordar de forma específica los problemas de la economía informal. La creación de

empleos decentes debería ser un indicador del éxito de esas estrategias. Deben promoverse y reforzarse las políticas agrícolas y de desarrollo rural, incluidos los marcos jurídicos de apoyo a las cooperativas, en muchos países en desarrollo. Se debería conceder especial atención a las responsabilidades que asumen las mujeres en relación con el cuidado de personas, para facilitar su transición del empleo informal al formal.

27. Las políticas y marcos jurídicos adecuados reducen los costos de establecimiento y explotación de las empresas, incluidos los procedimientos de registro y de concesión de licencias simplificados, las disposiciones reglamentarias adecuadas y la tributación moderada y justa. También aumentan las ventajas del registro legal, facilitando el acceso a la clientela comercial, las condiciones de crédito más favorables, la protección jurídica, el cumplimiento de los contratos, el acceso a la tecnología, las subvenciones, las divisas extranjeras y los mercados locales e internacionales. Además, esas políticas disuaden a las empresas de la economía formal de pasar a la economía informal. Estos factores contribuyen a crear nuevas empresas, a incorporar las empresas más pequeñas en la economía formal y a generar nuevos empleos, sin debilitar las normas del trabajo. Ello también redundaría en un aumento de la base impositiva estatal.

28. Otra prioridad fundamental es la de contar con un marco jurídico, judicial y financiero coherente que vele por los derechos de propiedad para que los activos puedan convertirse en capital productivo por medio de su venta, arrendamiento o utilización como garantía. La reforma de la legislación relativa a los derechos de propiedad debería hacer especial hincapié en las desigualdades de género en relación con los derechos de posesión y control de bienes.

29. Con el fin de atender las necesidades de las personas pobres y vulnerables de la economía informal, deberían apoyarse y aplicarse las conclusiones en materia de seguridad social adoptadas en la 89.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001. Es responsabilidad principal de los gobiernos ampliar la cobertura de la seguridad social, en particular a los grupos de la economía informal que hoy en día están excluidos. Los microseguros y otros sistemas basados en la comunidad son importantes, pero deberían desarrollarse de manera que sean coherentes con la ampliación de la cobertura de los sistemas nacionales de seguridad social. Las políticas e iniciativas relativas a la ampliación de la cobertura deberían concebirse en el contexto de una estrategia nacional integrada en materia de seguridad social.

30. La aplicación y el cumplimiento de los derechos y la protección deberían estar respaldados por sistemas más adecuados de inspección del trabajo y por un acceso fácil y rápido a la asistencia jurídica y al sistema judicial. Asimismo, deberían existir disposiciones que permitan solucionar las diferencias y cumplir con los contratos de forma poco costosa. Los gobiernos nacionales y las autoridades locales deberían promover una burocracia eficiente, en la que no haya corrupción ni acoso, que sea transparente y coherente para aplicar las disposiciones reglamentarias, y que proteja y cumpla las obligaciones contractuales y respete los derechos de los trabajadores y los empleadores.

31. Un objetivo importante de las organizaciones de empleadores y de trabajadores es ampliar su representación en la economía informal. Cabe la posibilidad de que los trabajadores y los empleadores que ejercen actividades informales deseen afiliarse a los sindicatos y las organizaciones de empleadores existentes, o quieran constituir los suyos propios. La función de las organizaciones de empleadores y de trabajadores es fundamental en ambos casos, a saber, extender la afiliación y los servicios a los empleadores y los trabajadores de la economía informal, y alentar y apoyar la creación y el desarrollo de nuevas organizaciones representativas, accesibles, transparentes, responsables, basadas en la afiliación de nuevos miembros y gestionadas democráticamente, e incluirlas en los procesos de diálogo social.

32. Tanto las organizaciones de empleadores como las de trabajadores pueden desempeñar una importante función de promoción que consiga llamar la atención de los interlocutores tripartitos sobre las causas subyacentes de la informalidad y les incite a tomar medidas destinadas a abordarlas y a eliminar

las barreras de entrada a las actividades económicas y sociales generales. Asimismo, pueden ejercer presión sobre las autoridades públicas para que se creen instituciones transparentes y se establezcan mecanismos que suministren servicios y sirvan de nexo a la economía informal. Las estrategias innovadoras y eficaces y las prácticas óptimas que han utilizado las organizaciones de empleadores y los sindicatos de distintas partes del mundo para llegar a los trabajadores y empresas de la economía informal, reclutarlos, organizarlos o ayudarlos deberían difundirse y compartirse de forma más generalizada.

33. Las organizaciones de empleadores, en colaboración con otras organizaciones o instituciones pertinentes o mediante ellas, podrían ayudar a las unidades económicas que ejercen actividades económicas en la economía informal de muy diversas formas, por ejemplo proporcionándoles acceso a cierta información que, de lo contrario, les sería difícil conseguir, como la relativa a los reglamentos gubernamentales o las oportunidades del mercado, o el acceso a la financiación, los seguros, la tecnología y otros recursos. Asimismo, podrían ampliar la ayuda empresarial y los servicios básicos con miras a la mejora de la productividad, el desarrollo de la capacidad empresarial, la gestión del personal, la contabilidad y otros aspectos. Podrían contribuir a desarrollar un programa de promoción especialmente orientado a las necesidades de las microempresas y las pequeñas empresas. Otro aspecto importante de las organizaciones de empleadores es que podrían actuar como intermediarias en el establecimiento de vínculos entre las empresas informales y las empresas formales, una posibilidad cada vez más frecuente como consecuencia de la globalización. También podrían emprender actividades adaptadas a las necesidades de la economía informal que puedan dar lugar a importantes resultados, como la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo, la mayor colaboración laboral o el aumento de la productividad.

34. A través de programas de difusión y educación, los sindicatos pueden sensibilizar a los trabajadores de la economía informal sobre la importancia de tener representación colectiva. Asimismo, pueden hacer todo lo posible por incluir a los trabajadores de la economía informal en los convenios colectivos. Puesto que las mujeres son mayoría en la economía informal, los sindicatos deberían crear o adaptar estructuras internas que promuevan la participación y la representación de las mujeres y tengan en cuenta sus necesidades específicas. Los sindicatos pueden proporcionar servicios especiales a los trabajadores de la economía informal, como información sobre sus derechos legales, los proyectos de promoción y educación, la asistencia jurídica, los seguros médicos, los sistemas de créditos y préstamos y el establecimiento de cooperativas. No obstante, estos servicios no deberían considerarse ni un sustituto de la negociación colectiva ni una forma de eximir a los gobiernos de sus responsabilidades. Asimismo, es necesario desarrollar y promover estrategias positivas para luchar contra toda forma de discriminación, aspecto al que los trabajadores de la economía informal son particularmente vulnerables.

35. La OIT debería valerse de su mandato, estructura tripartita y competencias para abordar los problemas que plantea la economía informal. El enfoque basado en los déficit de trabajo es particularmente encomiable, y debería seguir adoptándose. El enfoque de la OIT tendría que reflejar la gran variedad de situaciones que se dan en la economía informal y sus causas subyacentes. También debería ser global y abarcar la promoción de los derechos, el empleo decente, la protección social y el diálogo social. Asimismo, debería centrarse en ayudar a los Estados Miembros a abordar cuestiones relacionadas con la gobernanza, la creación de empleo y la lucha contra la pobreza. La OIT debería tomar en consideración las dificultades conceptuales que se derivan de la gran diversidad de la economía informal.

36. Los esfuerzos de la Oficina deberían:

- a) atender mejor las necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en toda la Organización, en particular en el marco de las políticas y los programas existentes;
- b) consolidar su enfoque tripartito en todas las actividades relativas a ese ámbito y, en especial, garantizar una estrecha colaboración con las Oficinas

de Actividades para los Trabajadores y los Empleadores y la participación activa de éstas en todos los aspectos del programa de trabajo, en particular en lo que se refiere a su concepción;

- c) incluir un programa de trabajo bien definido y de gran notoriedad, que disponga de recursos y capaz de reunir personal especializado, en particular expertos en materia de actividades de los trabajadores y los empleadores;
- d) estar vinculados, de forma lógica e integrada, a las principales estrategias y los programas InFocus de la OIT como el Programa de Trabajo Decente, la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, el Programa Global de Empleo o la defensa de los objetivos generales de la igualdad de género y la lucha contra la pobreza; posibilitar el uso de las competencias y la experiencia multidisciplinarias de los cuatro sectores técnicos e intervenir de forma eficaz en todos los sectores y estructuras exteriores. Asimismo, habría que establecer vínculos con las principales iniciativas internacionales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio o la Red de Empleo de los Jóvenes;
- e) estar organizados de forma innovadora y eficaz a fin de centrarse en las competencias particulares y/o conjuntas de los expertos en derecho laboral, erradicación de las peores formas de trabajo infantil, igualdad de oportunidades, aspectos sociales de la globalización, inspección del trabajo, diálogo social, protección social, desarrollo de microempresas y pequeñas empresas y políticas de empleo, así como en las de los especialistas en actividades de los trabajadores y los empleadores, con miras a desarrollar estrategias especialmente concebidas para abordar las causas y las repercusiones que se hayan determinado respecto de los déficit de trabajo decente, contribuyendo así a la lucha contra la pobreza;
- f) velar por que las actividades en materia de asistencia técnica integren a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en la economía formal y estén concebidas a tal fin;
- g) quedar reflejados en el programa y presupuesto ordinario y en las prioridades de asistencia técnica y financiarse mediante recursos del presupuesto ordinario o extrapresupuestarios adecuados.

37. Los ámbitos prioritarios concretos del programa de trabajo y la asistencia técnica de la OIT deberían ser los siguientes:

- a) cooperar con los Estados Miembros a fin de elaborar y ejecutar, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, una política nacional tendiente a incorporar a los trabajadores y las actividades informales en la economía formal;
- b) hacer especial hincapié en eliminar las barreras que impiden hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en particular las de los marcos jurídicos e institucionales;
- c) determinar las barreras que existen a la aplicación de las normas del trabajo más pertinentes para los trabajadores de la economía informal y ayudar a los mandantes tripartitos a desarrollar leyes, políticas e instituciones que apliquen esas normas;
- d) determinar las barreras jurídicas y prácticas que existen a la creación de organizaciones de trabajadores y de empleadores en la economía informal, y ayudarlos a organizarse;
- e) recopilar y divulgar los ejemplos y los modelos de prácticas óptimas en relación con las estrategias innovadoras y eficaces utilizadas por las organizaciones de empleadores y los sindicatos para llegar a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, reclutarlos y organizarlos;
- f) poner en marcha programas y políticas para crear empleos decentes y oportunidades en materia de educación, capacitación y formación a fin de ayudar a los trabajadores y los empleadores a incorporarse a la economía formal;

- g) abordar las esferas de la economía informal en las que el trabajo infantil es frecuente, a fin de ayudar a los Estados Miembros a concebir y aplicar políticas y programas de erradicación del trabajo infantil;
- h) aplicar las políticas y los programas de la OIT sobre la mejora de la empleabilidad, las competencias y la formación, la productividad y la iniciativa empresarial para atender la gran demanda de empleo y medios de subsistencia, de manera que se respeten las normas del trabajo y se posibilite el acceso a la economía formal;
- i) prestar asistencia a los Estados Miembros para que desarrollen marcos jurídicos y normativos apropiados y favorables en los que se garanticen los derechos y los títulos de propiedad, y fomenten y apoyen la creación y el desarrollo sostenido de empresas y su transición de la economía informal a la formal;
- j) integrar los problemas y las soluciones a los desafíos que a menudo se plantean en relación con la economía informal en las estrategias de lucha contra la pobreza, en particular los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP);
- k) promover la nueva campaña, acordada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2001, para la mejora y ampliación de la cobertura de la seguridad social a todas las personas que necesiten protección social y en especial las que se encuentran en la economía informal, entre otras cosas, mediante el desarrollo y la aplicación experimental de ideas innovadoras como el fondo fiduciario mundial de solidaridad social;
- l) abordar el problema de la discriminación en la economía informal y velar por que las políticas y los programas se destinen específicamente a las personas más vulnerables, en especial las mujeres, los jóvenes en busca de su primer empleo, los trabajadores de edad despedidos como consecuencia de una reducción de plantilla, los migrantes y las personas que han contraído o padecen el VIH/SIDA;
- m) favorecer un mayor entendimiento de la relación existente entre la economía informal y la feminización del trabajo, así como determinar y aplicar estrategias que garanticen a las mujeres la igualdad de oportunidades en el acceso y disfrute del trabajo decente;
- n) ayudar a los Estados Miembros a recopilar, analizar y divulgar estadísticas desglosadas y coherentes sobre la magnitud, la composición y la contribución de la economía informal que ayuden a identificar grupos concretos de trabajadores y unidades económicas de la economía informal y sus problemas, y que sirvan de base para formular programas y políticas apropiados;
- o) ampliar la base de conocimientos sobre cuestiones de gobernanza en la economía informal, así como las soluciones y prácticas óptimas para abordar esas cuestiones;
- p) reunir y difundir información sobre las distintas transiciones a la economía formal, la manera en que se fomentaron y los factores que propiciaron su éxito;
- q) tomar la iniciativa y colaborar con otras instituciones pertinentes cuyas competencias se complementen con las de la OIT para abordar las cuestiones que plantea la economía informal;
- r) colaborar con otras organizaciones internacionales, por ejemplo las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, para establecer un diálogo que permita evitar repeticiones innecesarias y determinar y compartir las competencias, mientras la propia OIT desempeña una función de liderazgo.

III

Resolución sobre las contribuciones atrasadas de Guinea-Bissau¹

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Teniendo en cuenta el párrafo 7 del artículo 10 del Reglamento Financiero;

Acepta el arreglo propuesto por el Gobierno de Guinea-Bissau para el pago de las contribuciones atrasadas y adeudadas por el período de 1991-2001 como sigue:

- a) en 2002, el Gobierno de Guinea-Bissau pagará la totalidad de su contribución para el año 2002 y un monto total de 29.770 francos suizos;
- b) en los años siguientes, el Gobierno de Guinea-Bissau continuará pagando la totalidad de sus contribuciones correspondientes al año en que sean debidas;
- c) el Gobierno de Guinea-Bissau pagará las contribuciones atrasadas que se han acumulado hasta el 31 de diciembre de 2001, inclusive, por un monto total de 224.174 francos suizos mediante el pago de 19 anualidades de 11.208 francos suizos, comenzando en 2003, y una anualidad final de 11.222 francos suizos.

Decide que Guinea-Bissau tendrá el derecho de voto, en virtud del párrafo 4 del artículo 13 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, una vez concluido el presente punto del orden del día.

IV

Resolución relativa a la gestión del superávit de tesorería de 2000-2001²

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Exhorta a todos los Estados Miembros a que paguen a tiempo y sin condiciones la totalidad de las contribuciones prorrateadas;

Tomando nota de que para el bienio 2000-2001 el excedente de los ingresos sobre los gastos ha tenido como resultado un superávit de 100.925.636 francos suizos (equivalentes a 57.020.133 dólares al tipo de cambio presupuestario para 2002-2003 de 1,77 francos suizos por dólar de Estados Unidos);

Decide, haciendo excepción al párrafo 2 del artículo 18 del Reglamento Financiero, utilizar parte del superávit de 2000-2001 para financiar las partidas que se enumeran en el anexo II al primer informe de la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración al Consejo de Administración en su 283.^a reunión (marzo de 2002) (que se adjunta como anexo I al presente informe) y que asciende a 90.801.000 francos suizos;

Decide delegar su autoridad en la 285.^a reunión del Consejo de Administración (noviembre de 2002) para realizar los ajustes que sean necesarios en el mencionado anexo I dentro del contexto del Marco de Políticas y Estrategias, si ello fuere necesario a la luz de la prosecución de las consultas con el Director General;

Observa que, teniendo en cuenta la asignación de fondos antes mencionada, el importe disponible en virtud del párrafo 2 del artículo 18 del Reglamento Financiero se elevará a 10.124.636 francos suizos.

¹ Adoptada el 18 de junio de 2002 por 326 votos a favor, ningún voto en contra y 5 abstenciones.

² Adoptada el 18 de junio de 2002.

V

Resolución relativa al Informe financiero y estados financieros comprobados para 2000-2001¹

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Decide, de conformidad con el artículo 29, del Reglamento Financiero, adoptar el Informe financiero y los estados financieros comprobados para el sexagésimo séptimo período financiero (2000-2001).

VI

Resolución relativa a la composición del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo²

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Expresa a la Sra. Mella Carroll su agradecimiento por su labor durante quince años al servicio del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo;

Decide, de conformidad con el artículo III del Estatuto del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo, designar como juez del Tribunal Administrativo, por un período de tres años, a partir del 1.º de marzo de 2003, a la Sra. Mary Geneviève Gaudron (Australia).

¹ Adoptada el 18 de junio de 2002.

² Adoptada el 18 de junio de 2002.

INDICE

	Página
I. Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social	1
II. Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal	3
Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal	3
III. Resolución sobre las contribuciones atrasadas de Guinea-Bissau	13
IV. Resolución relativa a la gestión del superávit de tesorería de 2000-2001	13
V. Resolución relativa al Informe financiero y estados financieros comprobados para 2000-2001	14
VI. Resolución relativa a la composición del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo	14