



## EDITORIAL

### LA INFORMALIDAD LABORAL COMO MAL ENDÉMICO DE UN TRABAJO SIN FUTURO

**J. Eduardo López Ahumada\***  
*Director*

El número 9 de la Revista de *Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, editada por Cinca, S.A., se dedica monográficamente al **estudio de la informalidad laboral en el contexto del trabajo actual** y aborda igualmente otros temas estrechamente vinculados a dicha problemática. Se trata de un tema que es preciso analizar actualmente, debido a las importantes transformaciones que se están produciendo en el mundo del trabajo. Una vez más, es preciso destacar la labor de impulso de la Revista, que con este número cumple ya su novena entrega y se encuentra ya en su quinto año de existencia. Sin duda, ello es un hecho que merece ser reconocido, ya que acredita una labor continua y asentada, orientada a conseguir que esta publicación periódica se convierta en un referente de calidad y prestigio en el ámbito de las publicaciones especializadas en temas laborales y sociales en América Latina. La idea sigue siendo la misma, avanzar en la creación de lazos de unión, así como fomentar las relaciones entre colegas de distintos países, cuyas contribuciones permitan desarrollar nuevos temas y nuevos enfoques de actualidad.

**La informalidad laboral afecta al conjunto de los sistemas de relaciones laborales y se encuentra en constante cambio y transformación.** Estos datos nos vienen a demostrar que estamos realmente ante un problema global, siendo este uno de los grandes

---

\* Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Alcalá (Madrid, España). Académico Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España. Investigador principal de la línea de investigación estable en Relaciones Laborales y Protección Social del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá (IELAT). Investigador titular del IELAT en las líneas de Derecho y de Relaciones Laborales-Protección Social.

problemas que afecta las sociedades del siglo XXI. En este trabajo vamos a abordar el problema de la informalidad laboral y la exclusión social, teniendo en cuenta cómo las nuevas formas de trabajo pretenden eludir el sistema tradicional de trabajo declarado. Se trata de una temática interdisciplinaria, de gran repercusión y siempre de actualidad, con importantes consecuencias nacionales e internacionales.

Si pretendemos buscar las causas de la gran presencia del trabajo no declarado, deberíamos decir que esta situación tiene un origen complejo, que responde a un conjunto diverso de causas. Es decir, se trata de factores ciertamente heterogéneos, que impiden mejorar la calidad del empleo y alcanzar el reto del trabajo decente, y que nos presenta incluso un panorama acusado de déficit de justicia social. Ello se debe a la inseguridad del empleo, a la imposibilidad de acceder a empleos de calidad ante la ausencia de formación. Ello propicia el desarrollo de carreras profesionales irregulares e inestables, con unos ingresos muy por debajo de los mínimos vitales de desarrollo social. En síntesis, la informalidad es un proceso de evasión y fraude de la legislación laboral, que elude los estándares mínimos de seguridad en el trabajo, siendo éste un modelo que se genera en el ámbito de la economía sumergida.

La informalidad laboral es un problema que se está igualmente desarrollando en los países europeos y, en especial, en España. Actualmente, en nuestro país, se estima que existe en torno a tres millones de empleados que se encuentran en situación de trabajo no declarado. La informalidad laboral afecta al conjunto de los sistemas de relaciones laborales y se encuentra en constante cambio y transformación. Todas estas variables serán objeto de análisis en las siguientes páginas, tomando como referencia la situación del problema desde una dimensión internacional del fenómeno. Se analizarán las principales normas internacionales, que evitan el desarrollo del trabajo informal, así como las políticas y las prácticas orientadas a su erradicación. El enfoque de este trabajo está canalizado eminentemente por el estudio del Derecho, que se complementa con el análisis del problema de forma interdisciplinaria.

El tema que estamos trabajando es trascendental en el mundo actual, donde **existe una clara desafección por la noción clásica de trabajo declarado y protegido, defendido por los Estados Sociales de Derecho**. Uno de los grandes males de la informalidad es la generación de nuevos márgenes de desigualdad y exclusión social en las sociedades. Sin duda, se trata de un problema de gran repercusión y siempre de actualidad en cualquier parte del mundo que analicemos. Estamos ante una temática de naturaleza transversal, que afecta al conjunto de los países de América Latina y que se encuentra en constante cambio y transformación. El problema laboral y social de la informalidad es una cuestión sumamente amplia y de gran complejidad técnica, que se refiere a situaciones de distinta dimensión y que se proyecta sobre distintas realidades. Dicha afirmación se ratifica si analizamos su problemática desde el punto de vista internacional y teniendo presente la situación del conjunto de Latinoamérica.

Desde el Informe Kenya de la OIT de 1972, la preocupación por la informalidad ha ido en aumento y se insiste en que el problema del empleo, especialmente en los países en desarrollo, no se centra tanto en el desempleo, sino en la imposibilidad de poder trabajar con protección. En el sector informal se desarrollan trabajos sin poder percibir los ingresos suficientes para poder sobrevivir, lastrando a grandes capas de la sociedad a una situación de perpetua pobreza marginal. El modelo social de trabajadores pobres se desarrolla en este tipo de sociedades excluyentes, donde prolifera esta situación de subempleo en los mercados de trabajo. El subempleo es, en muchas ocasiones, la única vía posible de trabajar, en espera de conseguir el empleo formal que difícilmente es alcanzable para muchas capas de la sociedad. Estas personas desfavorecidas optan por la alternativa del trabajo informal como un modo impuesto de sobrevivir.

Generalmente **la decisión de trabajar en la economía informal viene impuesta por la propia realidad social**. Entre las razones que impiden que una actividad productiva pueda derivar de la informalidad al trabajo protegido destacamos que las personas afectadas no perciben los beneficios potenciales derivados de la transición a la formalidad. Ello se debe a que, en primera instancia, las personas tienen en cuenta los altos costes sociales derivados de la incorporación al trabajo declarado. Esto sucede claramente en el caso de los trabajadores autónomos, que deben costearse directa y personalmente su protección laboral y social. En cambio, en el caso de los trabajadores por cuenta ajena, dicha formalidad será compartida entre el empleador (éste en mayor medida) y el propio empleado.

Sin duda, la internacionalización progresiva de la economía desde una dimensión global ha dado lugar a que en distintas áreas de nuestro mundo se haya producido una importante rebaja de los costes laborales. Igualmente, han disminuido los propios controles de fiscalización del cumplimiento de las normas laborales, tributarias y de seguridad social. En este contexto, los Estados han optado por desarrollar políticas de menor presión fiscal, tendentes a reducir los derechos laborales y de protección social. Todo ello con vistas a fomentar la inversión internacional en sus países. El aumento del dumping empresarial y social es, sin duda, un efecto derivado de este proceso, que plantea problemas de hondo calado a escala internacional.

Con todo, los peligros de esta rebaja en la intervención de los procesos de liberalización de economía y su consiguiente globalización, lleva a la necesidad de adoptar medidas internacionales, comúnmente consensuadas para garantizar derechos mínimos y universales en el trabajo. La Comunidad Internacional, a través de la OIT, debe trabajar en la garantía del trabajo decente y en la observancia de los derechos fundamentales en el trabajo. Ello supone vigilar el cumplimiento de las obligaciones mínimas y universales ligadas a la propia existencia de los Estados Sociales de Derecho, o desde una perspectiva económica, de los Estados del Bienestar. Sin duda, un obstáculo creciente al mantenimiento del Estado del Bienestar lo encontramos en el desarrollo del trabajo informal o irregular, siendo esta una línea de trabajo de la propia OIT, que viene ciertamente observando el desarrollo de la propia economía sumergida.

Se podría pensar que este contexto es un efecto derivado de la propia rigidez de las legislaciones laborales nacionales. Desde esta perspectiva, estaríamos, pues, ante un argumento justificador del propio desarrollo de la economía informal. Precisamente, este argumento ha permitido justificar la propia corriente reformista desarrollada por los Estados en los últimos años en clave de flexibilidad de las legislaciones laborales y de Seguridad Social. E, incluso, se ha pensado que este contexto favorable a la reducción del coste social permitiría un cierto margen de transición a la formalidad. La realidad ha demostrado que este resultado es inviable y los Estados no deben en la práctica renunciar a sus políticas de control y de garantía del trabajo protegido jurídicamente.

Evidente, la corriente de flexibilidad lo que permite finalmente es debilitar los medios compensadores de un sistema de protección y de reequilibrio de situaciones injustas, que debe garantizar la cohesión social. La 104ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de 12 de junio de 2015, celebrada en Ginebra, venía a consensuar una primera regulación internacional de carácter específica relativa al trabajo informal. Sin duda, dicha norma internacional tenía como finalidad corregir los efectos derivados de un liberalismo económico insensible con la inseguridad y la precariedad laboral. Actualmente, el propósito es crear las condiciones sociales que permitan vencer los efectos perniciosos de la nueva economía y aflorar nuevo empleo declarado en el conjunto de la comunidad internacional.

La informalidad laboral es un tema siempre de actualidad, que es preciso revisar periódicamente. Ello permite evaluar las acciones realizadas durante los últimos años y comprobar la eficacia de las reglas del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Se debe analizar la aplicación, en definitiva, de los principios básicos del trabajo decente. Indudablemente existen distintas formas de abordar el tema de la informalidad y la exclusión social, y en este estudio monográfico se ha realizado un especial esfuerzo para adentrarse en un tema ciertamente complejo y poliédrico, que cuenta con múltiples perspectivas de análisis. El presente trabajo monográfico intenta analizar con datos recientes las características más importantes del empleo informal en Latinoamérica, destacando algunas importantes iniciativas de política legislativa y administrativa dirigidas a combatir la economía informal. Se trata, pues, de un estudio sistemático, que se centra en el fenómeno del trabajo informal y la exclusión social, pretendiendo generar nuevos ámbitos de conocimiento sobre los problemas que están presentes en la transición de la economía informal a la economía formal en la región. Vamos a intentar dar una visión de contexto, que de forma cualitativa centre el objeto de nuestro estudio. Este editorial abre la sección de estudios, presentando las claves esenciales del proceso de transición desde la informalidad a la economía declarada, destacando sus efectos laborales y sociales desde el punto de vista de la inclusión social.

**La informalidad laboral es uno de los problemas más importantes que afecta a los países latinoamericanos**, máxime cuando la región proviene de una coyuntura económica de bonanza. El proceso de transición hacia la formalidad laboral es un desafío esencial para la región en tiempos de incertidumbre. En este sentido, en los países latinoamericanos avanza la percepción de una inestabilidad a largo plazo, en gran medida ligada

a la volatilidad del producto interno bruto de América Latina, que es mucho mayor que en otros bloques de las economías emergentes, especialmente, el sudeste asiático, y mucho mayor respecto de los países más industrializados. Con todo, en los últimos años se ha producido una leve disminución de la informalidad laboral, aunque las tasas de empleo no declarado son todavía muy elevadas. Sigue existiendo una cuota de población que difícilmente puede participar en este proceso de transición a la formalidad. Dicho proceso es ciertamente complejo y afecta esencialmente al trabajo por cuenta propia, a las microempresas y al trabajo doméstico.

Estamos ante un tema trascendental para los países de la región, puesto que, en gran medida, la estabilidad social, economía y política de dichos países se encuentra relacionada con la evolución de las tasas de desempleo y el comportamiento de la informalidad. Los países de la región han venido experimentado un período prolongado de crecimiento económico. Sin duda, el aumento de la dimensión de la economía formal y el trabajo declarado podría haber sido mayor, y la reducción del desempleo no ha tenido el impacto deseado y demandado. La tasa de informalidad en Latinoamérica sigue siendo muy elevada y este es un rasgo que caracteriza al conjunto de los mercados de trabajo latinoamericanos. Aún con diferencias, la tónica general es una presencia acusada del trabajo no declarado. Realmente se han hecho importantes esfuerzos por parte de los gobiernos, y ello ha tenido un comportamiento positivo, pero la reducción de la informalidad laboral ha sido moderada en los últimos años.

En América Latina se ha venido reduciendo la tasa de informalidad, gracias especialmente a los importantes esfuerzos realizados por países como Brasil y Chile. Dichos países han mitigado las cotas de informalidad registradas durante los años 90. Con todo, estos procesos son, con carácter general, una excepción, puesto que la mayoría de los países siguen sin encontrar las medidas adecuadas para revertir la situación de desprotección laboral. El sector de la economía informal en Latinoamérica genera una importante fuente de ingresos y sus circunstancias deben ser atendidas porque tiene una proyección final en el conjunto de los países. La cuestión es cómo rescatar y atraer a la economía declarada esa fuente de ingresos. Dicha transición a la formalidad supondría finalmente alterar la relación entre pobreza y marginalidad hacia la protección y la inclusión social.

Con todo, aún se estima que en la región existen en torno a ciento treinta millones de trabajadores con empleos informales. En Latinoamérica se conoce con cierta precisión el impacto de la informalidad, no debemos olvidar que la medición de la economía sumergida se registra desde hace décadas, concretamente desde los años setenta y ochenta. En este sentido, y como medida internacional y neutra de constatación, tenemos los resultados derivados del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe promovido por la OIT y que fue impulsado decididamente por la XV Conferencia Internacional de Estadística del Trabajo en 1993, que formuló la importante Resolución sobre la Estadística del Empleo en el Sector Informal. Se cifra en torno al 60 por 100 la cuota de trabajadores que en los países latinoamericanos trabajan en el ámbito de la economía informal. Con todo, en

la región contamos con importantes dificultades, bien conocidas por todos, de recopilar con seguridad datos fiables sobre el volumen de informalidad laboral.

Con carácter general, conviene indicar que **el problema laboral y social de la informalidad es una cuestión sumamente amplia y de gran complejidad técnica**, que se refiere a situaciones de distinta dimensión y que se proyecta sobre distintas realidades. Dicha afirmación se ratifica si analizamos su problemática desde el punto de vista internacional y teniendo presente la situación del conjunto de Latinoamérica. Generalmente la decisión de trabajar en la economía informal viene impuesta por la propia realidad social. Entre las razones que impiden que una actividad productiva pueda derivar de la informalidad al trabajo protegido destacamos que las personas afectadas no perciben los beneficios potenciales derivados de la transición a la formalidad. Ello se debe a que, en primera instancia, las personas tienen en cuenta los altos costes sociales derivados de la incorporación al trabajo declarado.

El proceso de transición hacia la formalidad laboral es un desafío esencial para un mundo complejo presidido por un alto grado de incertidumbre e inseguridad. En este sentido, en los países latinoamericanos avanza la percepción de una inestabilidad a largo plazo, en gran medida ligada a la volatilidad del producto interno bruto de América Latina, que es mucho mayor que en otros bloques de las economías emergentes, especialmente, el sudeste asiático, y mucho mayor respecto de los países más industrializados. Con todo, en los últimos años se ha producido una leve disminución de la informalidad laboral, aunque las tasas de empleo no declarado son todavía muy elevadas. La cuestión es cómo rescatar y atraer a la economía declarada esa fuente de ingresos. Dicha transición a la formalidad supondría finalmente alterar la relación entre pobreza y marginalidad hacia la protección y la inclusión social.

Si pretendemos buscar **las causas de la gran presencia del trabajo no declarado, deberíamos decir que esta situación tiene un origen complejo**, que responde a un conjunto diverso de causas. Es decir, se trata de factores ciertamente heterogéneos, que impiden mejorar la calidad del empleo y alcanzar el reto del trabajo decente, y que nos presenta incluso un panorama acusado de déficit de justicia social. Con todo, es preciso destacar que, en síntesis, la informalidad es un proceso de evasión y fraude de la legislación laboral, que elude los estándares mínimos de seguridad en el trabajo, siendo éste un modelo que se genera en el ámbito de la economía sumergida. Sin embargo, los Estados han optado por desarrollar políticas de menor presión fiscal, tendentes a reducir los derechos laborales y de protección social. Todo ello con vistas a fomentar la inversión internacional en sus países. El aumento del dumping empresarial y social es, sin duda, un efecto derivado de este proceso, que plantea problemas de hondo calado a escala internacional.

La Recomendación aprobada en la Reunión 104 de la Conferencia Internacional del Trabajo supone evidentemente un importante hito histórico, a pesar de que su grado de eficacia sea de baja intensidad. El objetivo de la Recomendación es crear una nueva con-

ciencia internacional sobre el problema y manifestar institucionalmente la preocupación por la necesidad de contener la insoportable cuota de trabajo informal ligado a la nueva economía. En cierto modo, estamos ante un dique de contención del desarrollo del libre comercio a escala mundial, desarrollado al amparo de la *Lex Mercatoria* que no se manifiesta sensible a la dimensión social del problema. Se ha desarrollado un concepto de transición hacia la economía formal, fomentando un camino basado esencialmente en el trabajo coordinado a medio y largo plazo. Una labor institucional que se basa en lugar de hacer cumplir rígidamente las normas, en avanzar en las fórmulas de incentivo en la transición hacia la formalidad, lo que en definitiva supone debilitar ciertamente la respuesta sancionadora ante los supuestos de incumplimiento de las normas de trabajo. Se trata de un trabajo progresivo ante un fenómeno que tiene proporciones ingentes en determinadas áreas del mundo. En estas regiones erradicar la informalidad supone evidentemente una auténtica quimera.

Estamos en presencia de un programa de trabajo de la OIT sumamente general, que únicamente puede completarse y llenarse de sentido si se acompaña con otras acciones promovidas por la OIT. Estamos hablando esencialmente del **programa institucional de la OIT orientado al desarrollo del trabajo decente**, que irremediamente está estrechamente vinculado con la lucha contra el trabajo informal. Es necesario intervenir en la relación entre comercio y economía informal, a fin de conseguir políticas comerciales justas, orientadas hacia el objetivo del trabajo decente. Sin duda alguna, esta nueva concepción puede conseguir unos resultados más favorables en el ámbito del empleo declarado y protegido. La informalidad no se puede reducir de forma autónoma y sin intervenir en el mercado laboral. Los países de la región tienen entre sus objetivos prioritarios la lucha contra la informalidad laboral. Sin duda, en los últimos años se vienen desarrollando medidas concretas orientadas a facilitar la transición desde la economía informal al trabajo declarado. Es un proceso que incluso podríamos calificar de recurrente y con una larga tradición en el tiempo. Sin embargo, estas medidas de política laboral, muchas antiguas y otras más recientes, no están consiguiendo los resultados deseados.

Se precisan respuestas económicas y laborales, que busquen su concreta proyección a las circunstancias del país y que tengan en cuenta su realidad social. Efectivamente, tolerar pasivamente dicha informalidad supone un evidente coste social, que afecta no sólo a la cohesión social, sino también a las propias condiciones de desarrollo económico. No cabe duda de que promover la transición al trabajo declarado y protegido supone avanzar en la inclusión social. Se deben primar las políticas de inserción laboral y de lucha contra la informalidad como medida que permite avanzar en la cohesión social. Esto vendría a realzar el protagonismo de la ciudadanía y aseguraría el ejercicio de los derechos de las personas excluidas. Sin duda, abordar este problema trasciende el ámbito estricto laboral y se proyecta sobre una cuestión social. Las soluciones al problema de la informalidad pasan por la búsqueda de la equidad social. Ello demanda la búsqueda de la eficiencia y el desarrollo de la economía de los países, a fin de que el sector informal no se convierta en un obstáculo para la capacidad de fomentar riqueza y desarrollo económico. La cohesión so-



cial es el resultado de un adecuado desarrollo equitativo, en el que deben contribuir todos los ciudadanos para conseguir dicho crecimiento inclusivo. En este sentido, los propios sistemas públicos de Seguridad Social descansan sobre esta premisa. Es decir, el modelo de desarrollo económico de un país debe incluir socialmente a todas las personas, bajo el sistema de protección no contributivo y asistencial. Se debe primar la debida promoción y aplicación del principio de universalidad de la Seguridad Social.