



## **Economía Informal, Trabajo Sumergido y Derecho del Trabajo\***

**Gian Carlo Perone**

Università degli studi di Roma "Tor Vagata" Via Trazio Raimondo, 8-00175 Roma. Profesor de Derecho del Trabajo. Universidad de Roma. Miembro de la sección italiana del Instituto Europeo de Seguridad Social.

### **Resumen**

El esfuerzo de hacer emerger el trabajo sumergido o informal, es advertido como prioritario a escala mundial. Éste encuentra estímulo en las cargas económicas que recaen sobre la producción y en una parcial intervención para la tutela. El derecho del trabajo debe colmar a través de todo género de intervenciones, el déficit de protección social. Se indaga si el derecho del trabajo puede conservar sus connotaciones sustanciales o más aún, debe diseñarse un derecho social más vasto que el laboral. Se examina además las estrategias llevadas a cabo, principalmente en Italia y la Unión Europea.

**Palabras clave:** Derecho del trabajo, economía informal, parasubordinación, Unión Europea, atipicidad.

\* Traducción del italiano del Dr. Oscar Hernández Álvarez. El editor agradece su inestimable colaboración.

## Informal Economy, Submerged Work and the Right to Work

### Abstract

The effort to bring out submerged or informal work is considered a priority on a world scale. Stimulus for this effort can be found in the economic burdens that fall to production and in partial intervention for protection. The right to work should be fulfilled through all types of interventions, the deficit of social protection. This work investigates whether the right to work can conserve its substantial connotations or even more, whether a social right greater than the right to work should be designed. Furthermore, the strategies applied, principally in Italy and the European Union, are examined.

**Key words:** Right to work, informal economy, para-subordination, European Union, atypicality.

### 1. Doble rostro del Derecho del trabajo contemporáneo

La duplicidad del rostro contemporáneo del trabajo -con motivo de la división entre un círculo donde existen reglas, reconocimientos, tutelas y otro que, por el contrario, permanece, al menos en gran parte, extraño a las mismas- se presenta con las características, no ya de una condición provisional, destinada, naturalmente o tal vez gracias a los correctivos experimentados, a una superación más o menos rápida, si no de una realidad de tenaz arraigamiento y en progresivo crecimiento. Una realidad que golpea el Norte y el Sur del mundo, y que tiene, además, configuraciones transversales, en cuanto interesa incluso a los propios países desarrollados, con intensidad y modalidades particulares que deben ser tenidas en cuenta.

Tal carácter, que no puede definirse apropiadamente como de naturaleza estructural, y que marca la reflexión iuslaboralista, llamada a interrogarse sobre sus razones, no constituye, ciertamente, una novedad para el Derecho del Trabajo, el cual en su desarrollo histórico ha debido registrar constantemente la persistencia de áreas de empleo de trabajadores en condiciones no regulares, variadamente extendidas según las circunstancias y los lugares. Sin embargo, la relevada duplicidad interroga a los estudiosos no solamente en cuanto a las formas más oportunas que garanticen concretamente la aplicación de las reglas formalmente vigentes en determinando ordenamiento a todos los trabajadores. Los problemas van más en profundidad y reclaman un adecuado examen de las causas de la duplicidad misma: tanto de aquellas causas de naturaleza

económica como de aquellas propiamente jurídicas.

En efecto, entre dichas razones deben comprenderse algunas que residen en prohibiciones y límites establecidos legislativamente con peculiares finalidades protectivas a los prestadores de servicios, o de contención de la actuación de determinados institutos iuslaborales, vistos con circunspección por el ordenamiento en el acto mismo en el cual los admite para flexibilizar las tipologías laborales. Los límites pueden también ser destinados a restringir la exención de normativas laborales de impacto particularmente fuerte (así, por ejemplo, las normas concernientes a la tutela real del puesto de trabajo ex artículo 18 del Estatuto de los Trabajadores modificado por el artículo 1 de la Ley 11 de mayo 1990 n. 108, o en los umbrales para la aplicación de las normativas sobre la colocación asistida de los discapacitados y sobre los despidos colectivos) a específicos y angostos ámbitos de la empresa, al punto de provocar reacciones, de parte de éstas, en el sentido de ocultar las genuinas dimensiones o de favorecer la descentralización de la propia organización, con el fin de ser consideradas dentro de esos ámbitos exentos. Para alejarse de la siempre insinuante tentación de disimular la relación de trabajo dependiente bajo otras tipologías, encontradas con progresiva ingeniosidad, estimulada por extensión de los regímenes de remuneración, de contribución previdencial y de estabilidad de la relación, entre la esfera de la subordinación y figuras que se sitúan a su externo.

Del análisis de tal orden de causas, se pasa a los consiguientes remedios sugeridos por el Derecho; desde aquellos históricos de la vigilancia y de la represión, hasta aquellos, más recientes y sofisticados, representados por estrategias de intensificado control combinado con la promoción de la regularización de los referidos perfiles de trabajo no declarado.

Es de señalar que en la base de la no declaración, o sea de la ausencia de evidencia oficial de la actividad laboral, la experiencia demuestra que, más allá de los motivos ligados a la voluntad empresarial de cortar como sea los costos de producción, a las cualidades de los prestadores de servicio (piénsese en los inmigrantes clandestinos) o a las mencionadas recaídas de rigideces legislativas, se coloca igualmente en general, el ambiente en el cual el trabajo viene ejecutado. Y precisamente las actividades laborales no son declaradas, no únicamente por los motivos indicados, sino también cuando se registran notables dificultades para conformarse a las prescripciones ambientales, sea porque el impulso de la modernización, en un determinado momento, no llega a influenciar en sentido dinámico sino a restringidos sectores y ambientes de economías tradicionales, no llegando a permitir la instauración de una sólida tendencia a la elevación de los niveles de ocupación declarada, bien sea porque la misma modernización y los conexos ajustes estructurales y los procesos de racionalización expulsan mano de obra rechazada en el giro de la otra cara de la economía, aquella de las actividades no conocidas oficialmente por los poderes públicos y no sujetas a su disci-

plina. Aparece claro, entonces, que como causa eficiente y final del trabajo no regular debe considerarse la crítica situación ocupacional ambiental y la necesidad de su recuperación, obtenible por cualquier camino y a cualquier precio.

La grandeza y la especificidad propias del fenómeno, por tanto, no interpelan al iuslaboralista únicamente en cuanto a las técnicas para llevar a la luz franjas de actividad laboral intencionalmente ocultadas. Le viene más bien solicitado un mejor enfoque del objeto del Derecho del Trabajo, el cual es llevado, en razón de todo cuanto se ha indicado anteriormente, a explorar terrenos que hasta ahora le habían sido poco usuales, de manera que se presenta, según una expresión ya aceptada, como “el derecho de los trabajos” es decir, de todo el multiforme universo de actividades que trascienden los contornos del trabajo subordinado, el cual se tutela de manera privilegiada y viene a constituir una incómoda alternativa frente al trabajo autónomo (Santoro-Passarelli, 2002)<sup>1</sup>.

Los mencionados fenómenos ejercen influencia, además, sobre las orientaciones que mejor deberían convenir al Derecho del Trabajo, reforzando la convicción de no encerrarlo en el recinto donde se cuida de la defensa de

las condiciones de trabajo de los dependientes, por así decirlo, estructurados, sino de ampliarlo a un diseño promocional con vista a la facilitación del acceso al mercado de trabajo.

El Derecho del Trabajo parece más bien llamado a traspasar sus propias fronteras naturales, diseñadas sobre la posición profesional, así como sus instrumentos operativos dirigidos y conformados en relación a la misma -se trate de posiciones de trabajo dependiente o de otra tipología laboral-, para esfumarse en un más amplio derecho social, atento a colmar déficit de protección social a través de todo género de intervenciones. Como conclusión de este estudio se tratará de averiguar si un derecho social así concebido, estará o no destinado a desvincularse del Derecho del Trabajo o por el contrario a conservar sus connotaciones sustanciales.

Al considerar tal panorama, el iuslaboralista es atraído por un animado y polifacético complejo de actividades y sujetos que se conocen con el nombre de economía informal. El panorama que así se abre es de una vastedad que trasciende los confines de los ordenamientos estatales e impone el repensar el sentido esencial de las propias situaciones iuslaboralistas nacionales a la luz de los elementos desagregados del cuadro general.

1 La vocación plural del Derecho del Trabajo, no tiene más como referente único la relación de trabajo subordinado en la empresa a tiempo pleno e indeterminado, sino una pluralidad de relaciones sean subordinadas o no subordinadas.

## **2. Escenario de la economía informal**

La denominación economía informal o, para reproducir fielmente las palabras, sector informal, se debe al inglés Keith Hart, que fue el primero en usarla en una investigación sobre la economía urbana de un país africano.

El género de escenario geopolítico en el cual nace la expresión -aquél de los países en vías de desarrollo- marcará constantemente la profundización del tema, al punto de influenciar la reconstrucción de fenómenos que, en nuestro ámbito nacional, se proponen con caracteres de afinidad, pero no de identidad. La Organización Internacional del Trabajo ha empleado tempranamente la locución para designar actividades de trabajo “pobre”, no conocidas, ni registradas, ni reguladas, ni protegidas por las autoridades públicas<sup>2</sup>.

El citado primer estudio se remonta a los inicios de los años setenta, cuando estaba desvaneciendo el optimismo con el cual en los dos decenios precedentes - bajo la guía de los sucesos registrados con la reconstrucción de Europa y de Japón después de las ruinas de la segunda guerra mundial, - se había confiado en la generalización de la fórmula de desarrollo adoptado con tal ocasión. En efecto los datos han señalado pronto la dificultad de una estrategia similar, basada sobre la expansión de la producción en masa que, gracias a una justa combinación de políti-

cas económicas y recursos humanos, habría debido transformar pobres economías tradicionales en modernas economías dinámicas, eliminando las bolsas de desocupación y subempleo. Las investigaciones han demostrado, por el contrario, la persistencia y la extensión de áreas de desocupación y la no idoneidad de las iniciativas de tipo capitalista para absorber pequeñísimos comerciantes y productores característicos de la economía tradicional y la vasta gama de los incluidos en trabajos intermitentes y no regulados por las leyes ni tutelados por las autoridades públicas. Tales actividades, en lugar de desaparecer, han experimentado crecimiento, como lo han indicado misiones de empleo enviadas a varios países en vía de desarrollo por la Organización Internacional del Trabajo. La opinión de los observadores propensos a considerar que se trata de situaciones destinadas a resultar marginalizadas una vez que los países afectados por el fenómeno alcanzaren un suficiente nivel de crecimiento económico centrado sobre el desarrollo industrial, ha encontrado, por el contrario, una desmentida en los hechos. Ha surgido, por tanto, la exigencia de individualizar y estudiar con la mayor precisión posible este circuito periférico, pero para nada irrelevante, de actividades económicas en desarrollo -y en incremento- al lado y por debajo del sector de la moderna oficialidad económica caracterizada por los reconoci-

2 Sobre la preferencia del uso de expresión economía informal en lugar de sector informal se remite al párrafo siguiente.

mientos y por las tutelas que presta a sus sujetos, circuito que, justamente, se califica como informal.

La expresión informal parece preferible al adjetivo “tradicional”, para subrayar la vitalidad y la adaptabilidad con las cuales actividades de producción y de distribución de bienes y servicios practicadas según una variada tipología, pero siempre a una escala estrenadamente reducida y no registrada, se colocan al lado de la economía oficial, no sin entrar en comunicación con la misma a través de canales más o menos claros.

La globalización de la economía, a su vez, ha contribuido a la informatización de la fuerza de trabajo en muchas empresas y en muchos países. La competencia, sin límites y siempre más dura, desencadenada por la liberalización del comercio internacional incide sobre las relaciones de trabajo, construyendo a las empresas del sector formal a comprimir los costos salariales y previdenciales, por medio de la descentralización de segmentos de actividad, lo cual se hace frecuentemente a productores del área de la informalidad.

Sobre el argumento convendrá retornar, limitándonos por ahora a subrayar que el universo de las actividades económicas sustraídas a la aplicación de las reglas del ordenamiento jurídico incluye varias tipologías de trabajo autónomo y se extiende al trabajo dependiente, debiéndose observar que en ambos casos el trabajo es ejercido fuera de reglas, reconocimientos y tutelas, bien porque la empresa entera opera de

esta forma o bien porque esta es la suerte reservada a una parte de las prestaciones laborales de empresas oficialmente declaradas y sujetas a la normativa vigente.

### **3. Identificación del fenómeno**

A la primera identificación del fenómeno han seguido otras que han tomado uno u otro aspecto relevante. Para concentrarse en las elaboraciones de carácter institucional, puede recordarse la que emana de la Quinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, de 1993, bajo el impulso del debate tenido, por primera vez en 1991 en sede de la Sexagésima Octava sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo y de los estudios sucesivos. En ellos se ha considerado el sector informal como el conjunto de empresas privadas de personalidad jurídica y no registradas, de reducidas dimensiones, a las cuales se han adscrito los componentes del núcleo familiar con el aporte ocasional de extraños o con el aporte continuado de trabajadores no reconocidos. La conferencia, sin embargo ha reconocido la parcialidad de la definición misma respecto a la complejidad de la realidad.

En 1998 en la Comunidad Europea se produce una definición más sucinta que, asumiendo una perspectiva en negativo, toma el aspecto sustancial del fenómeno cuando se refiere a actividades retribuidas lícitas de por sí, pero no declaradas a las autoridades públicas en contraste con lo previsto al respecto en los diversos sistemas jurídicos vigentes en los Estados miembros (Comisión Europea,

1998)<sup>3</sup>. El ángulo visual que se asume, evidentemente, apunta sobre la realidad del trabajo dependiente, por motivos que las páginas siguientes tratarán de ilustrar, conexos al predominio que en el ámbito europeo registra esta tipología laboral. Desde este ángulo se distingue el trabajo ilegal o criminal (no teniendo en cuenta las formas de trabajo no cubiertas del normal cuadro normativo y que no deben ser declaradas a las autoridades públicas, como el trabajo familiar) del trabajo informal, o como también se le denomina en la doctrina -con promiscuidad de uso que requiere aclaraciones- trabajo sumergido, en negro, subterráneo, oculto, clandestino, escondido, irregular, paralelo, no institucional, no declarado, invisible (Garilli, 1999 y Dell'Olio, 2000).

En realidad no todas estas denominaciones pueden considerarse propiamente como sinónimas, ya que hacen referencia a fenómenos diferentes, aun cuando parcialmente cruzados.

Economía sumergida o en negro alude al conjunto de actividades que se sustraen al conocimiento y al control

del estado por razones que van desde la evasión de las leyes y de los contratos colectivos de trabajo a la evasión fiscal: en todo caso a la finalidad de evitar la aplicación de normas.

La economía informal consiste en actividades cuyo desarrollo no obedece necesariamente a intentos evasivos, al deliberado propósito de no respetar o deformar las normas que regulan las actividades mismas, aun cuando estas actividades vengan a colocarse en plano distinto de aquél de las actividades económicas formalmente disciplinadas.

En los análisis estadísticos la economía informal está comprendida junto con la economía sumergida (y con la economía criminal) en la más amplia categoría llamada de la economía no observada<sup>4</sup>. Esta categoría comprende, sin embargo, elementos heterogéneos, que justamente por ese carácter -se verá- requieren consideraciones puntuales y postulan tratamientos diferenciados, con los se pretende aportar correctivos a las varias manifestaciones del fenómeno considerado. En efecto, es cierto que las actividades en las cuales consiste la economía infor-

3 La Comisión identifica el trabajo sumergido y el trabajo no declarado. En efecto, el título de la Comunicación en el texto inglés es *undeclared work*. La propuesta es la de prospectar una definición adaptable a la variedad de las situaciones nacionales y se funda sobre la conformidad de la actividad laboral con la legislación vigente, cuya rigidez influencia las dimensiones del fenómeno. Bellavista recuerda como la expresión trabajo irregular podría mejor adaptarse a los casos en los cuales los trabajadores, aun cuando han sido “declarados”, el contenido de las declaraciones no corresponde a la realidad efectiva del desarrollo de la actividad.

4 La categoría viene así considerada por Chiarello como aquella que comprende todas las actividades económicas que huyen de la aplicación de las reglas institucionales y áreas formalmente destinadas a la observación estadística.



mal huyen de revelaciones y reconocimientos públicos, pero detrás de su oficial ocultamiento no se refleja tanto, la voluntad de ocultarse cuanto la imposibilidad de transitar en el circuito económico oficial. Y si en relación a tales actividades, el ojo del ordenamiento no aparece, según lo que se ha observado, ni vigilante ni penetrante, sino parcialmente, al margen del sistema de vigilancia en la lucha contra una patología social, pero es explicable, si se toma en cuenta la magnitud del fenómeno que se coloca entre la patología y la fisiología (Garilli, 1999: 92).

Se requiere, por el contrario, distinguir netamente entre las actividades criminales -como la producción y el tráfico de la droga, la trata de inmigrantes clandestinos- las cuales tienen relevancia penal y no podrían ser objeto de reglamentación legal ni beneficiarse de protecciones laborales, ni siquiera de la que está reservada a las prestaciones de hecho en los términos del artículo 2126 del Código Civil, por ilicitud de objeto y de causa<sup>5</sup> -de las actividades de trabajadores y de unidades económicas a que anteriormente se hizo referencia y que están comprendidas sobre la indicada multiplicidad de otras etiquetas. Lo que individualiza similares actividades es la cir-

cunstancia de no estar cubiertas por disposiciones formales o porque carecen de los presupuestos económicos del ingreso al campo de aplicación de la ley, al margen de la cual se ubican sus sujetos, o porque en la práctica, aun debiendo entrar en ese campo, se encuentran fuera del mismo, bien sea por la falta de adecuación de normativas demasiado constrictivas o por el deliberado propósito de sustraerse de las obligaciones que resultan de las reglas comunes y al costo de las tutelas.

Debe convenirse sobre la dificultad de alcanzar una segura definición homogénea y positiva de economía informal. Esclarecida la distinción respecto a las actividades ilegales- en cuanto las empresas (pequeñísimas) de la economía informal produzcan bienes y servicios que de por sí no infrinjan prohibiciones penales, ni resulten implicados en cualidad, vínculos o finalidades ilícitas del empleador y de su organización, si bien a veces procedan según modos no conformes a previsiones legales, como ocurre con el trabajo de inmigrantes clandestinos- permanece una connotación esencial negativa. Se trata de trabajadores, autónomos y dependientes, que, en una variedad de contextos urbanos y rurales, operan sin el recono-

5 Desde inicios de los noventa los institutos nacionales de estadística de los países de la OCDE adoptaron definiciones establecidas y reconocidas en sede internacional. Distinguiendo la economía sumergida, la economía informal y comprendiendo todas estas realidades que presentan problemas de "rilevazione" de estadística oficial, bajo el nombre de economía no observada. Sin embargo, si para el estadístico el elemento decisivo es la colocación fuera del campo de observación, para el jurista que se haga cargo de las causas y remedios del fenómeno surge la necesidad de no limitarse a este aspecto extrínseco.



cimiento de un cuadro normativo y por tanto, salvo rarísimas excepciones, los convierte en particularmente vulnerables y los coloca en el umbral de la pobreza. Debe, además, convenirse sobre la preferencia de acordar a la expresión economía informal más que la de sector informal, porque trabajadores y micro empresas que no están situados en un sólo sector de actividades económicas, y porque la expresión sector parece aludir a una realidad cohesionada y en alguna medida autosuficiente, mientras se muestran importantes los nexos, la interdependencia y las zonas grises entre el ámbito de la formalidad y las actividades en examen, bien sean que se produzcan en la agricultura, en la industria o en el sector terciario. Por el contrario, no parece meritorio de consenso la identificación- sin embargo propuesta por algunos actores- de la economía informal en la llamada economía social operante fuera de las reglas del mercado y de la conveniencia económica, en ámbito propiamente familiar o en virtud de vínculos de solidaridad característicos de otras comunidades distintas de la familia. Sin embargo la economía informal obedece siempre a la lógica del mercado, aún cuando huya a la normativa destinada a los sujetos que actúan en el mismo y no a la ambición de colocarse como una alternativa al propio mercado, en fuerza de valores que trasciendan la esfera patrimonial. En fin, el trabajo que se presta en cuadro de la economía informal no es gratuito sino simplemente desarrollado sin conformidad a las normas que deberían disciplinarlo

(Conference International Du Travail, 2002: 102-104).

Antes de analizar cuáles problemas suscita la economía informal al Derecho del Trabajo, es necesario ilustrar sus señas indicativas, partiendo de sus dimensiones.

#### **4. Dimensiones del fenómeno**

Las dimensiones del fenómeno se revelan imponentes y, en los países en vía de desarrollo, impresionantes. Recientes revelaciones estadísticas de la Oficina Internacional del Trabajo estiman que, en estos países, la economía informal comprende de la mitad a tres cuartos de los ocupados en sectores distintos del agrícola: y en particular el 48% en el Norte de África, el 51% en América Latina, el 65% en Asia y el 72% en Africa subsahariana. Los datos podrían ser susceptibles de incremento si fuesen disponibles elementos relativos a determinados países en relación a los cuales faltan aún estimaciones precisas, pero que se caracterizan notoriamente por una amplísima extensión de la economía informal. Un crecimiento general de las proporciones antes indicadas derivaría de la inclusión del sector agrícola en las estadísticas, ya que este sector se encuentra excluido de la referida investigación.

Las mismas fuentes estadísticas señalan la presencia del fenómeno aun en los países desarrollados<sup>6</sup> bajo la forma de trabajo autónomo o de trabajo dependiente a tiempo parcial. Tales estadísticas muestran en conjunto en Europa al 30% y en los Estados Unidos de América el 25% del total de la ocupación. Por otra parte, no se deja de

subrayar, con fundamento, la necesidad de calificar ulteriormente estos datos, puesto que no sería correcto adscribir automáticamente a la economía informal las mencionadas especies de trabajo atípico en los cuales, sin embargo, porcentajes considerables de trabajadores disfrutaban de tuteladas inferiores en relación a aquellas generalmente practicadas. Se verá, sin embargo, como las huellas de la economía informal o como de otra mejor manera se quiera denominar, son reencontrables, no sólo en las anteriormente mencionadas particulares tipologías laborales, ejercitadas, por así decir, al abierto, sino también en otras que operan bajo una cobertura que esconde actividades de trabajo dependiente que de esta manera se colocan fuera de la regulación laboral. Pero en estos casos no se trata de verdadera y propia economía informal, sino más bien se otra realidad del universo económico no declarado y no observado.

Las observaciones relativas a los países en vía de desarrollo conciernen tanto al trabajo autónomo desarrollado en el ámbito de pequeñísimas y no registradas empresas, como al trabajo dependiente prestado fuera de tuteladas legales y sindicales y sin protección social. En los países en vía de desarrollo la primera tipología resulta netamente prevaleciente, al punto de alcanzar los

dos tercios del total de la ocupación en la economía no declarada. En América Latina se trata del sesenta por ciento.

De frente a cifras similares no puede dudarse de la capacidad del derecho del trabajo, así como estamos habituados a concebirlo, para abrazar la efectiva realidad de las personas que trabajan.

### **5. Área de lo sumergido y área de lo informal en Italia**

En cuanto a Italia, las valuaciones cuantitativas de las actividades económicas que huyen a la observación y reconocimiento públicos señalan las consistentes dimensiones del fenómeno, percibido y verificado esencialmente como sumergido. Tanto es así que indujo al Gobierno, en el documento de Programación económica-financiera para el trienio 1998-2000, a citar, entre las características estructurales del mercado de trabajo italiano, el dualismo entre un sector oficial, fuertemente regulado y protegido, y un sector no oficial o sumergido (se note la asimilación de dos realidades que tendrían, por el contrario, razones para ser tenidas como distintas) no reglamentado y que tiende a eludir el fisco y las contribuciones sociales y a mostrar entre las políticas a perseguir, el reforzamiento de las acciones tendientes al surgimiento o regularización de la economía sumergida.

6 Sobre la creciente relevancia cuantitativa de una parte del producto interno bruto y de la ocupación no señalada por las estadísticas oficiales, no sólo en los países en vía de desarrollo, sino también en las economías avanzadas, concuerdan numerosos estudios (Deloitte E Touche, Commissione Europea, CNEL).

En realidad no falta del todo conciencia de la oportunidad de distinguir el área de lo sumergido y el área de lo informal, ambas -ya he subrayado- conducentes a la no oficialidad económica, pero por motivos y con modalidades diferentes. Otra importante fuente de la economía informal está comprendida por actividades desarrolladas generalmente en el ámbito de las familias y por exigencia de ellas. Actividades que, no siendo dirigidas necesariamente a la evasión de impuestos y contribuciones sociales, no se considera incluida en la economía sumergida. La informalidad, en un país industrializado como Italia es cultivada fundamentalmente en relaciones atinentes a la esfera familiar y por su propia naturaleza es regulada por medio de relaciones personales: por tanto tiene una connotación diferente a la que caracteriza en los países en vía de desarrollo al trabajo informal, causado por la escasa demanda de trabajo en la economía formal, los flujos migratorios hacia las ciudades, los bajos niveles de instrucción y de formación profesional y que tiende a ampliar y a ramificar sus propias dimensiones.

La reducción del área de la economía informal, aun cuando no propiamente sumergida, al espacio familiar nos deja perplejos, porque fuera de dicho espacio existen, como se verá más adelante, iniciativas desarrolladas por finalidades económicas y que presentan la misma escasa distinción entre capital, trabajo y ocasionalidad, atribuida a las actividades desarrolladas en el espacio familiar.

Precisado lo anterior, las más recientes estimaciones del fenómeno de la llamada economía no observada, que, por lo dicho aquí se resuelve propiamente en la economía sumergida, colocan a Italia en los primeros puestos entre los diecisiete países de la OCDE por la incidencia de la *shadow economy* sobre el PIB (25,8 por ciento en 1994 y el 27,3 por ciento en 1997) (Schneider y Enste, 2000). Más allá de las dudas sobre la aproximación metodológica seguida, insensible a las necesarias distinciones entre las diversas formas de actividades económicas no oficiales. Los resultados del estudio reciben confirmación de la investigación a través de la cual la Unión Europea ha suministrado las dimensiones del trabajo no declarado entre sus estados miembros (Comisión Europea, 1998). Sobre una media europea oscilante entre el 7 y el 16 por ciento del PIB conjunto, equivalente a una cuota del volumen total de ocupación declarada comprendida entre el 7 y el 19 por ciento, correspondiente a un número de unidades comprendidas entre los 10 y los 28 millones en Italia, así como en Grecia, se supera el 20 por ciento del PIB. Siguen en la escala de la incidencia de la economía no declarada sobre el PIB, según el resultado de cuanto se desprende del otro estudio recordado, España y Bélgica, mientras en el fondo de la clasificación están Austria, países escandinavos e Irlanda (esta última estimada de manera diferente en el otro estudio).

## **6. Difusión geográfica de la economía informal**

Pasando a considerar la difusión geográfica de la economía informal, la cual -de alguna manera lo he indicado precedentemente- no es relevante únicamente en los países en vía de desarrollo aún cuando en ellos tiene su natural terreno de cultivo, conviene subrayar como tal aspecto se encuentra entrelazado con el de la variedad de las tipologías de actividades referibles en todo caso a un desarrollo extraño a la disciplina común y a las tutelas fundamentales de empresas y de trabajadores. En los países donde existía y en aquellos donde todavía existe un rígido sistema económico estatal, la expresión economía informal ha terminado por designar al sector privado. En esta hipótesis, al igual que en todas las variantes de economía informal, se presenta la imposibilidad -que, además de práctica, está jurídicamente establecida, de emprender la actividad en el cuadro de la economía formal, ya que hay que tomar en cuenta la naturaleza del sistema económico. En estos casos no puede ignorarse la circunstancia de que los operadores “privados”, que ciertamente resienten la precariedad de su situación, sin embargo no sufren inevitablemente condiciones de especial pobreza, en comparación con el *standard* local. En fin, podemos considerarles vulnerables por defecto de protección social, pero no necesariamente míseros, si se comparan con las condiciones de las personas adscritas a las actividades oficiales, aún cuando la riqueza no puede considerarse necesari-

amente difundida entre estos sujetos.

En las economías desarrolladas se pueden reconocer en primer lugar sectores de economía informal referibles al uso dilatado de los trabajos atípicos -trabajo parcial, a tiempo determinado, temporero, colaboración autónoma continuativa y coordinada- los cuales, sin embargo, no resultan extraños a la legislación estatal. De modo que tales trabajos difieren del tipo social prevaeciente, representado por el trabajo subordinado a tiempo completo e indeterminado, pero jurídicamente entran en tipologías normativas particulares, que ofrecen ciertamente a los sujetos respectivos algunos niveles de protección, aun cuando reducidos, pero que los exponen, no infrecuentemente, a prácticas fraudulentas en su perjuicio.

Es necesario, además, resaltar que, especialmente en el sector terciario y por obra de jóvenes, se están difundiendo en las economías de países ricos empresas esencialmente montadas sobre las capacidades personales y sobre los conocimientos técnicos de los operadores, conducidas prescindiendo del cuadro general regulador y con una mínima inversión de capitales, en campos como el del *software* informático, del turismo y del entretenimiento. La duración de similares iniciativas, usualmente, es breve.

Aún cuando se hable entonces de economía y de trabajo informal, el aspecto que más suscita la atención de los poderes públicos y de los iuslaboralistas en los países industrializados, es sin embargo, aquél, antes indicado, del

trabajo sumergido o negro, es decir actividades en las cuales se oculta la naturaleza dependiente del trabajo o, directamente, la existencia misma del trabajo.

Mientras en los países en vía de desarrollo la economía informal tiene la semblanza de un complejo de actividades de pequeñísimas empresas con base netamente familiar- salvo un escaso empleo de colaboradores extraños a la familia, especialmente aprendices- las cuales operan con bajísimo o nulo capital y con igualmente bajo nivel tecnológico, lo cual consiente obtener rentas correlativamente escasas e irregulares (OIT, 2002a), en los países desarrollados el problema principal, al lado de aquel de nivelar la diversidad de tutelas entre trabajos típicos y atípicos es el de encontrar estrategias eficaces para combatir el trabajo sumergido.

Constatada la inadecuación de instrumentos puramente represivos, al fin de emerger, o sea regularizar, realidades laborales privadas de tutelas legales y sindicales para los trabajadores, es posible hacer hincapié sobre la función incentivadora que el derecho puede asumir empleando para este caso incentivos, comprometiendo en este caso incentivos del género de los desgravámenes y condonaciones fiscales y previsionales (pero no únicamente éstas) capaces de estimular a empresarios que se vieron empujados a ocultarse de la sobrecarga de costos sociales y de rigideces normativas en relación al uso de la fuerza trabajo, a subir a una superficie de reconocimientos y regulaciones no demasiado onerosa por sanciones y costos (Bobbio, 1969: 530).

El esfuerzo de hacer emerger el trabajo sumergido viene advertido como primario, queriéndose adecuar las condiciones de los trabajadores interesados a las prescripciones legales y contractuales salvaguardando además los niveles ocupacionales. Sea que a tal fin se confíe en el rigor de las prohibiciones y de las sanciones ante actividades irregulares y ocultas, sea que se apueste sobre las denominadas sanciones positivas, es decir sobre disposiciones llamadas a incentivar el retorno a la luz del trabajo negro premiando los comportamientos que lo permitan, la perspectiva resulta siempre la de la restauración de una situación laboral respetuosa de las normas después de su regularización, bien sea a fuerza de castigos amenazados o de incentivos prometidos, a partir de la originaria y propia antijuridicidad.

El objetivo es la entrada en una condición jurídica fisiológica, aún al precio de que el Estado renuncie a imponer las sanciones merecidas por las violaciones cometidas a la ley y de la concesión del beneficio a la sujeción, al menos temporalmente, a un régimen legal más flexible y más ligero en cuanto a costos del trabajo.

La perspectiva por la cual el área del trabajo no declarado y no oficialmente observado y regulado no es objeto de una política de destrucción -a través de su compulsiva erradicación o por incentivos a los operadores a colaborar con las autoridades públicas en este sentido- sino de una política de bonificación con una gama de intervenciones que no postulan su total negatividad y, en consecuencia, la ausencia de

cualquier derecho a su supervivencia, no es, verdaderamente, la prevalecientemente asumida por los ordenamientos de los países desarrollados. Y es posible entender las razones, Parece oportuno, en primer lugar, examinar como el ordenamiento italiano ha considerado, en años recientes, el deber de afrontar el problema del trabajo sumergido.

**7. Intervenciones dirigidas a garantizar protección a actividades laborales no reguladas o atípicas: extensión de las tutelas a los trabajadores atípicos**

Las intervenciones dispuestas por el ordenamiento italiano a fin de garantizar tutela iuslaboral y previdencial a actividades laborales no regulares y en todo caso exorbitantes de la tipicidad, jurídica y social del trabajo subordinado a tiempo indeterminado y a tiempo completo se desarrollan en una pluralidad de direcciones.

En primer lugar, hay que señalar la progresiva extensión de la tutela frente a los sujetos que precedentemente a la concesión de dicha tutela desarrollaban formas de trabajo atípico. Se ha tratado de medidas en beneficio de los denominados trabajadores parasubordinados (o “co.co.co” con base a una expresión que ha tenido fortuna en el traducir y sintetizar en el lenguaje corriente la fórmula legislativa de la colaboración continuativa y coordinada ejercida de modo prevalecientemente personal introducida por el artículo 409 n.3 del Código Procesal Civil). Estos trabajadores se encuentran obligados a colaborar continuativamente con

la empresa, insertándose en su organización productiva, con base en acuerdos entre las partes que disciplinan las modalidades de la inserción misma, modalidades por lo demás sustraídas a la unilateral determinación y especificación de la empresa, contrariamente a cuanto ocurre en el trabajo subordinado. En favor de ellos y en tanto va obteniendo éxito la tentativa de encuadrar en una nueva y particularizada tutela normativa por muchos aspectos estrechamente afín con la del trabajo dependiente, ha sido gradualmente extendida la cobertura previsional para la aseguración general obligatoria de invalidez, vejez y sobrevivientes, mediante el artículo 2, párrafos 26-32, de la ley del 8 de agosto de 1995, n. 335 de 1995 para la protección de la maternidad y la erogación de la asignación para el núcleo familiar, con el artículo 59, párrafo 16 de la ley del 27 de diciembre 1997, n. 449 de 1997; para la aseguración contra los infortunios en el trabajo y las enfermedades profesionales, con decreto legislativo del 23 de Febrero 2000, n. 38 (Santoro-Passarelli, 1979 y Grieco, 1983).

La figura de trabajador operante sin vínculo de subordinación, por definición misma del legislador, no estaba en grado de beneficiarse de las coberturas previsionales garantizadas a las varias tipologías de trabajo autónomo. Respecto a la cual tal figura se presenta del resto, como atípica. Para cultivadores directos, medianeros y colonos, en el sector agrícola y para artesanos y comerciantes, desde hace casi cincuenta años, como es conocido, se constituyeron, en el Instituto Nacional de la Previdencia Social, respectivamente



tres gestiones especiales que garantizan la aseguración contra la invalidez, vejez y sobrevivientes (una radical innovación en la dirección de la homogeneidad de las gestiones fue causada por la ley n. 233 de 1990) Para la protección de los profesionales libres, a su vez, se han introducido, poco a poco, formas obligatorias especiales gestionadas por entes específicos. Las varias categorías de trabajadores autónomos recordadas han disfrutado, además, de prestaciones de maternidad y para el núcleo familiar.

Se requiere, sin embargo, señalar un importante contragolpe a la indicada extensión de la tutela previsional a la parasubordinación. En años recientes, en concomitancia con la extensión de las tutelas (y de sus costos, incluso con motivo del reiterado aumento de las alícuotas contributivas) puede igualmente registrarse un proceso de "fuga", no ya solamente del trabajo subordinado, sino también de la parasubordinación. Este proceso se manifiesta señaladamente en el hecho de que para el desarrollo de actividades establemente cumplidas en interés de la empresa, pero fuera del esquema de la subordinación, se recurra crecientemente a contratos asociativos y, en particular, al de asociación en participación, conforme a los artículos 546 y siguientes del código civil.

Según tal esquema contractual, el asociado participa en las utilidades de la empresa, la cual es propiedad del asociante. Tal participación se hace en virtud de un determinado aporte correspondiente del asociado, el cual puede consistir en actividad laboral. De una manera que no difiere de la del

colaborador continuativo y coordinado, la figura del asociado se caracteriza por la inserción continuativa en la organización productiva de la empresa y un similar contrato asociativo puede disimular tanto una verdadera y propia relación de trabajo subordinado, como una relación de parasubordinación. El propósito de disimular relaciones parasubordinadas se explica porque ya éstas vienen siendo costosas dada la limitada tutela que las viene protegiendo.

La informalidad, por tanto, resiste pertinazmente a la regularización de manera que cada vez que es sometida a tentativos de regulación e implicantes cargas económicas de una cierta entidad, busca siempre nuevos itinerarios donde canalizarse. Es posible sostener que la propensión, por así decirlo, fugitiva del trabajo informal encuentra estímulo no sólo en la existencia de las cargas económicas que recaen sobre la producción, sino también en el carácter parcial de las intervenciones para la extensión de la tutela. Si la misma, como ha sido auspiciado por varios autores y propuesto en proyectos de ley presentados en la pasada legislatura y naufragados entre muchos contrastes de orden político y técnico jurídico, fuese ampliada al entero panorama de "los trabajos" diferentes de la subordinación, no se abrirían vías de fuga como las mencionadas anteriormente. Queda por decir, sin embargo, que la experiencia señala las dificultades que presentan las nuevas realidades del trabajo para ser encasilladas en formas legislativas demasiado rígidamente homologantes.



### **8. Incentivos al surgimiento del trabajo sumergido**

Otra directriz seguida con la finalidad de aplicar la normativa, legal y sindical a las actividades laborales que se desarrollan fuera del cuadro de la oficialidad y de sus correlativas tutelas, es denominada “emersione” o “surgimiento”. La peculiar receta italiana para la lucha contra el trabajo sumergido consiste en la previsión legal de robustos incentivos económicos a favor de las empresas “en negro” que salgan a luz. Los incentivos prevén que se deba un modesto importe para la regularización de los anteriores incumplimientos de las obligaciones tributarias y previsionales, acompañado de un fuerte aligeramiento de las cargas en un primer período de gracia, trienal, post-surgimiento. Naturalmente, la técnica del surgimiento tiene por presupuesto el general desarrollo económico y socio cultural del área geográfica a la que se dirige la medida (Dell’Olio, 2000), y cuenta con la participación en el surgimiento mismo de las organizaciones sindicales en el marco de intercambios entre empresas, sindicatos y poderes públicos en que se ha traducido la concertación social en los dos últimas décadas.

Los tres sujetos de la concertación se han comprometido en un programa común - que ha tenido una actuación aún reducida- de gradual salida de las condiciones de irregularidad. Con el mismo se pretende alcanzar la aplicación integral de los contratos colectivos de trabajo, en aquellas empresas que se habían sustraído respecto de las reglas contractuales y legales. El pro-

grama prevé aumentos retributivos escalonados durante un determinado lapso, pero con inmediata aplicación de la parte normativa de los contratos mismos. En tanto, se ha venido elaborando la mencionada serie de incentivos legislativos, que ha estado paralizada por algún tiempo.

Los sindicatos han aceptado derogar temporalmente los contratos colectivos, en áreas como la del sur de Italia (el llamado Mezzogiorno) en donde el trabajo sumergido es más difundido y radicado, a cambio de una aplicación más amplia de los mismos, en tiempos ciertos y con procedimientos transparentes. A su vez, las empresas se han mostrado favorables a poner término a la evasión y a la elusión de normas legales y contractuales, a condición de ser favorecidos como se ha visto- en el plano de las cargas contributivas y fiscales. El Estado ha sancionado legislativamente los acuerdos, en un primer momento empresariales y denominados de gradualidad y que posteriormente fueron provinciales y tomaron el nombre de acuerdos de relineación (Lambertucci, 1998).

Ya la ley n. 440 de 1986, que previó desgravámenes y fiscalización de las cargas sociales a favor de las empresas meridionales, exigía a estos fines que las empresas respetasen los tratamientos mínimos fijados por los contratos colectivos nacionales y provinciales. Esta técnica de extensión indirecta de los contratos colectivos a través el condicionamiento del disfrute de los beneficios contributivos a que se aplicasen los contratos mismos, fue desde hace mucho tiempo utilizada por el legislador como lo muestra el

precedente del artículo 6 del Estatuto de los Trabajadores. La fiscalización de las cargas sociales de repetidas intervenciones legislativas había sido ya dispuesta a favor, especialmente, de empresas meridionales. La ley n. 389 de 1989 hace referencia a los contratos colectivos provinciales estipulados por asociaciones sindicales y empleadores adherentes a las confederaciones que resulten signatarios del contrato colectivo nacional de categoría o interconfederal de referencia, y hace referencia a él como parámetro al cual ajustarse en la forma y tiempos preestablecidos el programa de gradual realineación de tratamientos económicos a los trabajadores a los niveles previstos por los contratos colectivos nacionales. Después de que el artículo 2 bis de la ley n. 210 de 1990 había fijado el término para el depósito de los acuerdos de adhesión al contrato provincial a los fines de disfrutar de los beneficios fiscales y contributivos, el artículo 5 del Decreto Ley del 1 de Octubre de 1996, n. 510, convertido por la ley del 28 de noviembre 1996, n. 608 y modificado y ampliado en el ámbito aplicativo del artículo 23, ley 24 de junio 1997, n. 196, ha dictado nuevas disposiciones en materia de contratos de realineación retributiva, en cumplimiento del acuerdo del 24 de septiembre de 1996 entre el Gobierno y las partes sociales en tema de ocupación (el llamado Pacto por el Trabajo). La Ley del 23 de Diciembre 1998, n. 448, adoptando siempre la estrategia que combina el apoyo al surgimiento con la represión de las irregularidades persistentes, en su artículo 75, ha aportado algunas modificaciones diri-

gidas a reforzar la eficacia del mecanismo de regularización. Ulteriores modificaciones fueron hechas por el artículo 45 numeral 20 de la ley del 17 de mayo de 1999, n. 140.

En el esquema normativo, desarrollan una función esencial los contratos colectivos que definen concretamente el contenido y las modalidades operativas de los planes de realineación salarial. Justamente, por tanto, ha sido observado que el contrato de realineación constituye un original procedimiento institucional en el cual las potencialidades consensuales propias del método contractual se ponen al servicio del interés público en la lucha contra el trabajo sumergido y a la recuperación de recursos para financiar al fisco y a la previdencia social, a través del uso funcional del sindicato y de la contratación colectiva. El sindicato actúa en vista de los mencionados objetivos de interés general, pero también en el propio interés de ampliar la aplicación de los contratos colectivos estipulados y de reforzar el propio peso organizativo (Caruso, 1999).

### **9. Regularización de los trabajadores extra comunitarios**

Una directriz ulterior de las intervenciones realizadas por el ordenamiento italiano en materia de trabajo irregular se refiere a la regularización de los trabajadores procedentes de fuera de la Unión Europea (extracomunitarios) en general (decreto ley n. 195 de 2002) y señaladamente de quienes presten, sin el permiso de trabajo requerido a los extranjeros, servicios domésticos o actividad de "badante", neologismo que designa a quienes se

ocupan de asistencia a familiares enfermos o discapacitados (ley n. 189 de 2002).

La referida normativa ofrece a los empleadores que hayan ocupado irregularmente en sus propias dependencias trabajadores extracomunitarios en los tres meses anteriores a la entrada en vigencia de la norma, la posibilidad de legalizar tales relaciones. La regularización está subordinada al pago de una suma tarifada destinada a cubrir la contribución previdencial del trimestre precedente.

Las medidas referidas han tenido una notable importancia en el terreno social y político. Aún cuando las cifras relativas a la presencia en Italia de trabajadores provenientes de países extracomunitarios y carentes de permiso de trabajo es materia de encendidas discusiones, lo cierto es que las cifras mismas son notables y en aumento.

Trabajadores domésticos y “badanti” extracomunitarios constituyen un gran porcentaje de quienes se desempeñan en estas actividades, pero también en otros sectores económicos, con distribución variada en el territorio nacional, se releva considerable el trabajo en negro de ciudadanos extracomunitarios. Se comprende, entonces, que a favor de su regularización presionen no sólo los inmediatos interesados, a fin de sustraerse a las condiciones no sólo de subprotección, sino de verdadera y propia explotación en las cuales se encuentran; también de aquellos empleadores que no persiguen especialmente una dolosa estrategia de ocultamiento y sumergimiento de sus dependientes extranjeros, pero que se han visto estimulados a

emplear mano de obra extranjera no regular debido a las dificultades de procurarla regularmente, dado lo tortuoso de los canales oficiales por los cuales transitan los flujos migratorios. Como toda otra forma de trabajo no declarado, el de los extracomunitarios clandestinos, además de reducir el nivel de protección social de las personas y de sus perspectivas en el mercado de trabajo (y, en este caso, en el terreno de la entera vida social) erosiona el financiamiento de los servicios sociales, a los cuales no llega el aporte de las contribuciones, empobrece las entradas tributarias, quedando excluidas tales actividades de cualquier instrumento impositivo, con las lógicas consecuencias negativas sobre las bases financieras del Estado Social.

La regularización del trabajo de los extracomunitarios presenta, por tanto, múltiples resultados ventajosos, pero encuentra obstáculos y frenos opuestos por fuerzas políticas, no inmunes a tentaciones xenófobas, así como por un cierto clima social intoxicado por la desesperada preocupación por posibles pérdidas de identidad nacional en razón de masivos ingresos de inmigrantes, así como por el hecho de que estos inmigrantes extracomunitarios lleguen a gestionar sectores y oficios hasta ahora de exclusiva prestación por parte del trabajo nacional y, si acaso, de trabajadores originarios de la Unión Europea, los cuales, por cierto, no tienen en Italia una presencia relevante.

Sin embargo y ante todo, tal regularización es postulada por básicas exigencias de justicia, dado que, en relación a las otras categorías de trabaja-

dores no declarados, los inmigrantes clandestinos son particularmente vulnerables. Habiendo ellos violado las normas en materia de ingresos y residencia en el territorio nacional, se arriesgan a la expulsión una vez descubiertos, lo cual permite a empleadores privados de escrúpulos ocuparlos en condiciones que no serían aceptados por ningún trabajador nacional.

#### **10. Estrategias de lucha de la Unión Europea y los Estados Miembros contra el trabajo sumergido**

Del análisis de las disposiciones dictadas en Italia, es interesante pasar al examen de las estrategias delineadas por la Unión Europea para combatir el trabajo sumergido y al examen de aquellas practicadas por los estados miembros. Podrá así medirse a través de la comparación de las varias recetas, la respectiva eficacia potencial fuera de terreno en el cual han sido prescritas y, en consecuencia, su aplicabilidad sobre todo el vasto campo de la economía informal.

Como fórmula de síntesis respecto a las diversas concepciones, puede decirse -y ya ha habido modo de observarlo- que el objeto de tales estrategias en sede comunitaria se identifica con las actividades no declaradas a las autoridades públicas, principalmente por motivaciones de naturaleza económica como las de evitar tasas y contribuciones sociales y reducir costos, lo cual ha sido repetidamente puesto en relieve en todas las áreas geográficas donde se desarrollen actividades económicas fuera de la oficialidad. En Europa- vale la pena poner atención a la especifici-

dad de tal cuadro de referencia, el cual ocurre bajo el impulso de factores consistentes en la creciente demanda de servicios a las personas y a las familias, en la reorganización industrial a través de formas de desintegración vertical y de subcontratación, en la difusión de tecnologías ligeras, como los computadores personales, que abren nuevas oportunidades laborales y nuevos ámbitos de actividad (Comisión Europea, 1998).

De ese modo, el trabajo sumergido está difundido en sectores que van desde los servicios domésticos y otros con elevada intensidad de mano de obra y baja rentabilidad, como la agricultura, la actividad inmobiliaria, la gastronomía y el comercio al detal, a sectores manufactureros en los cuales, como en el sector textil, el costo representa el elemento más importante de competitividad, a sectores innovadores, en los cuales el uso de las comunicaciones informáticas facilita la negociación y la ejecución de servicios en diversas localidades y, consiguientemente, la no declaración de las actividades correspondientes.

Prestadores de trabajo sumergido son, en buen porcentaje, sujetos que ya tienen otro trabajo, insuficientemente remunerado y no excesivamente absorbente y que se encuentren en posesión de habilidades profesionales fácilmente colocables al exterior del puesto de trabajo; desocupados, jóvenes en búsqueda de primera ocupación y prejubilados; ciudadanos de Estados no miembros de la Unión Europea y que residen ilegalmente en ésta. La edad y el sexo varían en relación a los diversos sectores interesados; las mujeres no

constituyen la mayoría de quienes trabajan en Europa en el trabajo sumergido, pero sufren de una debilidad social, en cuanto se encuentran generalmente privadas de las protecciones sociales residuales de las cuales disfrutaban las personas -generalmente hombres- que tienen doble trabajo o la asignación por desocupación.

Tomando en cuenta que el trabajo sumergido es un problema que interesa a todos los Estados miembros, la Unión Europea lo considera como una de las cuestiones de interés común en el ámbito ocupacional, ya que el mismo debilita los recursos financieros del Estado Social, deprime el nivel de protección social y altera las perspectivas de trabajo de las personas, todo lo cual pone en riesgo los ideales europeos de solidaridad y de justicia social.

Por otra parte, no falta la conciencia de la intrínseca ambigüedad del problema. Este es susceptible de ser visto, de un lado, como fruto de opciones individuales de sujetos insensibles al interés general y a las exigencias de vida de las personas que trabajan, dispuestas por tanto a aprovecharse de las fallas del sistema y a debilitar los mecanismos esenciales de solidaridad social; de otro lado puede verse como resultado de nuevos modelos laborales y de una regulación que se adapta demasiado lentamente a los cambios sociales y las necesidades de regulación.

Las estrategias de intervención reguladora dependen de la perspectiva que se asuma. En la primera perspectiva, la reintervención debería ser estar orientada sobre los controles y sanciones, haciendo respetar las reglas con el máximo rigor y promoviendo campa-

ñas de sensibilización dirigidas a demostrar que quien engaña al sistema daña a todos. En la segunda perspectiva, la intervención debería concentrarse en la prevención y, con la participación de las partes sociales debería adaptarse la legislación a las nuevas realidades del mercado del trabajo, reduciendo cargas y obstáculos; debería reformarse el sistema de protección social de manera de cubrir tipologías de trabajo intermitente y de trabajos asistenciales a favor de sujetos necesitados de cuidado y debería reducir las cargas sociales que gravan a los empleadores y los impuestos sobre las rentas del trabajo, así como también las alícuotas de impuesto sobre el valor agregado a los servicios con alta intensidad de mano de obra.

El planteamiento al cual se orientan las preferencias comunitarias es una mezcla de los dos tipos de intervención, dosificada en razón de las particularidades de las situaciones nacionales (Comisión Europea, 1998)<sup>7</sup>. Del resto, ejemplo de esta estrategia integrada son ofrecidos por varios Estados miembros.

En Dinamarca, la intensificación de los controles está acompañada de la incentivar a entrar en el ámbito de la economía formal por sectores, como el de los servicios domésticos, reacios al ingreso; a su vez con la reducción de la tasación sobre los ingresos marginales, se procura desincentivar el desarrollo del trabajo no declarado.

La estrategia holandesa ha estado dirigida a asegurarse de que los beneficiarios de las prestaciones sociales no asuman un segundo trabajo irregular, reforzando controles y sanciones, pero

también reduciendo los costos del trabajo no salarial, facilitando la regularización del trabajo doméstico y liberalizando las agencias privadas de colocación.

Francia ha instituido la Misión Interministerial para la Lucha contra el Trabajo Clandestino, la Ocupación no Declarada y el Tráfico de Mano de Obra -MILUTMO-, con el objetivo de coordinar las acciones concentradas en el control y la represión, pero que prevén, además, incentivos a la declaración del trabajo doméstico a través de la concesión de bonos -servicio y desgravámenes fiscales. Se han adelantado, además, campañas de sensibilización sobre los riesgos que corren quienes ocupen trabajadores no declarados y se ha dado impulso al diálogo social en relación a la lucha contra el trabajo irregular.

La mayor parte de los estados de la Unión Europea han optado por mayores controles fiscales y previsionales y por el reforzamiento de las sanciones, mientras que ha sido más prudente la opción por modificaciones legislativas que contemplen la simplificación de la normativa sobre las empresas y la flexibilización iuslaboral.

Además Francia, Bélgica y La República Federal Alemana, han recurrido a la introducción de bonos de servicio destinados a incentivar la regularización del trabajo doméstico procurando servicios domésticos a precio reducido, incluyendo, a través del bono, el pago de contribuciones sociales e impuestos. En el último de los países nombrados se contemplan incluso desgravámenes fiscales a favor de los empleadores regulares de trabajo doméstico. En cuanto al trabajo de los inmigrantes clandestinos, en el reino Unido y en los Países Bajos, se han adoptado medidas de riguroso control.

En fin, medidas dirigidas a reducir las cargas burocráticas de las pequeñas empresas y políticas fiscales propicias a la regularización de las actividades laborales han encontrado aplicación en varios países europeos. Por el contrario, técnicas de surgimiento y realineación análogas a las aplicadas en Italia no son conocidas en otros lugares.

### **11. Economía informal y “trabajo decente”**

Es de preguntarse si la estrategia que -según la expresión acuñada por la OIT- quiere obtener condiciones gene-

7 El documento se inserta en un cuadro de investigaciones preparadas por la Comisión, que en un Libro blanco de 1993 auspiciaba la reintegración en el mercado oficial del trabajo de muchas personas que desarrollaban formas marginales de trabajo o trabajo negro. El Comité Económico y Social de la Unión Europea ha compartido, en un dictamen del 27 de enero 1999, las líneas fundamentales del documento de la Comisión. El Consejo de la Unión ha aprobado a su vez, el 22 de abril de 1999, una resolución en orden a una más eficaz cooperación entre Estados miembros en la lucha contra el trabajo sumergido.



rales de trabajo decente, en correspondencia al derecho de toda persona de vivir en la libertad, en la dignidad, en la seguridad económica y con iguales oportunidades y por tanto, en el sentido de la realización de un continuo que vaya de la economía informal a la formal y se proponga a reducir la pobreza y combatir la discriminación para todas las personas que trabajan, dondequiera que presten su actividad (OIT, 2002b), puedan fructuosamente adoptar las técnicas de intervención normativa arriba ilustradas. La respuesta debe tener cuenta de las diversidades encontradas entre economía sumergida y economía informal, en cuanto al contexto y en cuanto a las razones de los respectivos fenómenos.

A estos fines es útil una aclaratoria preliminar. El reconocimiento de que la economía informal no obedece exclusivamente a intentos de eludir la protección iuslaboral y las cargas fiscales y de protección social, sino que corresponde en manera no necesariamente patológica a algunas características históricamente dadas por el contexto, no significa que se comparta la posición apologética de quienes reputan la economía informal como la justa respuesta al dinamismo de la sociedad y del mercado respecto a la invasión del Estado, del derecho regulativo y de la política (Caruso, 1999)<sup>8</sup>.

Poner de relieve que los niveles del trabajo informal varían en función de los niveles de la imposición fiscal y de

las contribuciones sociales, así como en función de las cargas administrativas y de otras barreras que contribuyan a hacer dificultoso el acceso a organizaciones profesionales cuya pertenencia sea requisito para desarrollar determinadas actividades o de alguna manera obstaculicen el desarrollo transparente de determinadas actividades económicas, significa ir más allá de la consideración del estado de necesidad del cual surge la economía informal y en el cual fluyen sus canales de alimentación.

Observar la realidad sin esquemas ni gríngolas de ninguna especie es bien diferente del justificar moralmente o exaltar aquello que, por muchos aspectos, resulta el efecto obligado de hipertrofias normativas o burocráticas, además de señales de antigua y difundida depresión económica, no descalabrada e incluso algunas veces agravada de esporádicas iniciativas de modernización. Lo que cuenta es todavía el ojo con el cual se mira. No el ojo poco vigilante que se distraiga frente a los errores, sociales e incluso económicos (por los resultados distorsionadores provocados en la esfera de la competencia), de actividades que se desarrollan fuera de reglas y crismas de oficialidad: sino del ojo que quiera penetrar la realidad, tal como ella es. Siempre en la perspectiva de un efectivo cambio.

El debate que ha precedido en la Comisión de la Economía Informal la

8 Caruso reporta críticamente las posiciones de economistas americanos neoliberales, como Epstein, Priest, Paglin, Soldatos.



aprobación del Informe presentado a la Nonagésima sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en Junio de 2002, constituye un buen ejemplo de los diversos ángulos visuales.

De un lado, el sostenido como propio por la Oficina y compartido de la mayoría de los delegados que han intervenido en la discusión, que en la perspectiva de promoción del trabajo decente para todos y por tanto de lucha contra la pobreza y la discriminación, discierne entre las razones de la expansión de la economía informal- que quiere afrontar eficazmente- al lado del fracaso de las políticas macroeconómicas a la repartición desigual de las ventajas de la globalización, a los factores demográficos negativos como las migraciones y la difusión de las epidemias, marcos jurídicos e instituciones inadaptadas no solamente para defender los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, sino también a elevar su capacidad a través de medidas que trascienden la misma dimensión profesional. En consecuencia, el auspicio va en el sentido del reforzamiento de la formación profesional, sea en el sistema de instrucción pública, del apoyo a pequeñas y micro empresas, de la garantía del derecho de propiedad de los pobres, que cuando piensan de emprender iniciativas económicas arriesgan de ver impugnada la titularidad de los modestos medios que le dedican, llenado así el déficit de gobernabilidad que padecen muchos países en los cuales se encuentra presente la economía informal.

El otro ángulo visual, asumido especialmente por algunos delegados provenientes de países en vías de desarrollo, se apunta sobre la correspondencia de la economía informal a condicionamientos objetivos y a necesidades insuperables, como la de ofrecer, gracias a los bajos costos de producción, en primer lugar del costo del trabajo, bienes y servicios a bajo precio, que, en caso contrario, la pobreza de la población no le permitiría adquirir. La conclusión que se desprende de este argumento está orientada a contener toda decidida acción de confrontación en relación a la economía informal, rechazándose generalizaciones, temidas como demasiado peligrosamente costosas, de las tutelas sociales y postulándose la referencia a medidas jurídicas no regulativas, sino solamente promocionales de un sector económico oficializado.

**12. Relieve del trabajo dependiente en el contexto en el cual se lleven a cabo intervenciones en la economía no declarada: derecho del trabajo y derecho social**

En el momento en que se tengan en cuenta las diversidades de los contextos en relación a los cuales se han elaborado las terapias dirigidas a la regularización de las actividades laborales, una buena reflexión indica que no se puede descuidar una circunstancia de importancia fundamental, concerniente a la expansión y a la consolidación del trabajo regular.

Si en un determinado ambiente social, el trabajo regular, y particularmente el trabajo subordinado regular,

ha representado tradicionalmente y, aun cuando esté en vía de redimensionamiento, representa todavía la espina dorsal del organismo productivo nacional -tal como se observa en los países industrializados y, con atenuantes, en los post industriales- la regularización tenderá más fácilmente a integrar en el cuadro de la figura prevalente de actividades laborales, a aquellas especies de actividades que procuran sustraerse fraudulentamente. O, al menos será perseguido el objetivo de extender la parte esencial de las tutelas originariamente circunscritas al trabajo subordinado a aquellas especies laborales que - esta vez en plena regularidad formal- establezcan diferencias con la tipología laboral prevalente, pero en los límites de compatibilidad con sus diferencias estructurales.

Punto de partida de toda iniciativa resulta, por lo tanto, la prestación de trabajo dependiente y las técnicas de lucha a las actividades no declaradas e irregulares que permanecen en buena medida enganchadas a una lógica de recuperación de la tipología dominante y se traducen en iniciativas propias del arsenal ius laboral. Ciertamente, con instrumentos que no pueden moverse únicamente sobre los binarios por los cuales transitan las iniciativas, incluso aquellas más actualizadas, concentradas sobre el Derecho del Trabajo, pero postulan convergencias con apoyos e impulsos de diverso y más amplio horizonte.

En los países europeos, desgravámenes fiscales, subsidios para ciertos servicios personalizados y simplificación de procedimientos administrati-

vos se acompañan a las medidas atinentes al ámbito puramente laboral y de la seguridad social. Sin embargo, innegablemente el primer orden de intervenciones presenta naturaleza complementaria, estando asignada, en contextos donde el trabajo dependiente regular ha sido preminente y se quiere que conserve relevancia respecto a otros medios de acción.

La técnica de la extensión a las diversas tipologías laborales del núcleo esencial de las tutelas moldeadas sobre la prestación de trabajo subordinada, de una parte, implica la sólida radicación *in loco* de estas tutelas, de la otra, presupone el desarrollo en forma declarada, aún cuando en carencia de protección verdaderamente completa, de los trabajos atípicos, para los cuales, por tanto, se presenta, más que un problema de regularización, la exigencia de refuerzo y de la homogeneidad de las defensas de los respectivos sujetos. Refuerzo de ponderar atentamente, entre otros motivos, para conjurar el contragolpe de otras fugas aún de las nuevas fronteras de la tutela iuslaboral.

La estrategia que tiende a la promoción del trabajo decente independientemente del hecho de que las actividades sean cumplidas en el cuadro de la economía informal o de la formal, necesariamente requiere de una amplia modulación, puesto que debe hacerse cargo de las condiciones de esa masa de trabajadores autónomos que constituyen el nervio la economía informal y sufren de un estado de subprotección social no menos acentuada que la del trabajo dependiente.

Estos sujetos carecen de tutelas legales que garanticen su seguridad, no están en general organizados y carecen además de representación profesional frente a sus contrapartes y a los poderes públicos. En situación de fuerte desocupación, el ingreso y la permanencia en tal estado dependen no de una libre escogencia, sino de la necesidad, para quien no posea un aceptable grado de instrucción y de formación profesional y de medios técnicos y financieros consistentes. El ingreso en la economía informal, determinado de carencias estructurales de trabajo regular, es relativamente fácil, y da lugar, en la práctica, a la creación de ocupación y de ingresos que de otra forma no se pueden conseguir. Se encuentran presentes, además, potenciales de dinamismo y creatividad tales de presagiar, y eventualmente, diversas realizaciones de espíritu empresarial. Todo ello, no obstante, estando en la grandísima mayoría de los casos, bien lejos de los requisitos mínimos de un trabajo decente. Los ingresos resultan mediores e irregulares y no es fácil mejorarlos, no obstante las largas horas de trabajo, no inferiores seguramente a las de los trabajadores subordinados regulares, tomando en cuenta que, -como suele ocurrir- los ocupados en la economía informal no alcanzan a acceder a los mercados de crédito, a la información y a la formación, a las nuevas tecnologías (Alter Chen, Ihabvava y Lund, 2002).

Donde no funcionen sistemas de seguridad social que garanticen, en situación de necesidad, prestaciones desvinculadas de la regularidad de posiciones asegurativas y contributivas

-y tal parece ser el cuadro prevaleciente donde se desarrolla la economía informal- los trabajadores que operan en ella, están, casi totalmente, desprovistos de protección respecto de los grandes riesgos sociales, de la enfermedad a la vejez, a la invalidez, a la carga familiar.

La línea estratégica impuesta de tal cuadro es la que se orienta a eliminar los aspectos negativos, gravísimos, de la informalidad, pero sin ignorar las causas y cuidando preservar los perfiles señalados, potencialmente positivos.

En primer lugar, la estrategia requiere un ámbito internacional, dado que las razones del fenómeno a resanar ahondan sus raíces no solamente en la historia de los diversos países, sino también en los desequilibrios debidos a la globalización, contra los cuales las reacciones solamente iuslaboralistas de los estados nacionales se demuestran escasamente eficaces (Perone, 2001).

Es posible asistir el déficit de trabajo decente en la economía informal agrediendo los factores socio-económicos que se encuentran en su base y que se resumen en un defecto de buen gobierno. Las leyes y la acción sindical están llamadas a perseguir la integración en el sistema económico y social formal, tomando en cuenta las especificidades de los países y de las circunstancias. En todo caso, las leyes deben sostener las organizaciones representativas y promover que se entreteja con ellas el diálogo social, consintiendo su libre actuación y expresión, incluso en defensa del trabajo informal.

Los instrumentos iuslaborales, especialmente cuando no se agotan en el control y en la represión, que en todo caso resultan más que insuficientes pueden cumplir una función relevante, aun cuando no primaria, la cual será en todo caso más fructífera. En tanto sigan mayormente políticas promocionales y graduales, cuya aplicación sea concertada con los sindicatos.

Al sistema iuslaboral se reclama el presentarse no sólo con la fisonomía de un complejo normativo de garantía de las condiciones de trabajo; sino también como un mecanismo institucional dirigido a la realización del derecho al trabajo, en fin, de un derecho más que de la relación de trabajo, del mercado de trabajo. Y el legislador y las mismas organizaciones sindicales deberán, necesariamente, interesarse por las mencionadas precondiciones de una efectiva política ocupacional, mientras el Derecho del Trabajo, a la búsqueda de la regularidad de las actividades laborales, no debiendo dudar en confluir en un más vasto Derecho Social, a ser concebido como aquél dirigido a la realización de la justicia social, en todos los planos y con todos los medios jurídicos disponibles.

### **Bibliografía**

- ALTER CHEN, M.; R. IHABVAVA y F. LUND (2002). **Supporting Workers in the Informal Economy**, International Labour Office, Ginebra.
- BELLAVISTA, A. (2000). **“Il lavoro sommerso”**, Torino, p. 2.
- BIAGI, M. (1998). “Le ragioni in favore di uno Statuto dei nuovi lavori”, En: **“Impresa e Stato”**, p. 41ss.
- BOBBIO, N. (1969). “Sulla funzione promozionale del diritto”, en **Rivista trimestrale di diritto e procedura civile**, p. 1313 ss.
- CARR, M. y ALTER CHEN, M. (2002). **“Globalization and the Informal Economy: How global trade and investment impact on the working poor”**, International Labour Office, Ginebra.
- CARUSO (1999). “L’emersione del sommerso e il ruolo del sindacato”, Relazione a **Convegno Diritto al lavoro e politiche dell’occupazione**.
- CHIARELLO (1993). “Economia informale, famiglia e reticoli social”, in **Ras. it. soc.**, 1983, p. 218.
- COMISIÓN EUROPEA (1998). **“Comunicazione sul lavoro sommerso”**, Bruselas.
- DELL’OLIO, M. (2000). “Il lavoro sommerso e la lotta per il diritto”, **ADL**, p. 43 ss.
- DELOITTE y TOUCHE (1997). **“The black economy and taxes and social changes”**, Comisión Europea, Bruselas.
- GARILLI, A. (1999). “Economia mafiosa e sottosviluppo”, in **Rivista Giuridica del Lavoro**, suppl. n. 3, p. 92ss.
- GIUGNI, G. (1989). **“Lavoro leggi contratti”**, Bologna, p. 312 ss.
- GRIECO (1983). **“Lavoro parasubordinato e diritto del lavoro”**, Napoli.
- HART, K. (1973). “Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana”, En **The Journal of Modern African Studies**, vol. 11, n. 1, p. 61.

LAMBERTUCCI, P. (1998). "Contratti di riallineamento, contratti d'area, parti territoriali", en **Enc. Giur. Treccani Aggiornamenti**, Roma.

NAPOLI, M. (1998). "**Dallo statuto dei lavoratori allo statuto dei lavori**", p. 302.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2002a). "**Women and men in the informal economy. A statistical pictures**", Ginebra, pp. 9-10.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2002b). "**Decent work and the informal economy**", Informe presentado a la no-nagésima Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, p. 1.

PEDRAZZOLI, M. (1984). "Prestazioni coordinate e continuative", in **Nov. Dig. It.**, append., V, Torino, p. 472 ss.

PERONE, G. (2001). "Globalizzazione e diritto del lavoro", en **Dir. Lavoro**.

PROYECTO DE LEY SMURAGLIA, n. 2049, presentado a la XIII legislatura.

SANTORO PASSARELLI, G. (1979). "**Il Lavoro parasubordinato**", Milano.

SANTORO-PASSARELLI, G. (2002). "**Diritto dei lavori**", Torino.

SCHNEIDER, F. y ENSTE, D.H. (2000). "Shadow Economies: Size, Causes and Consequences", en "**Journal of Economic Literature**", XXXVIII, p. 77 ss.