



Aplicación de las normas internacionales del trabajo a la economía informal

Capítulo 1 Convenio 87: Libertad sindical

Introducción

El derecho a la libertad sindical es un principio y un derecho fundamental en el trabajo. El artículo 2 del Convenio 87 (Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948) establece que este derecho se aplica a *todas las personas trabajadoras "sin ninguna distinción"*.¹ El Convenio deja claro que, independientemente de la existencia de una relación laboral, de la forma en que pueda organizarse el trabajo o de la naturaleza del lugar de trabajo, todas las personas trabajadoras (las que perciben un salario y las que trabajan por cuenta propia) tienen derecho a constituir una organización y a afiliarse a ella "sin autorización previa".^{2,3} Además,

¹ Convenio 87 (Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948), disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C087#A2

² Ver, por ejemplo, Comisión de Expertos de la OIT, Observación general sobre el Convenio núm. 87 (2009) ("En muchos países del mundo, la economía informal abarca entre la mitad y los tres cuartos de la fuerza de trabajo. La Comisión, reafirmando que el Convenio núm. 87 se aplica a todos los trabajadores y empleadores sin distinción alguna, se congratula por los enfoques innovadores aplicados en estos últimos años por algunos gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores que han permitido que se organicen los que se desempeñan en la economía informal, aunque observa que estas iniciativas son contadas y que por ello todos los beneficios que podría aportar el Convenio rara vez llegan a los trabajadores que se desempeñan en la economía informal."), disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:3066686,es:NO. Ver también, Informe de la CEACR, Observación sobre el Convenio 87, Turquía (2010), Informe de la CEACR, Observación sobre el Convenio 87, Senegal (2011). Informe CLS n.º 326, Caso n.º 2103 (México, 2001), Informe CLS n.º 363, Caso n.º 2602 (República de Corea, 2012).

³ De hecho, la única excepción se encuentra en el artículo 9 del Convenio 87, que da a los Estados flexibilidad a nivel nacional para regular

la Recomendación 204 de la OIT (Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015) establece específicamente, en su artículo 16, inciso a), que, "Los Miembros deberían adoptar medidas para lograr el trabajo decente y respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo para las personas ocupadas en la economía informal, a saber: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva."⁴

A pesar de las disposiciones del Convenio 87 y de la Recomendación 204, el mecanismo de control de la OIT (principalmente la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y el Comité de libertad sindical (CLS)) aún no ha desarrollado un conjunto sólido de observaciones, peticiones directas, conclusiones o recomendaciones que sirvan para orientar a los gobiernos y a las organizaciones obreras y de empleadores a la hora de abordar los numerosos problemas específicos a los que se enfrentan las personas trabajadoras en la economía informal. Este capítulo pretende orientar a las personas trabajadoras y a los sindicatos sobre las problemáticas que podrían presentar ante el mecanismo de control de la OIT, de modo que éste pueda elaborar observaciones y recomendaciones específicas que estas personas puedan utilizar para abogar ante sus respectivos gobiernos por las reformas legales e institucionales que vengan al caso.⁵

el alcance de la aplicación del Convenio a integrantes de la policía o de las fuerzas armadas.

⁴ Recomendación 204 (Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015), disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:3243110,es:NO

⁵ Si su país ha ratificado el Convenio 87, puede enviar sus comentar-

Por supuesto, cualquier reforma de este tipo debe realizarse consultando plenamente a las organizaciones obreras, especialmente las de la economía informal.⁶

A continuación, hemos identificado algunas problemáticas jurídicas comunes que podrían obstaculizar el ejercicio del derecho a la libertad sindical de las personas trabajadoras de la economía informal. En el texto se indica dónde existen observaciones pertinentes del mecanismo de control de la OIT, si las hay, y se sugiere la mejor manera de plantear estas problemáticas. En todos los casos, sería importante que sus comunicaciones al mecanismo de control de la OIT comenzaran con la afirmación de que "todas las personas trabajadoras de la economía informal tienen derecho a la libertad sindical" antes de plantear inquietudes específicas.

Es importante consultar a las organizaciones obreras de la economía informal de su país sobre las propuestas relacionadas con cada tema. Si no puede identificar organizaciones nacionales, puede ponerse en contacto con la Federación Internacional de Trabajadores del Hogar,⁷ StreetNet,⁸ HomeNet⁹ y la Alianza Internacional de Recicladores,¹⁰ entre otras, para obtener apoyo.

1. Ámbito de aplicación del derecho laboral

A. Exclusión total o parcial

Las constituciones de muchos países extienden el

ios a la CEACR (en función del ciclo de presentación de memorias) o presentar una queja al Comité de libertad sindical. Si su país no ha ratificado el Convenio 87, puede presentar una queja ante el Comité de libertad sindical.

⁶ Comité de libertad sindical de la OIT, Recopilación de decisiones (2018) ¶ 1526 ("El Comité ha recordado que, en virtud de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), al elaborar, aplicar y evaluar las políticas y programas pertinentes con respecto a la economía informal, incluida su formalización, el Gobierno debería celebrar consultas con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores y promover la participación activa de dichas organizaciones, las cuales deberían incluir en sus filas, de acuerdo con la práctica nacional, a los representantes de las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal.")

⁷ <https://idwfed.org/>

⁸ <https://streetnet.org.za/>

⁹ <https://www.homenetinternational.org/>

¹⁰ <https://globalrec.org/>

derecho a la libertad sindical a todas las personas trabajadoras o a toda la ciudadanía. Además, muchas de ellas también consagran el derecho a la igualdad y a la no discriminación, lo que significa que el Estado no puede discriminar entre las personas trabajadoras por diferencias en su situación laboral. Aun así, las leyes laborales y/o sindicales de la mayoría de los países, incluso de aquellos con los derechos constitucionales descritos anteriormente, excluyen a las personas trabajadoras de la economía informal. Lo hacen limitando el ámbito de aplicación de dichas leyes a quienes mantienen una relación laboral. Dependiendo de la ley, la descripción de la relación laboral puede ser amplia e incluir el trabajo atípico y algunas categorías de empleo informal, como el trabajo doméstico, pero en muchos casos la definición deja claro que la ley sólo se aplica a las personas trabajadoras que tienen un empleo permanente a tiempo completo en la economía formal.

Algunas leyes laborales excluyen explícitamente a algunas o a todas las personas trabajadoras de la economía informal, por ejemplo:

Armenia: El artículo 6 de la Ley de Sindicatos (*Law on Trade Unions*) de 2018 solo se aplica a quienes tienen contratos laborales.¹¹

Uganda: Las secciones 2 y 3 de la Ley de Sindicatos (*Labour Unions Act*) de 2006 y las secciones 2 y 25 de la Ley de Arbitraje y Resolución de Conflictos Laborales (*Labour Disputes Arbitration and Settlement Act*) de 2006 sólo se aplican a las personas con una relación laboral con un empleador en virtud de un contrato por prestación de servicios.¹²

¹¹ OIT, Comisión de Expertos, Observación sobre el Convenio 87, Armenia (2021), disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:4050014,es:NO

¹² OIT, Comisión de Expertos, Solicitud directa sobre el Convenio 11 - Uganda (2011) ("si bien la Constitución de 1995 establece que toda persona tendrá derecho a la libertad sindical, la legislación vigente sólo cubre a las personas empleadas en el sector formal, mientras que la agricultura constituye una gran parte del sector informal." También señaló que "el Sindicato Nacional de Trabajadores de Plantaciones y Agricultura sólo cubre a los trabajadores de la agricultura comercial y no incluye a las explotaciones medianas y pequeñas, donde se encuentra la mayor parte de la mano de obra.") disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P13100_COUNTRY_ID:2331510,103324

Croacia: El inciso 1 del artículo 4 de la Ley del Trabajo (*Labour Act*) no cubre a las personas trabajadoras por cuenta propia.¹³

Estados Unidos: El inciso 3 del artículo 2 de la Ley Nacional de Relaciones Laborales (*National Labor Relations Act*) excluye específicamente a las personas trabajadoras domésticas y a las personas dedicadas al trabajo agrícola del término “empleado”.¹⁴

Recomendación:

Si las personas trabajadoras de la economía informal de su país están excluidas de la legislación laboral y/o sindical porque sólo se aplica a las que tienen una relación laboral o un contrato de trabajo, debe plantear esta problemática ante el mecanismo de control de la OIT, ya que constituye una clara violación del Convenio 87. En su propuesta, debe instar a que se modifique la legislación laboral para que se aplique a todas las personas trabajadoras, incluidas las de la economía informal. Otra posibilidad es instar al Gobierno a que cree un régimen jurídico independiente para las personas trabajadoras por cuenta propia de la economía informal que, no obstante, extienda el mismo derecho a la libertad sindical, pero que también tenga en cuenta los problemas específicos que pueden enfrentar estas personas. En cualquier caso, será importante que los sindicatos puedan representar a las personas trabajadoras (no sólo a las que están empleadas) y negociar con la(s) entidad(es) que determina(n) las condiciones de trabajo de la persona trabajadora, sea o no empleador.

Si el problema en su país está relacionado con la exclusión de determinadas ocupaciones, a menudo asociadas con la economía informal, de la protección de la legislación laboral (por

ejemplo, las personas dedicadas al trabajo doméstico y agrícola), también debe instar a que se deroguen estas exclusiones. En la medida en que sea pertinente, también podría citar las disposiciones constitucionales de su país que garantizan los derechos de libertad sindical o los derechos sindicales para “las personas trabajadoras” (en lugar de para las personas empleadas) o a “todas las personas” o “todos los ciudadanos” o que establecen que toda la ciudadanía debe ser tratada por igual y sin discriminación.

B. Asociaciones no sindicales

En algunos países, las personas trabajadoras de la economía informal no tienen derecho a formar o afiliarse a un sindicato, pero se les permite formar una asociación en virtud de las leyes utilizadas para establecer ONG u otras asociaciones cívicas. Sin embargo, estas leyes no otorgan los mismos derechos y protecciones que las leyes que protegen a los sindicatos y sus actividades, incluido el derecho a la negociación colectiva o a la huelga. Por ejemplo:

Bosnia y Herzegovina y República Sprska: Aunque las personas trabajadoras de la economía informal pueden constituir asociaciones (en virtud de la Ley de Asociaciones y Fundaciones de la FBiH (*FBiH Act on Associations and Foundations*) y la Ley de Asociaciones y Fundaciones de la RS (*RS Act on Associations and Foundations*), estas asociaciones no ofrecen las mismas garantías a las personas trabajadoras en cuanto al derecho de sindicación y los derechos asociados.¹⁵

Camboya: Las personas trabajadoras a las que la Ley de Sindicatos (*Trade Union Act*) no permite formar sindicatos, incluyendo a la mayoría de las personas trabajadoras de la economía informal, pueden constituir asociaciones al amparo de la Ley de Asociaciones y ONG (*Law on Associations and NGOs*, LANGO, por sus siglas en inglés). Sin embargo, la ley limita la capacidad de las asociaciones para redactar estatutos y reglamentos,

¹³ OIT, Comisión de Expertos, Observación sobre el Convenio 87, Croacia (2021), disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:4054246,102700,Croatia,2020

¹⁴ Ley Nacional de Relaciones Laborales, 29 U.S.C. §§ 151-169, §152(3), disponible en <https://www.nlr.gov/guidance/key-reference-materials/national-labor-relations-act>

¹⁵ OIT, Comisión de Expertos, Observación sobre el Convenio 87, Bosnia y Herzegovina (2021), disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:4058106,es:NO

elegir representantes, organizar actividades y formular programas sin interferencia de las autoridades públicas.¹⁶

Pakistán: La Ley de Relaciones Industriales (*Industrial Relations Act*, IRA, por sus siglas en inglés) de 2012, la Ley de Relaciones Industriales de Baluchistán (*Balochistan Industrial Relations Act*, BIRA, por sus siglas en inglés) de 2022, la Ley de Relaciones Industriales de Khyber-Pakhtunkhwa (*Khyber-Pakhtunkhwa Industrial Relations Act*, KPIRA, por sus siglas en inglés) de 2010, la Ley de Relaciones Industriales de Punjab (*Punjab Industrial Relations Act*, PIRA, por sus siglas en inglés) de 2010 sólo se aplican a las personas trabajadoras del sector formal. Las personas trabajadoras de la economía informal sólo pueden fundar asociaciones o afiliarse a ellas en virtud de la Ley de Registro de Sociedades de 1860 (*Societies Registration Act*).¹⁷

Recomendación:

Si las personas trabajadoras de la economía informal de su país sólo pueden constituir una organización en virtud de una ley que regule las asociaciones, debe plantearlo al mecanismo de control de la OIT. En su comunicación, debe explicar que estas personas trabajadoras tienen derecho a formar o afiliarse a un sindicato de su elección en virtud del artículo 2 del Convenio 87. Debe identificar las partes de la legislación laboral en las que se define un sindicato excluyendo a las personas trabajadoras que no tienen una relación laboral. Además, sería importante indicar las restricciones que la ley de asociaciones impone a la estructura y la gobernanza de la asociación, las actividades que puede o no emprender (por ejemplo, límites a la acción colectiva o la defensa de derechos), las restricciones a sus fuentes de financiación

y la capacidad de la asociación para asociarse o afiliarse a otras organizaciones, incluidos los sindicatos. Asimismo, si procede, asegúrese de explicar que los convenios colectivos suscritos por una asociación por lo general no pueden aplicarse del mismo modo que un convenio colectivo celebrado entre un empleador y un sindicato registrado.

2. Número mínimo de integrantes

La legislación laboral de la mayoría de los países exige un número mínimo de integrantes para solicitar y mantener el registro legal. La existencia de un requisito de afiliación mínima no constituye en sí misma una violación de la libertad sindical; sin embargo, “el número debe fijarse de manera razonable para que no se obstaculice la creación de organizaciones. Lo que constituye un número razonable puede variar según las condiciones particulares en las que se imponga una restricción”.¹⁸

Bangladesh: La OIT señaló que la ley establece un número mínimo de afiliación del 20 por ciento del total de las personas trabajadoras empleadas en el establecimiento en el que se constituye un sindicato, y pidió al gobierno “reducir la afiliación mínima que se requiere a un nivel razonable, al menos para las grandes empresas, y poner fin a la posibilidad de cancelar el registro de los sindicatos cuya afiliación descienda por debajo del nivel mínimo requerido”.¹⁹

India: La OIT señaló que el artículo 4 inciso 1 de la Ley de Sindicatos (*Trade Union Act*) de 1926, modificada en 2001, [que impone un mínimo de al menos el 10 por ciento o 100 trabajadores, la cifra que sea inferior], impone un número mínimo de integrantes excesivamente elevado para la formación de sindicatos, tanto a nivel de empresa como de industria.²⁰

¹⁶ OIT, Comisión de Expertos, Observación sobre el Convenio 87, Camboya (2022), disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:4122256,es:NO

¹⁷ OIT, Comisión de Expertos, Observación sobre el Convenio 87, Pakistán (2023), disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:4320814,103166,Pakistan,2022

¹⁸ Recopilación de Decisiones de la OIT, ¶ 441.

¹⁹ OIT, Comisión de Expertos, Observación sobre el Convenio 87, Bangladesh (2023), disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:4322754,es:NO

²⁰ Caso CLS n.º 2991, Informe 368 (junio de 2013), ¶ 564, disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID,P50002_

Myanmar: La OIT señaló y solicitó que el “Gobierno que adopte medidas para revisar, junto con los interlocutores sociales interesados, el requisito de un mínimo del 10 por ciento de afiliados con miras a enmendar el artículo 4 de la LOL a fin de que los trabajadores puedan constituir sin trabas las organizaciones que estimen convenientes”.²¹

La OIT ha considerado que un mínimo de 20 integrantes puede ser razonable.²² En el contexto de la economía informal, o de hecho en cualquier país con un elevado número de microempresas o pequeñas empresas, es importante permitir que un número relativamente bajo de personas trabajadoras establezca un sindicato, ya que un número elevado, por ejemplo en los anteriores casos, podría crear dificultades para formar un sindicato.

Recomendación:

Si la legislación de su país establece un requisito un mínimo de integrantes que crea obstáculos para formar un sindicato en la economía informal, debe plantearlo en sus comentarios a la OIT. Explique cómo tales requisitos han obstaculizado o podrían llegar a obstaculizar la capacidad de las personas trabajadoras de la economía informal de formar sindicatos y pida al Comité que inste al gobierno a reducir el número mínimo necesario para formar un sindicato. Como se explica en la siguiente sección, esto es especialmente importante si existe un número mínimo elevado para la creación de sindicatos sectoriales o basados en la ocupación, que es una forma más común de organización en la economía informal dada la falta de un empleador directo en la mayoría de los casos.

3. Estructura sindical

Para muchas personas trabajadoras de la economía informal, su “lugar de trabajo” no está en una em-

presa, sino en el espacio público (como las personas dedicadas a la venta ambulante, el reciclaje y el transporte informal) o en un domicilio privado, incluyendo su propia casa (como personas dedicadas al trabajo doméstico, los trabajos de cuidado y el trabajo industrial remoto). Sin embargo, muchas leyes laborales exigen que los sindicatos formen estructuras piramidales, con la creación de sindicatos de nivel inferior, a nivel de empresa, que a su vez se afilian para crear sindicatos sectoriales u ocupacionales. Para las personas trabajadoras sin un lugar de trabajo fijo, o con múltiples lugares de trabajo, esta estructura tradicional basada en el lugar de trabajo crea problemas evidentes. La estructura más adecuada para las personas trabajadoras de la economía informal puede ser un sindicato organizado a nivel sectorial, profesional o geográfico, que unifique a las personas trabajadoras por una finalidad común y no por un empleador común. Sin embargo, muchas leyes laborales también exigen un número mínimo elevado para formar dichos sindicatos sectoriales u ocupacionales, lo que crea un obstáculo adicional (incluso en los casos en que dichos sindicatos pueden formarse sin organizar primero sindicatos a nivel de empresa).

Camboya: La Ley de Sindicatos (*Law on Trade Unions*) prevé un modelo de sindicato de empresa cuyos requisitos son a menudo muy difíciles de cumplir para las personas trabajadoras de la economía informal, y la ley no permite en la práctica la creación de sindicatos por sector o profesión.²³

Armenia: El artículo 2 de la Ley de Sindicatos (*Law on Trade Unions*) exige que más de la mitad de las organizaciones obreras que operan a nivel territorial constituyan un sindicato sectorial.²⁴

Guatemala: El artículo 215(c) del Código Laboral exige una afiliación del “50 por ciento más uno” de las personas trabajadoras del sector para con-

[LANG_CODE:3128211,es:NO](#)

²¹ OIT, Comisión de Expertos, Observación sobre el Convenio 87, Myanmar (2018), disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:3344050,es:NO

²² Recopilación de decisiones de la OIT, ¶ 446.

²³ OIT, Comisión de Expertos, Observación sobre el Convenio 87, Camboya (2022), https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:4122256,es:NO

²⁴ OIT, Comisión de Expertos, Observación sobre el Convenio 87, Armenia (2021), https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:4050014,es:NO

stituir un sindicato sectorial.²⁵

Recomendación:

Si estos requisitos (estructura piramidal y/o elevado número mínimo de integrantes para los sindicatos sectoriales) constituyen un problema en su país, debe plantearlos en sus comentarios al mecanismo de control de la OIT. Debe pedir a la Comisión que inste al Gobierno a modificar su legislación para que las personas trabajadoras, incluidas las de la economía informal, puedan constituir los sindicatos que mejor se adapten a sus necesidades (por lugar de trabajo, sector, ocupación, geografía, etc.) sin necesidad de crear sindicatos de nivel inferior, a nivel de empresa. Además, el número mínimo para formar un sindicato sectorial, ocupacional o de otro tipo debe ser razonable.²⁶

4. Otros requisitos para registrar un sindicato

La legislación laboral de la mayoría de los países exige que un sindicato se registre ante el gobierno para tener derechos legales para operar y llevar a cabo sus actividades. Normalmente, las personas trabajadoras que deseen formar un sindicato tendrán que completar y presentar un formulario para la solicitud. Sin embargo, la mayor parte de los formularios se desarrollaron pensando en la economía formal y pueden contener requisitos difíciles o imposibles de cumplir para las personas trabajadoras de la economía informal. Del mismo modo, algunas leyes exigen que esta información figure también en los estatutos o la constitución del sindicato, lo que plantea problemas similares. Como tal, es probable que estas disposiciones violen el inciso 2 del artículo 3 del Convenio 87, que establece que "Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal". En la siguiente sección se exponen casos en los

que la legislación laboral de un país probablemente vulnera los derechos de las personas trabajadoras de la economía informal y que equivalen a una "autorización previa" y a una injerencia que "tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal".²⁷

- Muchas leyes o normativas laborales exigen que quien presente la solicitud facilite el nombre y la dirección del empleador y de las personas trabajadoras a las que el sindicato pretende representar.²⁸

Recomendación:

Este requisito presupone una relación laboral. Si existe este problema en su país, debe plantearlo en sus comentarios al mecanismo de control de la OIT. Debe explicar cómo este requisito ha obstaculizado o podría llegar a obstaculizar la capacidad de las personas trabajadoras de la economía informal de formar un sindicato e instar a que se modifique la ley para que no se aplique este requisito a los sindicatos de las personas trabajadoras sin empleador formal. En cambio, un sindicato de las personas trabajadoras de la economía informal debería poder utilizar otra dirección, incluyendo la dirección de un sindicato solidario o de una ONG.

- Muchas leyes laborales exigen que quienes presenten una solicitud faciliten la dirección de la oficina del sindicato y/o incluyan esta información en sus estatutos/constitución.²⁹

²⁷El Tribunal Laboral de Sudáfrica sostuvo que cuando la legislación laboral impide a las personas trabajadoras atípicas ejercer su derecho a la libertad sindical, el Estado es culpable de "autorización previa", lo que supone una violación de sus obligaciones en virtud del Derecho internacional. Ver, *Simunye Workers' Forum v Registrar of Labour Relations Case No. J 1375/ 2022* (Sudáfrica)

²⁸ Ver, por ejemplo, Uganda, Labour Unions (Registration) Regulations, Regulation 5(e)(iv) ("Una solicitud de registro deberá ir acompañada de una declaración con los siguientes datos - iv el nombre y la dirección del empleador de cada funcionario").

²⁹ Ver, por ejemplo, Argentina, Ley de Asociaciones Sindicales, Artículo 16; Bangladesh, Ley del Trabajo, Artículo 179(1); Botsuana, Formularios A1, A2 y A3 en virtud de la Ley de Sindicatos y Organizaciones de Empleadores, 2004; Colombia, Código Sustantivo del Trabajo, Artículo 362; Guatemala, Código del Trabajo, Artículo 221; Uganda, Ley de Sindicatos, Ley 7 de 2006, Artículo 15; Estados Unidos, LMRDA, Artículo 431(a).

²⁵ OIT, Comisión de Expertos, Observación sobre el Convenio 87 - Guatemala (2023), disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:4320579,es:NO

²⁶ Ver, por ejemplo, Recopilación del CLS, ¶ 439 (donde se considera que un número mínimo de 30 personas trabajadoras sería aceptable en el caso de sindicatos sectoriales).

Recomendación:

Los sindicatos de las personas trabajadoras de la economía informal pueden carecer de recursos para alquilar oficinas, sobre todo en el momento del registro.³⁰ Este requisito presupone activos que pueden ser difíciles de reunir incluso para algunas de las personas trabajadoras de la economía formal. Si este es el caso en su país, debe plantearlo en sus comentarios a la OIT. Debe explicar cómo este requisito ha obstaculizado o podría llegar a obstaculizar la capacidad de las personas trabajadoras de la economía informal para formar un sindicato e instar a que se modifique la ley para prever alternativas en las que el sindicato pueda recibir correspondencia oficial, por ejemplo, las oficinas de un sindicato o de una ONG.

- Algunas leyes laborales exigen el pago de tasas para tramitar una solicitud para registrar un sindicato.

Recomendación:

Al igual que en el punto anterior, este requisito presupone activos que pueden ser difíciles de reunir incluso para algunas personas trabajadoras de la economía formal. Si éste es el caso en su país, debe plantearlo en sus comentarios al mecanismo de control de la OIT, especialmente cuando las cuotas no representan un aporte simbólico. Debe explicar cómo este requisito ha impedido o podría llegar a impedir que las personas trabajadoras de la economía informal formen un sindicato e instar a que se modifique la ley para que no se apliquen estas cuotas o para que se reduzcan a una cantidad realmente simbólica.

- Algunas leyes laborales exigen que quienes fun-

dan el sindicato propuesto presenten documentos de identidad, incluyendo en algunos casos documentos de identidad expedidos por el empleador.³¹

Recomendación:

Es posible que muchas de las personas trabajadoras de la economía informal no dispongan de un documento nacional de identidad, y menos aún de uno expedido por un empleador. Si existe este problema en su país, debe plantearlo en sus comentarios al mecanismo de control de la OIT e instar a que se modifique la ley para que no se exija el documento de identidad en el lugar de trabajo cuando no haya un empleador formal. Si la ley exige un documento nacional de identidad, también debe abordarse esta cuestión, ya sea aceptando formas alternativas de identificación o exigiendo al Estado que facilite el documento de identidad in situ y de forma gratuita.

- Algunas leyes laborales exigen que las personas con cargos sindicales sepan leer y escribir o cumplan con otros requisitos de educación formal.³²

Recomendación:

La OIT ya ha constatado que los requisitos de alfabetización son un obstáculo para la libertad sindical, especialmente para las personas trabajadoras migrantes.³³ Esto puede ser un obstáculo aún mayor para quienes hacen parte de la economía informal. Si éste es el caso en su país, debe plantearlo en sus comentarios a la OIT e instar a que se derogue tal requisito.

³¹ Ver, por ejemplo, Bangladesh, EPZ Labour Act artículo 94 (que exige la presentación del documento nacional de identidad con la solicitud para formar una Asociación de Bienestar de los Trabajadores). Ver también Honduras, Código Laboral, Artículo 510 (que exige tener una tarjeta de ciudadanía o de identidad para ser dirigente sindical).

³² Ver, por ejemplo, Honduras, Código Laboral, Artículo 510; Camboya, Ley Sindical, Artículo 20.

³³ OIT, Comisión de Expertos, Observación sobre el Convenio 87, Honduras (2012), disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:2698650,es:NO

³⁰ En una situación similar, el CLS consideró que “es contrario al Convenio n° 87 exigir información a los fundadores de una organización, como su número de teléfono, estado civil o domicilio (esto excluye indirectamente de la afiliación a las personas trabajadoras sin domicilio fijo o a las que no pueden permitirse pagar un teléfono)”. Ver, CLS Recopilación de Decisiones, ¶ 433.

- Algunas leyes laborales prohíben que las personas trabajadoras con antecedentes penales se presenten a las elecciones sindicales.³⁴ Sin embargo, el trabajo informal suele estar criminalizado, y los antecedentes penales por vagancia o venta ambulante ilegal (una acusación habitual contra las personas vendedoras ambulantes) plantearían problemas obvios en relación con el registro.

Recomendación:

La OIT ya ha constatado que los requisitos relativos a las condenas penales pueden constituir un obstáculo a la libertad sindical, especialmente cuando la actividad condenada no es perjudicial para la aptitud y la integridad necesarias para ejercer un cargo sindical.³⁵ Si existe este problema, debe plantearlo en sus comentarios a la OIT, especialmente si existen leyes contra la vagancia, la venta ambulante o similares que hayan dado lugar a sanciones penales contra las personas trabajadoras. No sólo debe modificarse la legislación laboral para eliminar las prohibiciones excesivas en materia de antecedentes penales, sino que, por supuesto, las leyes en sí deben derogarse o, como mínimo, no aplicarse a quienes, por lo demás, desempeñan legalmente su trabajo.

5. Activos de los sindicatos

5.1 Gestión de activos

Muchas leyes laborales exigen que los activos sindicales se depositen en bancos³⁶ y que se realicen au-

³⁴ Ver, por ejemplo, Jordania, Ley del Trabajo, artículo 114 (“Ninguna persona podrá ser elegida para hacer parte del consejo de administración de un sindicato si no es una trabajadora registrada o una persona empleada a tiempo completo en el mismo, o si ha sido condenada por un delito grave o por un delito que implique una conducta deshonrosa o inmoral”).

³⁵ Ver, Recopilación del CLS ¶ 625.

³⁶ Ver, por ejemplo, Eswatini, Industrial Relations Act, Artículo 29 ((1) La constitución de una organización deberá incluir lo siguiente: (m) la disposición para la banca y la inversión de los fondos de la organización); Zambia, Ley de Relaciones Laborales e Industriales, Formulario de Solicitud (“10. La disposición para el depósito y la custodia segura de los fondos y la propiedad del órgano representativo”). Las disposiciones relativas a la constitución y custodia de los fondos y bienes de la persona representante, así como a la gestión bancaria y la

ditorías periódicas.³⁷ Algunas leyes laborales también exigen que un sindicato facilite el nombre del banco en el que están depositados los activos sindicales en el momento de su registro o que designe un banco específico en el que deben depositarse los activos sindicales.

Recomendación:

Aunque es oportuno que la ley exija a un sindicato que salvaguarde los activos de sus integrantes, incluyendo el depósito de esos fondos en un banco, los requisitos mínimos de depósito de muchos bancos pueden obstaculizar la capacidad de los sindicatos de la economía informal para abrir o mantener una cuenta. Si existe este problema en su país, debe plantearlo en sus comentarios a la OIT, e instar al gobierno a que garantice que los bancos creen cuentas para los sindicatos de la economía informal con requisitos de activos reducidos.

Del mismo modo, aunque no hay nada de malo en que se exija una auditoría de las cuentas, algunos sindicatos de la economía informal tendrán pocos activos y los costos de una auditoría profesional pueden ser excluyentes. Si existe este problema en su país, debe plantearlo en sus comentarios al mecanismo de control de la OIT e insistir en la modificación de la ley para que el requisito de auditoría se aplique a los sindicatos con activos superiores a una determinada cantidad, de modo que no cree problemas para los sindicatos pequeños con ingresos mínimos. Alternativamente, la ley podría prever auditorías de bajo costo o subvencionadas para los sindicatos de la economía informal.

5.2 Fuentes de ingresos

Cuotas: Aunque la cuestión del pago de las cuotas de las personas integrantes, así como las conse-

inversión de los fondos, el mantenimiento, la inspección y la auditoría periódica de sus cuentas y otros registros financieros se establecen en la norma n° de la constitución de la persona representante”).

³⁷ Ver, por ejemplo, Bangladesh, Bangladesh Labour Act Section 179; India, Trade Unions Act, Section 6, Myanmar, Labour Organizations Act, Section 10.

cuencias del no de pago, deben ser decididas por los sindicatos en sus constituciones y estatutos, algunas leyes laborales exigen que un sindicato recaude las cuotas de sus integrantes. Sin embargo, es evidente que en la economía informal las personas integrantes no siempre pueden pagar las cuotas y en algunos casos, el hecho de no recaudar las cuotas no permitiría que se incluya a dicha persona en el número de integrantes para obtener o mantener el registro del sindicato, o para determinar cuál es el sindicato más representativo para la negociación.

Nicaragua: El artículo 32 del Reglamento de Asociaciones Sindicales (1998) establece determinados motivos por los que una persona trabajadora puede perder su afiliación sindical, entre ellos dejar de pagar las cuotas, sin explicar las causas, durante un periodo de tres meses. La OIT sostuvo que se trata de una cuestión que deben determinar las propias personas trabajadoras en sus estatutos y no la autoridad pública.³⁸

Recomendación:

La recaudación de cuotas es importante para la sostenibilidad de un sindicato y ayuda a evitar los riesgos de depender en exceso y a largo plazo del apoyo de las fundaciones. Sin embargo, la fijación de las cuotas, su cobro y las consecuencias del no pago son decisiones que debe tomar el sindicato. Si la legislación de su país regula el pago de las cuotas o las consecuencias del no pago, debe plantearlo al sistema de control de la OIT. Se debe pedir a la OIT que recuerde al gobierno que estas cuestiones se deben dirimir en los estatutos y constituciones sindicales.

Cabe destacar que algunos de los sindicatos más consolidados de personas que trabajan en la economía informal han podido registrarse como sindicato en los países que permiten tal registro y también han registrado una asociación que acepta donaciones y apoya al sindicato. Este es el caso de la Asociación de Tra-

bajadoras Autónomas (SEWA, por sus siglas en inglés) de la India y de la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP) de Argentina.

Subvenciones y donaciones: Algunos sindicatos de la economía informal pueden depender en cierta medida de fuentes externas de financiación, incluso de donantes nacionales o internacionales. Lamentablemente, algunas legislaciones laborales imponen limitaciones o prohibiciones a la recepción de subvenciones o donaciones, o más concretamente de subvenciones o donaciones internacionales. Esto tiene un impacto evidente en la capacidad de dichos sindicatos para apoyar las actividades de sus integrantes.

Argelia: La OIT pidió al Gobierno que modificara el artículo 534 para eliminar el requisito de obtener autorización previa de las autoridades públicas en relación con las donaciones de sindicatos u organizaciones internacionales.³⁹

Rusia: La Ley de Control de Actividades de Personas Bajo Influencia Extranjera (*Law on Control of Activities of Persons Under Foreign Influence*) define la influencia extranjera como el apoyo prestado, entre otros, por organizaciones internacionales y extranjeras, y el incumplimiento de los requisitos de la ley conlleva la disolución de la organización en cuestión. Los sindicatos no están exentos de la legislación.⁴⁰

Recomendación:

El Comité de libertad sindical de la OIT ha dejado claro que “las disposiciones que restringen la libertad de los sindicatos de administrar y utilizar sus fondos según sus deseos para llevar

³⁸ OIT, Comisión de Expertos, Observación sobre el Convenio 87, Nicaragua (1999), disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:2173289,es:NO

³⁹ OIT, Comisión de Expertos, Observación sobre el Convenio 87, Argelia (2023), disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:4320640,es:NO

⁴⁰ OIT, Comisión de Expertos, Observación sobre el Convenio 87, Federación de Rusia (2023), disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:4322521,102884,Russian%20Federation,2022

a cabo actividades sindicales normales y legales son incompatibles con los principios de la libertad sindical".⁴¹ Si la legislación de su país restringe las fuentes de ingresos sindicales, incluidas las donaciones de organizaciones internacionales, debe plantearlo al sistema de control de la OIT. Se debe pedir a la OIT que inste al gobierno a que derogue las restricciones a la financiación internacional de la actividad sindical legítima.

6. Actividad concertada

El marco jurídico de la OIT reconoce el derecho humano universal a la negociación colectiva y a la acción colectiva, que emana del derecho a la libertad sindical. Este derecho debe ejercerse sin tener en cuenta la situación laboral de la persona en la legislación nacional, ya sea como persona trabajadora, empleado u otra categoría. Sin embargo, las personas trabajadoras de la economía informal pueden enfrentarse a obstáculos particulares para ejercer estos derechos.⁴²

- En algunos ordenamientos jurídicos, el derecho a la huelga es un derecho individual. El derecho puede ejercerse de manera individual, aunque casi siempre se hace de manera colectiva. Ver, por ejemplo, Francia. En otros países, el derecho no requiere autorización y puede ser ejercido por cualquier grupo de personas trabajadoras, estén o no sindicalizadas. Ver, por ejemplo, Italia, Uruguay, Sudáfrica y Hungría. En otros, el derecho es un derecho colectivo que sólo puede ser ejercido por un sindicato. Ver, por ejemplo, Alemania. En los países en los que el derecho de huelga pertenece únicamente al sindicato, esto plantea un problema evidente para las personas que trabajan en la economía informal que no pueden formar o afiliarse a un sindicato, ni en la ley ni en la práctica.⁴³

⁴¹ OIT, Recopilación CLS, ¶ 683.

⁴² Informe CLS 376, Caso n° 2786, República Dominicana (2015) ("El Comité solicitó al Gobierno que adoptara las medidas necesarias para garantizar que las personas trabajadoras por cuenta propia pudieran disfrutar plenamente de los derechos sindicales a efectos de promover y defender sus intereses, incluyendo los medios de negociación colectiva...").

⁴³ Para una mirada comparativa de la regulación del derecho de huel-

Recomendación:

El Comité de libertad sindical ha determinado que no constituye una violación del derecho a la libertad sindical "el hecho de reservar exclusivamente a las organizaciones sindicales el derecho de declarar una huelga".⁴⁴ Sin embargo, sería útil plantear esta cuestión a la OIT si la ley o la práctica dificultan o impiden a las personas que trabajan en la economía informal formar un sindicato o afiliarse a él. No es coherente con los principios de la libertad sindical conferir el derecho de huelga únicamente a un sindicato y negar al mismo tiempo el derecho a formar un sindicato a cualquier grupo de personas trabajadoras.

- Algunas leyes limitan el uso del derecho a la huelga al agotamiento de un proceso de negociación colectiva con arreglo a procedimientos formales establecidos en el código laboral. Sin embargo, si las personas que trabajan en la economía informal no tienen derecho a negociar colectivamente, porque no pueden formar un sindicato o sólo pueden formar asociaciones no sindicales, no podrían declararse en huelga legalmente. La OIT lleva muchos años insistiendo en que el derecho a la huelga es más amplio y debe ejercerse fuera del contexto de la negociación colectiva.⁴⁵

Recomendación:

Si la legislación de su país limita las huelgas legales al agotamiento del proceso de negociación colectiva, sería útil plantear esta cuestión ante la OIT, especialmente si dificulta o imposibilita el ejercicio del derecho a la huelga de las personas que trabajan en la economía informal en la ley o en la práctica. Por supuesto, la OIT debe instar a los gobiernos a que garanticen que las personas que trabajan en la economía informal tengan derecho a formar un sindicato y a negociar colectivamente, ya sea mediante

ga, ver, por ejemplo, Bernard Waas, THE RIGHT TO STRIKE, A COMPARATIVE VIEW (Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer 2014).

⁴⁴ Ver recopilación CLS ¶ 756.

⁴⁵ Ver recopilación CLS ¶ 766.

el código laboral o una ley similar, y a que garanticen que el derecho a la huelga también esté protegido.

7. Grupos específicos de personas trabajadoras

A. Personas trabajadoras migrantes

En muchos países, las personas trabajadoras migrantes regulares o irregulares no pueden formar sindicatos, afiliarse a ellos o presentarse a las elecciones sindicales. Por ello, puede resultar difícil formar un sindicato en ocupaciones en las que hay una mayor presencia de personas trabajadoras migrantes. La OIT ha determinado que estas limitaciones violan el derecho a la libertad sindical de las personas trabajadoras migrantes.⁴⁶ Por supuesto, las personas trabajadoras migrantes suelen constituir una gran parte de la mano de obra de la economía informal, a menudo debido a las barreras para acceder al trabajo formal, incluso por razones de estatus migratorio.

Kuwait: La OIT señaló que el artículo 99 de la Ley del Trabajo (*Labour Law*) de 2010 exige ser de nacionalidad kuwaití para establecer una organización sindical y la Orden Ministerial n° 1 de 1964 exige a las personas trabajadoras migrantes tener un permiso de trabajo y haber residido en el país durante cinco años para poder afiliarse a una organización sindical.⁴⁷

Mauricio: La OIT señaló que la Sección 13 de la ERA 2008 exige a las personas sin ciudadanía contar con un permiso de trabajo para poder afiliarse a un sindicato.⁴⁸

⁴⁶ Ver recopilación CLS ¶¶ 320-24.

⁴⁷ OIT, Comisión de Expertos, Observación sobre el Convenio 87, Kuwait (2022), https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:4116630,es:NO

⁴⁸ OIT, Comisión de Expertos, Observación sobre el Convenio 87, Mauricio (2022), https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:4115647,es:NO

Recomendación:

Si la legislación de su país limita el derecho de las personas trabajadoras migrantes, regulares o irregulares, a fundar o afiliarse a un sindicato, o a ocupar un cargo sindical, debe plantearlo como una violación del derecho a la libertad sindical en general. No olvide señalar que esta limitación afecta especialmente al trabajo en la economía informal, sobre todo en las ocupaciones en las que hay una mayor presencia de personas trabajadoras migrantes. También debe considerar si la legislación de su país exige un permiso de trabajo. Aunque, en general, los países tienen derecho a determinar quién entra en el país con fines laborales, una vez que una persona trabaja y está empleada en un país, su estatus migratorio no debe suponer un obstáculo para el ejercicio de su derecho a la libertad sindical.

B. Mujeres

Como explicó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General, "Las mujeres suelen estar excesivamente representadas en el sector informal, por ejemplo como trabajadoras ocasionales, trabajadoras a domicilio o trabajadoras por cuenta propia, lo que a su vez agrava las desigualdades en cuanto a la remuneración, la salud y la seguridad, el descanso, el disfrute del tiempo libre y las vacaciones pagadas".⁴⁹ El Relator Especial de la ONU sobre la libertad de reunión pacífica y de asociación señaló además que "el impacto discriminatorio de excluir a las personas que trabajan en la economía informal del derecho de sindicación se deja sentir por tanto de forma múltiple, ya que restringe tanto la capacidad de dichas personas para acceder a su derecho a la libertad sindical como tal, como les impide utilizar ese derecho para defender y, por tanto, mejorar su acceso a otros derechos sociales y económicos".⁵⁰ Además, esta discriminación debe entenderse en términos interseccionales. Como ex-

⁴⁹ CDESC, Observación general n.º 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (2016), párr. 47(iv), disponible en: <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/2016/en/122360>

⁵⁰ Advancing the rights of freedom of peaceful assembly and of association of workers in the informal economy, A/HRC/53/38/Add.3, párrafo 81, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G23/127/91/PDF/G2312791.pdf?OpenElement>

plizó recientemente el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en relación con la situación de las personas que realizan trabajo doméstico en Zimbabue, tanto el sector informal como el trabajo doméstico son “sectores en los que predominan las mujeres negras, que se enfrentan a salarios bajos, malas condiciones de trabajo y un trato racista y deshumanizador por parte de empleadores y clientes de diferentes identidades raciales o etnolingüísticas que remiten a la época anterior a la independencia.”⁵¹

Recomendación:

Si las mujeres de su país se concentran en la economía informal, o en ocupaciones específicas de la economía informal, y si la ley niega a dichas trabajadoras el derecho a la libertad sindical, total o parcialmente, la dimensión de género debería plantearse en sus comentarios al sistema de control de la OIT. Además, si las repercusiones afectan a trabajadoras específicas por motivos de raza, etnia, casta, orientación sexual o identidad de género, u otros motivos de discriminación, sería importante destacarlo en la presentación de informes a la OIT.

8. Ocupaciones o modalidades de trabajo específicas

A. El trabajo por encargo (*gig work*)

Los órganos de control de la OIT han considerado la aplicación de las normas internacionales del trabajo (NIT), tanto en la ley como en la práctica, en el contexto de la economía de las plataformas.⁵² En su Estudio General de 2020,⁵³ la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) destacó que “toda la gama de principios y derechos fundamentales en el trabajo son aplicables a los trabajadores de plataformas del mismo modo

⁵¹ CERD Committee, Concluding observations on the combined 5th to 11th periodic reports of Zimbabwe, UN Doc. CERD/C/ZWE/CO/5-11 (16 de septiembre de 2021), párr. 31.

⁵² Ver, por ejemplo, las observaciones de la CEACR sobre C98 (Siria 2012, Irlanda 2017, Haití 2012); Caso CLS n° 2602 (Corea), n° 2786 (República Dominicana).

⁵³ OIT, Promover el empleo y el trabajo en un panorama cambiante (Ginebra 2020), disponible en <https://www.ilo.org/es/resource/conference-paper/ilc/109/promover-el-empleo-y-el-trabajo-decente-en-un-panorama-cambiante>

que a todos los demás trabajadores, independientemente de cuál sea su situación laboral”.⁵⁴ La CEACR se ha referido explícitamente a la Recomendación sobre la relación laboral, 2006 (n° 198) y al número de posibles indicadores que pueden considerarse para determinar la existencia de una relación laboral.⁵⁵ También ha indicado que “El principio de la *primacía de la realidad* es útil, especialmente en situaciones en las que la relación de trabajo se disfraza deliberadamente”.⁵⁶

Recomendación:

Algunos trabajos en las plataformas digitales claramente son una relación laboral mal clasificada, mientras que otros lo son de manera menos transparente. En cualquier caso, trátase de una persona trabajadora por cuenta ajena, por cuenta propia o de una situación laboral intermedia, todas tienen derecho a la libertad sindical. Por lo tanto, si la legislación de su país no reconoce el derecho de las personas trabajadoras contratadas a través de las plataformas digitales a ejercer su derecho de libertad sindical, debe plantear esta cuestión al sistema de control de la OIT e instar a que se modifique la ley en este aspecto.

B. El trabajo agrícola

Aunque no todo el trabajo agrícola es informal, buena parte de este sí lo es, muchas veces incluyendo a personas que trabajan por temporadas y jornales. La OIT ha promovido el derecho de las personas trabajadoras agrícolas a asociarse libremente desde 1921, a través del Convenio 11, reconociendo que a menudo estaban específicamente excluidas. De hecho, el artículo 1 establece que: “Todo Miembro... que ratifique el presente Convenio se obliga a asegurar a todas las personas ocupadas en la agricultura los mismos derechos de asociación y de coalición que a los trabajadores de la industria, y a derogar cualquier disposición legislativa o de otra clase que tenga por efecto menoscabar dichos derechos en lo que respecta a los trabajadores agrícolas”. Sin em-

⁵⁴ Id., ¶ 327.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Id., ¶ 230.

bargo, más de 100 años después, las personas dedicadas a trabajos agrícolas, especialmente aquellas que pertenecen a la economía informal, se enfrentan a grandes obstáculos a la hora de ejercer el derecho a la libertad sindical.⁵⁷

Pakistán: Aunque la Ley de Relaciones Laborales (*Industrial Relations Act*) de 2012; la Ley de Relaciones Laborales de Punjab (*Punjab Industrial Relations Act*) de 2010 y la Ley de Relaciones Laborales de Khyber Pakhtunkhwa (*Khyber Pakhtunkhwa Industrial Relations Act*) de 2010 establecen en su artículo 1(3) que se aplican a "todas las personas empleadas en cualquier establecimiento o industria" en el territorio cubierto, y aunque la agricultura no figura entre las actividades explícitamente excluidas del ámbito de aplicación de estas leyes, no parecen cubrir los establecimientos agrícolas.⁵⁸

Islas Cook: Si bien el artículo 8 de la Ley de Relaciones Laborales (*Employment Relations Act*) se aplica a todos los sectores, incluida la agricultura, el artículo 3, inciso b excluye a las personas contratistas independientes que están sujetas a un contrato por prestación de servicios. Por ello, la OIT preguntó si las personas dedicadas al trabajo agrícola por cuenta propia estarían cubiertas por la ley.⁵⁹

⁵⁷ Los países que han ratificado el Convenio 141 tienen la obligación de promover el desarrollo de las organizaciones obreras rurales.

⁵⁸ OIT, Comisión de Expertos, Observación sobre el Convenio 11 - Pakistán (2023), disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:4323139,es:NO ("la Comisión insta al Gobierno a que adopte las medidas adecuadas para garantizar que se modifiquen las leyes de relaciones laborales federales y provinciales de manera que cubran expresamente a todos los trabajadores agrícolas, incluidos los del sector informal, y les permitan disfrutar de los derechos, en la legislación y en la práctica.")

⁵⁹ OIT, Comisión de Expertos, Petición directa sobre el Convenio 11 - Cook Islands (2019), disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:3959546,103291,Cook%20Islands,2018 ("The Committee requests the Government to indicate whether self-employed workers (farmers working on their own or within their family) enjoy the rights of association and combination under the Convention and, if so, to indicate the relevant legislative provisions. If no legislation provision provides for this right, the Committee requests the Government to consider, in consultation with the social partners, the amendment of the law with a view to allowing "all those engaged in agriculture" the full exercise of freedom of association.")

Recomendación:

Dado que gran parte del trabajo agrícola es informal, ya sea en la ley o en la práctica, si la legislación de su país no reconoce el derecho de todas las personas "que se dedican a la agricultura" a ejercer su libertad sindical, debería plantear esta cuestión ante el mecanismo de control de la OIT. Debe instar a que se modifique la ley para ampliar el derecho a la libertad sindical a dichas personas trabajadoras.

C. Personas dedicadas al trabajo doméstico

Con frecuencia, las personas que se dedican al trabajo doméstico han sido excluidas de la legislación laboral, incluyendo el derecho a la libertad sindical. No es de extrañar que esto afecte a las personas trabajadoras. Como explica la OIT:

En la actualidad, las personas trabajadoras domésticas suelen tener salarios muy bajos, jornadas excesivamente largas, no tienen garantizado un día de descanso semanal y a veces son vulnerables a abusos físicos, mentales y sexuales o a restricciones de la libertad de movimiento. La explotación de las personas trabajadoras domésticas puede atribuirse en parte a los vacíos en la legislación laboral y de empleo nacional, y a menudo refleja la discriminación por motivos de sexo, raza y casta.⁶⁰

En su 100.^a reunión, celebrada en junio de 2011, la OIT dio un paso histórico al adoptar el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, núm. 189 (C 189), y la correspondiente Recomendación complementaria núm. 201 (R 201). El artículo 1, inciso b, del Convenio abarca a "toda persona, de género femenino o género masculino, que realiza un trabajo doméstico en el marco de una relación de trabajo". El Convenio "incluye a los trabajadores domésticos contratados a tiempo parcial y a los que trabajan para múltiples empleadores, nacionales y no nacionales, así como a los trabajadores domésticos internos y externos".⁶¹ La definición de "trabajador doméstico" del Convenio excluye únicamente a las personas tra-

⁶⁰ Organización Internacional del Trabajo (OIT), Quiénes son los trabajadores domésticos, disponible en <https://www.ilo.org/es/temas/trabajadores-domesticos/quienes-son-los-trabajadores-domesticos>

⁶¹ Estudio general de la OIT (2022), ¶ 569.

bajadoras que realizan el trabajo doméstico “únicamente de forma ocasional o esporádica, sin que este trabajo sea una ocupación profesional” (artículo 1, inciso c). La expresión “sin que este trabajo sea una ocupación profesional” tenía por objeto incluir en la definición de “trabajador doméstico” a las y los jornaleros y otras personas trabajadoras en situaciones precarias similares, incluidas las que realizan labores de cuidado.⁶² El artículo 3, inciso 2 del Convenio 189 reconoce explícitamente que el derecho a la libertad sindical se aplica a las personas trabajadoras domésticas y exige a los Estados que garanticen su promoción y realización. Sin embargo, el derecho a la libertad sindical sigue siendo difícil de alcanzar para muchas, lo que resulta de factores como el aislamiento frecuente en el hogar.

Italia: Aunque Italia reconoce el derecho a la libertad sindical de las personas trabajadoras domésticas, cuestionó en qué medida se promueven y garantizan efectivamente en la práctica la libertad sindical y los derechos de negociación colectiva de estas personas.⁶³

Ecuador: El requisito de afiliación mínima de 30 personas trabajadoras y la exigencia de que estas personas pertenezcan a la misma empresa impiden a la mayor parte de quienes realizan trabajo doméstico formar sindicatos. En este sentido, los factores como el alto grado de dependencia frente al empleador y el frecuente aislamiento de las personas trabajadoras domésticas generan dificultades particulares para la creación de y la afiliación a sindicatos.⁶⁴

Recomendación:

Si la legislación de su país no extiende plenamente el derecho a la libertad sindical a las personas trabajadoras domésticas, debe plantear-

lo en sus comentarios al mecanismo de control de la OIT. Incluso si el derecho está protegido por la ley, deberá identificar los obstáculos prácticos para el ejercicio de estos derechos, incluyendo la dependencia frente a los empleadores, el aislamiento, las amenazas o la coacción, entre otros factores.

D. Personas trabajadoras a domicilio

El Convenio sobre el trabajo a domicilio, n° 177 (1996) define el trabajo a domicilio como “a expresión trabajo a domicilio significa el trabajo que una persona, designada como trabajador a domicilio, realiza: (i) en su domicilio o en otros locales que escoja, distintos de los locales de trabajo del empleador; (ii) a cambio de una remuneración; (iii) con el fin de elaborar un producto o prestar un servicio conforme a las especificaciones del empleador, independientemente de quién proporcione el equipo, los materiales u otros elementos utilizados para ello”⁶⁵ Hasta la fecha, once países han ratificado el Convenio.⁶⁶ El Estudio General 2020 de la CEACR, *Promotion Employment and Decent Work in a Changing Landscape*,⁶⁷ identificó tres categorías de trabajadores a domicilio:

- Teletrabajo
- Trabajo a domicilio en plataformas digitales
- Trabajo a domicilio en cadenas de suministro (nacionales y mundiales) (también conocidos como trabajo industrial remoto o trabajo subcontratados)

El artículo 4 del Convenio 177 establece que los Estados deben promover “la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y los otros trabajadores asalariados” y “en particular, respecto de: (a) el derecho de los trabajadores a domicilio a constituir o a afiliarse a las organizaciones que escojan y a participar en sus actividades”. Según una publicación reciente de la OIT, los países han adoptado diversos enfoques

⁶² Id. ¶¶ 562-63.

⁶³ OIT, Comité de Expertos, Solicitud directa sobre el Convenio 189 – Italia (2023), disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:4309817,102709,Italy,2022

⁶⁴ OIT, Comité de Expertos, Solicitud directa sobre el Convenio 189 – Ecuador (2021), disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:4059654,es:NO

⁶⁵ Convenio de la OIT sobre el trabajo a domicilio, No. 177 (1996), disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C177

⁶⁶ Ver también Recomendación sobre el trabajo a domicilio, No. 184 (1996), disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R184

⁶⁷ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_736873.pdf

para regular la libertad sindical de las personas trabajadoras a domicilio.

Por ejemplo, en Filipinas se reconoce expresamente el derecho de sindicación de los trabajadores a domicilio. La legislación sobre el trabajo a domicilio en la Argentina regula la inscripción de las asociaciones profesionales de empleadores y de trabajadores, respectivamente, que pueden, entre otras cosas, solicitar a la autoridad competente la constitución de comisiones de salarios. En Chile el empleador debe informar por escrito a los trabajadores a distancia y a los teletrabajadores sobre la existencia de sindicatos legalmente constituidos en la empresa. En España los trabajadores a distancia tienen los mismos derechos colectivos que el resto de los trabajadores del centro al que están adscritos. En Alemania la legislación prevé la creación de comités sectoriales de trabajo a domicilio, compuestos por representantes de los trabajadores y de los empleadores, con un presidente designado por las autoridades públicas. En Bulgaria también se reconoce el derecho de sindicación de los trabajadores a domicilio.⁶⁸

Sin embargo, muchas de las personas trabajadoras a domicilio están excluidas de la legislación laboral porque son consideradas contratistas independientes con arreglo a la legislación laboral. En otros casos, se incluye a las personas trabajadoras con fines limitados, por ejemplo para el pago de impuestos y seguridad social. En otros, sólo se incluyen si tienen un contrato formal de trabajo. Los países han adoptado diversos enfoques para incluir a las personas trabajadoras a domicilio en el ámbito de la legislación laboral.

Ampliar la definición de **"empleador"** para incluir a intermediarios, contratistas y subcontratistas.

- El artículo 274 del Código de Trabajo de Ecuador (modificado en 2018) define a los empleadores a domicilio como "los fabricantes, comerciantes, intermediarios, contratistas, subcontratistas, destajistas, etc., que den o encarguen trabajo en esta modalidad. Es indiferente que suministren o no los materiales y útiles o que fijen el salario a

destajo, por obra o en otra forma."⁶⁹

- El artículo 155 del Código de Trabajo de Filipinas define al empleador en el trabajo a domicilio como "cualquier persona, ya sea natural o jurídica, que por cuenta propia o en beneficio propio o, en nombre de cualquier persona que resida fuera del país, directa o indirectamente, o a través de un empleado, agente, contratista, subcontratista o cualquier otra persona que...":
 - I. Entregue, o haga que se entregue, cualquier bien, artículo o material para ser procesado o fabricado en un domicilio o en sus proximidades y que después sea devuelto o distribuido de acuerdo con sus instrucciones; o
 - II. Venda bienes, artículos o materiales para ser procesados o fabricados en un domicilio o en sus inmediaciones y los vuelva a comprar después de dicho procesamiento o fabricación, ya sea directamente o a través de otra persona.

A menudo, las personas trabajadoras a domicilio no saben para quién trabajan y, si ellas y sus organizaciones intentan averiguarlo, se enfrentan a amenazas de perder su empleo. Esto repercute en el ejercicio de su derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva. El párrafo 5 de la Recomendación n° 184 establece que la ley debe prever que el empleador facilite a las personas que realizan trabajo a domicilio el nombre y la dirección del empleador y del intermediario. El párrafo 18 de la R 184 establece que "Cuando se utiliza un intermediario, se le debería considerar solidariamente responsable con el empleador del pago de la remuneración debida al trabajador a domicilio, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales."⁷⁰

Ampliación de la definición de **"persona empleada"**: En el párrafo 12 de la Recomendación núm. 198 se pide a los miembros que definan las condiciones (por ejemplo criterios e indicadores) que se aplican para

⁶⁸ OIT, El trabajo a domicilio: De la invisibilidad al trabajo decente (Ginebra, 2021), p. 193-94, disponible en <https://www.ilo.org/es/publications/major-publications/el-trabajo-domicilio-de-la-invisibilidad-al-trabajo-decente>

⁶⁹ Ibid en 207.

⁷⁰ Un buen ejemplo es la Ley de Trabajo Justo de Australia (*Fair Work Act*). Ver WIEGO Law Brief 14, *Innovative Legislation in Australia Protects Homeworkers in the Garment and Footwear Sector*, agosto 2023, disponible en <https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/file/wiego-organizing-brief-no.14.pdf>.

determinar la existencia de una relación de trabajo, y se hace referencia a dos de esas condiciones, a saber, la subordinación y la dependencia. El párrafo 13 de la Recomendación núm. 198 proporciona una lista de indicadores que también podrían servir para determinar la relación de trabajo de quienes trabajan a domicilio (Ver capítulo II).⁷¹

- El artículo 200A de la Ley de Relaciones Laborales (*Labour Relations Act*) n° 65 de 1995 (Sudáfrica) incluye siete presunciones refutables de que la persona trabajadora tiene una relación de trabajo. Por ejemplo, cuando dicha persona recibe las herramientas de trabajo, corresponde al empleador demostrar que no se las proporcionó.⁷²
- El artículo 6 de la Consolidación de las Leyes del Trabajo (Brasil) establece que “no se hará distinción entre el trabajo realizado en el establecimiento del empleador, el trabajo doméstico y el trabajo a distancia cuando se hayan cumplido los criterios para la presunción de una relación laboral”.⁷³
- El artículo 1 de la Ley n° 3846/2010 (Grecia) establece que “se presumirá que el acuerdo entre el empleador y la persona empleada para la prestación de servicios o la realización de un trabajo, por tiempo determinado o indeterminado, especialmente cuando el trabajo se remunere a destajo, el teletrabajo, el trabajo a domicilio, encubre un contrato de trabajo dependiente si dicho trabajo se presta en persona, exclusiva o principalmente al mismo empleador durante nueve meses consecutivos. [La adición de un periodo de tiempo es regresiva porque incentiva al empleador a poner fin a la relación laboral antes del periodo de nueve meses y tomar un tiempo antes de volver a emplear a la persona.
- El artículo 1 de la Ley n° 877 (Italia) sobre las normas de protección de las personas trabajadoras a domicilio “establece que la subordinación, a efectos de la Ley, se produce cuando la persona tra-

bajadora a domicilio está obligada a cumplir las directrices del empresario relativas a la ejecución y a las características y exigencias del trabajo”.

Recomendación:

Si la legislación de su país no extiende plenamente el derecho a la libertad sindical a las personas trabajadoras a domicilio, debe plantearlo en sus comentarios al mecanismo de control de la OIT. Identifique cómo las personas trabajadoras a domicilio son excluidas de la legislación: si se trata de una exclusión explícita, de una definición demasiado estrecha de empleador o empleada, o de otra razón. Si el trabajo a domicilio es una forma de empleo encubierto o un trabajo atípico, también debe explicarse. Puede indicar a la OIT algunos de los ejemplos anteriores sobre la mejor manera de abordar esta problemática.

9. Otros tipos de legislación que afectan el trabajo en la economía informal

Aunque la legislación laboral plantea algunos de los mayores retos a las personas trabajadoras de la economía informal, hay otras leyes de aplicación general que también pueden afectar a las personas trabajadoras de la economía informal.

Por ejemplo, muchos países tienen leyes que prohíben las concentraciones públicas no autorizadas o que superen un determinado tamaño. Esto podría bloquear la capacidad de los sindicatos de la economía informal de celebrar una reunión sindical en los lugares públicos donde trabajan. Por ejemplo, la legislación de Bangladesh otorga al gobierno un amplio poder discrecional para prohibir las reuniones de más de cuatro personas.

Recomendación:

Si la legislación de su país limita las concentraciones públicas, incluyendo el requisito de autorización previa o la limitación del número de personas que pueden concentrarse en público de forma legal, sería útil plantear esta cuestión al mecanismo de control de la OIT, especial-

⁷¹ General Employment Survey de la OIT (2020) en 210 - 212.

⁷² https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/act66-1995labourrelations.pdf

⁷³ https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535468/clt_e_normas_correlatas_1ed.pdf

mente si dichos límites han dado lugar a que los sindicatos no puedan obtener un permiso o si se ha interrumpido una concentración por no disponer de autorización o por superar el tamaño máximo de la concentración.

Además, algunos países tienen leyes que prohíben las actividades de las personas trabajadoras que por lo demás son legales, lo que, por supuesto, también afecta su capacidad para asociarse y formar un sindicato. Suelen ser leyes contra la vagancia o la venta ambulante, que se utilizan para criminalizar el trabajo de las personas que se dedican a la venta ambulante⁷⁴ o al reciclaje. De hecho, las leyes contra la vagancia aún están muy presentes en las antiguas colonias británicas de África, Asia y el Caribe.⁷⁵ Entre ellas se incluyen:

- Ley del Código Penal de Nigeria (*Nigerian Criminal Code Act*), §§ 249–50
- Ley de rehabilitación de vagabundos y personas sin techo (*Vagrants and Shelterless Persons (Rehabilitation) Act*), cap. III–IV (Ley n.º 15/2011) (Bangladesh).
- Ley de indigencia (*Destitute Persons Act*) §§ 11–13 (Ley n.º 183/1977) (Malasia).
- Ley de procedimiento penal (*Criminal Procedure Act*) § 6 (Ley n.º 3/1873) (Antigua y Barbuda)

Es importante destacar que el Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos emitió una opinión consultiva en 2020 en la que consideraba que las leyes sobre vagancia violaban los derechos a la libertad, la igualdad, la dignidad, un juicio justo, la libertad de circulación y a no sufrir discriminación.⁷⁶

⁷⁴ Ver, Christopher Roberts, Discretion and the Rule of Law: The Significance and Endurance of Vagrancy and Vagrancy-Type Laws in England, the British Empire and the British Colonial World, 33 *Duke Journal of Comparative and International Law* 181, 246 (2023) (que dichas leyes “se han utilizado para obligar a las poblaciones a trabajar, tanto penalizando la no realización del trabajo como obligando a las personas trabajadoras en potencia a incorporarse a la mano de obra mediante detenciones y multas. Más allá de su uso para coaccionar directamente al trabajo, han servido para limitar el poder de negociación de las poblaciones, tanto limitando su capacidad para negociar libremente sus condiciones de trabajo como limitando su movilidad”).

⁷⁵ *Id.*

⁷⁶ Solicitud de opinión consultiva de la Unión Panafricana de Abogados (*Pan African Lawyers Union*, PALU, por sus siglas en inglés) sobre la compatibilidad de las leyes de vagancia con la Carta Africana de Dere-

Recomendación:

Si la legislación de su país prohíbe o penaliza la venta ambulante, la recolección o el reciclaje de residuos u otros trabajos realizados en lugares públicos, directamente o por medio de requisitos regulatorios que no son razonables o son imposibles de cumplir, sería útil plantear esta cuestión al mecanismo de control de la OIT. Si el trabajo de una persona está prohibido de forma injustificada, esto tiene como consecuencia que no se puede formar o afiliarse a un sindicato. Además, muchas leyes laborales contienen disposiciones que prohíben al sindicato promover actividades ilegales. Una disposición de este tipo aplicada a la venta ambulante, el reciclaje y otros trabajos claramente socavaría el derecho a la libertad sindical de las personas trabajadoras que realizan un trabajo legítimo.

chos Humanos y de los Pueblos y otros instrumentos de derechos humanos aplicables en África, Advisory Opinion No. 1 of 2018, African Court on Human and Peoples’ Rights. Ver Krithika Dinesh, Pamhidzai Bamu, Roopa Madhav, Teresa Marchiori y Marlese von Broembsen. Re-examining Legal Narratives on Vagrancy, Public Spaces and Colonial Constructs: A Commentary on the ACHPR’s Advisory Opinion on Vagrancy Laws in Africa’ (agosto 2021) WIEGO Informality Insights No 3. disponible en https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/file/WIEGO_LawNewsletter_August%202021.pdf para una discusión sobre cómo las leyes de vagancia afectan a las personas con trabajos informales cuyo lugar de trabajo está en el espacio público.