



# Aplicación de las normas internacionales del trabajo a la economía informal

## Introducción

La OIT ha calculado que más del 60% de la mano de obra mundial, es decir, 2.000 millones de personas, trabajaban en la economía informal antes de la pandemia de COVID-19, y que el 64% de ellas trabajaban por cuenta propia.<sup>1</sup> En todo el mundo, el trabajo informal ha ido creciendo y supera considerablemente al empleo formal. Incluso en países con un fuerte crecimiento económico, el empleo informal ha crecido más rápidamente que el formal. Las personas trabajadoras de grupos marginalizados tienden a estar desproporcionadamente representadas en la economía informal, ya sean mujeres, minorías raciales, étnicas o de casta, personas LGBTQ+, inmigrantes, con discapacidad, entre otros grupos. Esto es a menudo el resultado de decisiones políticas deliberadas que sirven para excluir a estas personas trabajadoras de los empleos formales con reconocimiento legal y protección de sus derechos laborales (al menos sobre el papel).

En 2002, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) inició una discusión general sobre el trabajo decente de dos años, que dio lugar a la *Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal* de 2003.<sup>2</sup> La Resolución atribuyó los déficits de trabajo decente a la falta de marcos jurídicos e institucionales propicios e identificó varias formas en que los Estados integrantes debían reformar sus leyes y políticas. En primer lugar, afirmaba que

debían eliminarse los obstáculos al ejercicio de la libertad de asociación, y que la legislación debía “garantizar y defender la libertad de todas las personas trabajadoras y empleadas, independientemente de dónde y cómo trabajen, para formar y afiliarse a organizaciones de su propia elección”. En segundo lugar, establece que la protección social debe extenderse a todas las personas trabajadoras. En tercer lugar, la resolución se centraba en los mecanismos de cumplimiento y acceso a la justicia, incluyendo la mejora de la inspección laboral, la resolución de conflictos y la lucha contra la corrupción.

A pesar de ello, los convenios y recomendaciones de la OIT han ignorado en su mayor parte a esta inmensa mano de obra. Solo con la adopción de la Recomendación 204<sup>3</sup> en 2015 (en adelante, R204), la OIT intentó ofrecer una orientación exhaustiva en este ámbito.<sup>4</sup> El capítulo III sobre “Marco jurídico y de políticas” establece que los Estados miembros deben “adoptar, revisar y hacer cumplir la legislación nacional u otras medidas a fin de asegurar una cobertura y una protección apropiadas de todas las categorías de trabajadores” (artículo 9) y establecer “un marco legislativo y normativo apropiado” (párrafo 11 (b)) que haga realidad los derechos contenidos en los convenios de la OIT y otros instrumentos

<sup>3</sup> Recomendación 204 (Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015), en línea en [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R204](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204)

<sup>4</sup> Otros instrumentos que regulan categorías específicas de personas trabajadoras cuyos empleos suelen ser informales incluyen, por ejemplo, el Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (número 11), el Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1949 (número 97), el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (número 189) y el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (número 190).

<sup>1</sup> ILO ‘Women and men in the informal economy: A statistical update’ (2023), disponible en [https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/publications/WCMS\\_869188/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/publications/WCMS_869188/lang-en/index.htm)

<sup>2</sup> CIT (90.ª reunión, 2002) Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal <https://webapps.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

de la ONU.<sup>5</sup> El capítulo V de la R204, sobre “Derechos y protección social”, establece que los Estados deben “respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo para las personas ocupadas en la economía informal” (párrafo 16). Aun así, son pocos los Estados miembros que han modificado su legislación laboral para aplicar los convenios fundamentales, u otros convenios, a las personas trabajadoras de la economía informal.

La R204 define la economía informal como “a todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que — en la legislación o en la práctica — están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto” (artículo 2). El uso del término “actividad” aquí es importante, ya que sirve para descentrar la relación laboral, a través de la cual una persona trabajadora está subordinada a un empleador, como base [única] para el reconocimiento y la regulación del trabajo. Si el empleo informal se define como el trabajo que no está reconocido ni protegido por los marcos legales y normativos, desde una perspectiva jurídica, la economía informal incluye a las personas trabajadoras por cuenta propia, como quienes se dedican a la venta ambulante, en la pesca autónoma y el reciclaje de residuos. Otras, como las mujeres (en su inmensa mayoría) que realizan trabajos de cuidado no remunerado, también entran en el ámbito de esta definición jurídica.<sup>6</sup> En esta serie, nos centramos en (a) las personas trabajadoras atípicas<sup>7</sup> que pueden estar empleadas por

<sup>5</sup> Ver anexo de la R204.

<sup>6</sup> Para un análisis completo de las definiciones, ver Marlese von Broembsen & Jeffrey Vogt (2022) 4 ‘Why the Struggle of the 2 Billion Workers in the Informal Economy Matters to Us All’ The Global Rights Reporter: Protection of Rights in the Informal Economy. Ver también, Florence Bonnet, Joann Vanek y Martha Chen ‘Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Brief’ (2019), disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_711798.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_711798.pdf)

<sup>7</sup> La OIT define el trabajo atípico como “el empleo temporal; el trabajo a tiempo parcial; el trabajo temporal a través de agencia y otras modalidades multipartitas; y las relaciones de trabajo encubiertas y el empleo por cuenta propia económicamente dependiente”. Ver, Organización Internacional del Trabajo, *El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas* (2016) en 8, disponible en [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_534518.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_534518.pdf)

empresas formales o informales, y (b) las personas trabajadoras informales por cuenta propia (como quienes se dedican a la venta ambulante y el reciclaje) quienes se encargan directamente de hacer el trabajo y no emplean a otras personas.

El sistema de supervisión ha tardado en elaborar observaciones, conclusiones o recomendaciones que orienten a los Estados, los empleadores y las personas trabajadoras sobre cómo aplicar estos derechos y principios en la práctica para responder a las necesidades prácticas. Esta situación debe cambiar para que el conjunto de normas laborales existentes sea relevante para todas las personas trabajadoras, incluidas las de la economía informal.

Con el fin de facilitar a las personas trabajadoras y a sus organizaciones, incluidos los sindicatos, las herramientas para utilizar de forma creativa los convenios y recomendaciones de la OIT existentes para obtener nuevas interpretaciones del mecanismo de control de la OIT que amplíen su ámbito de aplicación a los obstáculos a los que se enfrentan las personas trabajadoras en la economía informal, la *Red Internacional de Abogados que Asisten a los Trabajadores* (Red ILAW, por sus siglas en inglés) y *Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando* (WIEGO, por sus siglas en inglés) están elaborando una serie de directrices convenio por convenio. Estas directrices identifican los problemas específicos a los que se enfrentan las personas trabajadoras en la economía informal que son relevantes para cada convenio y presentan la jurisprudencia existente de la OIT al respecto, así como recomendaciones sobre cómo las personas trabajadoras y sus organizaciones deben formular sus comentarios o quejas para obtener un resultado favorable del mecanismo de control. Esperamos que las personas trabajadoras y sus organizaciones, mediante el uso coherente de estas directrices, contribuyan a desarrollar un sólido conjunto de jurisprudencia que pueda utilizarse para promover reformas jurídicas e institucionales a escala nacional y regional.

La serie comenzará con directrices sobre los convenios fundamentales de la OIT y se publicará en los sitios web de Red ILAW ([www.ilawnetwork.com](http://www.ilawnetwork.com)) y WIEGO ([www.wiego.org](http://www.wiego.org)) a medida que estén disponibles. Las próximas directrices se centrarán en la gobernanza y en los convenios y recomendaciones

técnicos. No pretendemos abarcar todos los convenios y recomendaciones, sino que nos centraremos en los que tienen mayor relevancia para las personas trabajadoras de la economía informal.

Puede utilizar los tres mecanismos de control de la OIT que se indican a continuación:

### **Comisión de Expertos**

Cada país debe presentar memorias sobre el cumplimiento de los convenios que ha ratificado. Deben presentar memorias cada tres años en el caso de los convenios fundamentales y cada seis en el caso de los convenios técnicos. Los sindicatos también pueden presentar memorias, que deben examinarse junto con las memorias del gobierno y de representantes de los empleadores. Estas memorias deben presentarse normalmente cada 1 de septiembre y se envían a [normes@ilo.org](mailto:normes@ilo.org). Puede encontrar el ciclo de presentación de memorias de su país [aquí](#).

### **Comité de libertad sindical**

En caso de violación del derecho a la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, puede presentarse una "queja" ante el Comité de libertad sindical. Esto se aplica independientemente de si su gobierno ha ratificado o no los convenios pertinentes (incluidos los convenios 11, 87, 98, 141, 151 y 154). Una vez recibida, el Comité de libertad sindical tripartito revisará la queja y la respuesta del gobierno y emitirá conclusiones y recomendaciones sobre cómo puede el gobierno cumplir con sus obligaciones. Puede encontrar más información sobre cómo presentar una denuncia [aquí](#).

### **Reclamaciones**

En caso de violaciones en la legislación o en la práctica relativas a un convenio (o convenios) que un gobierno haya ratificado (que no sean los relativos a la libertad sindical y la negociación colectiva), un sindicato puede presentar una "reclamación" en cualquier momento. Si es aceptada por el Consejo de Administración de la OIT, se creará un comité tripartito para revisar la reclamación y la respuesta del gobierno y emitirá conclusiones y recomendaciones sobre cómo puede el gobierno cumplir con sus obligaciones en virtud del convenio o convenios. Puede encontrar más información sobre cómo presentar

una representación [aquí](#).

Por supuesto, le invitamos a que nos haga llegar sus comentarios sobre estas directrices,<sup>8</sup> que actualizaremos para abordar cuestiones nuevas y emergentes, y para dar cuenta de cualquier observación, conclusión y recomendación del mecanismo de control de la OIT que se derive de la utilización de estas directrices.

<sup>8</sup> Los comentarios sobre estas directrices pueden enviarse a [admin@ilawnetwork.com](mailto:admin@ilawnetwork.com)