

# Nota informativa de la CSI sobre política económica y social

Garantizar ingresos mínimos a quienes trabajan en la economía informal



EMPLEOS RESPETUOSOS CON EL CLIMA

SALARIOS

DERECHOS

PROTECCIÓN SOCIAL

IGUALDAD

INCLUSIÓN

Un Nuevo Contrato Social



ITUC CSI IGB

# Índice

<b>Sinopsis</b>	<b>3</b>
<b>Formas informales de empleo: definición y principales tendencias</b>	<b>3</b>
<b>Sectores donde los trabajadores informales son especialmente vulnerables a nivel económico</b>	<b>5</b>
<b>Abordar la vulnerabilidad de la mano de obra informal: ejemplos nacionales</b>	<b>9</b>
<b>Para avanzar: Qué hacer para superar la vulnerabilidad de los trabajadores en la economía informal</b>	<b>12</b>
<b>Lecturas complementarias</b>	<b>16</b>

# Sinopsis

**Esta nota informativa ofrece un panorama general de la informalidad en el mundo del trabajo y revela las dificultades que encuentran los trabajadores y trabajadoras informales para obtener medios de subsistencia adecuados.** Tras examinar la extensión y la prevalencia de la informalidad, expone los motivos de la creciente vulnerabilidad económica de los trabajadores/as informales, que incluyen ingresos variables, el hecho de no estar cubiertos por los sistemas de protección social o de regulación del salario mínimo, concentración en formas inseguras de empleo y obstáculos para la sindicalización de esta mano de obra en muchos casos. La nota brinda además algunos ejemplos de respuestas políticas

positivas adoptadas por algunos Gobiernos, junto con ejemplos de actividades sindicales para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de estos trabajadores y trabajadoras. Por último, ofrece una serie de recomendaciones de políticas con vistas a garantizar la aportación de unos ingresos mínimos adecuados a los trabajadores/as informales. La presente nota pone de relieve cómo, en general, los trabajadores y sus sindicatos están luchando por obtener los cambios que se merecen, combatiendo la vulnerabilidad y la inseguridad de la mano de obra informal a fin de garantizar unos ingresos mínimos vitales para toda la gente trabajadora.

## Formas informales de empleo: definición y principales tendencias

En el mundo entero, más de dos mil millones de personas tienen un empleo informal, definido por la Organización Internacional del Trabajo como aquel trabajo remunerado “que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos”<sup>1</sup>. La informalidad es un fenómeno de gran magnitud en el mercado laboral: en todo el mundo, más del 61% del empleo total es informal<sup>2</sup>. **La economía informal es muy heterogénea, e incluye a trabajadores por cuenta propia, trabajadores no declarados<sup>3</sup> y personas que participan en actividades familiares**

**sin remuneración, en una amplia variedad de sectores,** incluyendo (aunque no exclusivamente) el trabajo doméstico, así como la agricultura, la construcción, el transporte y el trabajo en la economía gig. También existe una considerable variación en cuanto a la informalidad en las distintas regiones: mientras que África registra la mayor cantidad de mano de obra empleada en la economía informal (85,8%), la informalidad persiste aún en Asia y el Pacífico (68,2%), en las Américas (40,0%) y en Europa y Asia Central (25,1%). Resulta importante asimismo

<sup>1</sup> Ver Tesoro de la OIT

<sup>2</sup> OIT (2021) Transición de la economía informal a la economía formal – **Teoría del cambio**

<sup>3</sup> Los trabajadores y trabajadoras no declarados realizan actividades retribuidas de naturaleza legal pero no declaradas por sus empleadores a las autoridades públicas.

constatar que en las economías en desarrollo –que suponen el 82% del empleo global total– más de dos de cada tres trabajadores están empleados en la economía informal<sup>4</sup>. En general, mujeres, jóvenes y migrantes son grupos sobrerrepresentados en formas informales de empleo. La informalidad está presente en distintos sectores económicos, aunque domina en la agricultura y la industria<sup>5</sup>. En todo el

mundo, el 93,6% del empleo en el sector agrícola es informal, seguido de más del 57% en el sector industrial y el 47,2% en el sector de servicios, incluyendo por ejemplo el trabajo doméstico<sup>6</sup>. La informalidad está en aumento, y el número de hogares que dependen de un empleo informal como principal fuente de ingresos se ha incrementado en los últimos años<sup>7</sup>.

## Lo que implica tener un trabajo no declarado

El trabajo no declarado implica cualquier actividad retribuida de naturaleza legal pero que no ha sido declarada por el empleador (en su totalidad o en parte) a las autoridades públicas<sup>8</sup>. Forma parte por tanto de la economía informal.

El trabajo no declarado puede adoptar distintas formas. El trabajador puede estar completamente no declarado, quedando así totalmente fuera del ámbito de cobertura de la legislación laboral, la seguridad social y los sistemas fiscales. También podría estar declarado en parte, de manera que reciba parte de su salario de manera formal y el resto en efectivo y sin declarar. El trabajo no declarado puede asimismo hacer referencia al ‘falso autónomo’, donde un empleador registra a un trabajador como autónomo, pese a ser totalmente dependiente del empleador y que el trabajo que realiza sea comparable al efectuado normalmente por un empleado.

El trabajo no declarado no suele ser una opción del trabajador, que se expone a no contar con la debida protección en base a la legislación social, a la inseguridad en el empleo y a riesgos y pérdidas financieras considerables, además de una protección social inexistente o inadecuada.

**Los trabajadores y trabajadoras informales suelen carecer de la protección legal que aporta la legislación laboral, la normativa sobre salario mínimo y los sistemas de protección social, lo que conlleva bajos niveles de derechos y un elevado nivel de vulnerabilidad.** Se estima que en todo el mundo más de 260 millones de trabajadores/as perciben ingresos inferiores al salario mínimo, ya sea por incumplimiento o por no estar legalmente

cubiertos por la normativa sobre salario mínimo, como es generalmente el caso para quienes trabajan en la economía informal. Aunque en la mayoría de los países las leyes sobre el salario mínimo se aplican, en principio, a las pequeñas empresas no registradas, garantizar su cumplimiento resulta mucho más difícil cuando el empleo asalariado no se ha registrado o tiene lugar en empresas no registradas<sup>9</sup>. Algunos sectores donde se concentra

<sup>4</sup> OIT (2021) Transición de la economía informal a la economía formal – Teoría del cambio

<sup>5</sup> OCDE (2019) Tackling Vulnerability in the Informal Economy

<sup>6</sup> OIT (2018) Mujeres y hombres en la economía informal – Un panorama estadístico

<sup>7</sup> OECD (2019) Tackling Vulnerability in the Informal Economy

<sup>8</sup> Comisión Europea, definición de trabajo no declarado

<sup>9</sup> Véase OIT, *Guía sobre políticas en materia de salario mínimo* (Capítulo 7.5) para más información sobre el salario mínimo y el trabajo informal

el trabajo informal suelen quedar excluidos de la normativa sobre salario mínimo, como es el caso del trabajo doméstico o la agricultura; o se les aplica un salario mínimo significativamente más bajo<sup>10</sup>. En lo que respecta a la seguridad social, los trabajadores/as informales también suelen quedar excluidos de los sistemas de protección social, especialmente en el caso de los sistemas contributivos, teniendo en cuenta que ni los trabajadores no declarados ni sus empleadores contribuyen a la seguridad social, mientras que los trabajadores autónomos o por cuenta propia a menudo encuentran obstáculos para efectuar contribuciones al sistema, aunque quisieran. En países donde los pisos de protección social son inadecuados o inexistentes, esto implica que dichos trabajadores carecen de cualquier tipo de protección social.

**La ausencia general de seguridad en el empleo para los trabajadores informales los hace ser todavía más vulnerables**, algo que quedó especialmente patente durante la pandemia de COVID-19. Según la OIT, en las primeras fases de la pandemia, los trabajadores informales tenían tres

veces más probabilidades de perder sus puestos de trabajo que quienes tenían un empleo formal<sup>11</sup>. Por otro lado, estos trabajadores y trabajadoras tienen menos probabilidades de poder recibir prestaciones del Gobierno en caso de desempleo.

Por último, **los trabajadores/as informales suelen toparse con considerables obstáculos legales y efectivos para establecer y afiliarse a sindicatos y contar con representación sindical a efectos de negociación colectiva**, por lo que carecen de la posibilidad de negociar colectivamente mejoras a sus salarios, condiciones de trabajo y seguridad económica. En Estados Unidos, por ejemplo, la Cámara de Comercio ha argumentado que, con arreglo a la legislación antimonopolio, los chóferes de Uber no deberían poder sindicalizarse, puesto que las leyes antimonopolio no permiten que los operadores de empresas autónomas puedan fijar los precios<sup>12</sup>. De igual modo, en la UE los convenios colectivos que protegen a los trabajadores autónomos todavía no quedan excluidos del control antitrust<sup>13</sup>.

## Sectores donde los trabajadores informales son especialmente vulnerables a nivel económico

La economía informal es muy heterogénea, por lo que el desafío al que se enfrenta la mano de obra informal puede variar considerablemente en función de su trabajo y sector. En algunos sectores en particular se ha constatado una vulnerabilidad

económica significativa para los trabajadores/as informales, como en la agricultura, el trabajo doméstico, la construcción y la economía gig. Los desafíos que afrontan dichos trabajadores y trabajadoras se resumen a continuación.

<sup>10</sup> OIT (2020) Informe Mundial sobre Salarios 2020–2021: Los salarios y el salario mínimo en tiempos de la COVID-19

<sup>11</sup> OIT (2022), Perspectivas sociales y del empleo en el mundo

<sup>12</sup> CSI (2019) Organización y negociación colectiva en las formas atípicas de empleo

<sup>13</sup> CES (2021) [Comunicado de prensa](#) (en inglés) 9.12.2021

La mano de obra empleada en el **trabajo doméstico** está integrada por más de 75 millones de personas, de las que más del 76% son mujeres y la gran mayoría (81%) no están declaradas y trabajan en la economía informal<sup>14</sup>. Desde 2011, cuando la OIT adoptó el Convenio núm. 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos<sup>15</sup>, se ha venido registrando un incremento en la cobertura en cuanto a la legislación laboral y la normativa de protección social<sup>16</sup>. De hecho, la inseguridad sigue siendo una característica constante del empleo y el personal doméstico recibe salarios considerablemente más bajos que en otros sectores, siendo en promedio un 50% inferiores al salario medio<sup>17</sup>. Esa diferencia se hace incluso mayor cuando comparamos los ingresos de los trabajadores del hogar informales con el salario medio de los empleados en la economía formal. Estimaciones de la OIT apuntan a que más del 42% de los trabajadores y trabajadoras del hogar no están cubiertos por ninguna normativa sobre salario mínimo<sup>18</sup> y que, incluso cuando estuvieran cubiertos por dichas regulaciones, sus niveles salariales resultan menos favorables en comparación con otros sectores<sup>19</sup>. Además, sus condiciones de trabajo plantean dificultades. Aunque la normativa defina límites en las horas de trabajo o los descansos semanales, muchas veces en realidad no se aplican o no se cumplen. La falta de regulación o de cumplimiento, sumado a unos salarios por hora muy bajos, hacen que los trabajadores y trabajadoras del hogar generalmente se vean obligados a realizar jornadas laborales extremadamente largas, llegando a más de 60 horas semanales. Por otro lado, la elevada tasa de empleo informal en el sector (81,2%)<sup>20</sup> apunta a su mayor vulnerabilidad. Por último, es importante mencionar que los trabajadores y trabajadoras del hogar se encuentran entre los más afectados por las

regulaciones adoptadas para limitar la propagación de la COVID-19, que supusieron que el número de trabajadores del hogar que perdió su puesto de trabajo haya sido mayor<sup>21</sup>.

Los trabajadores agrícolas también se ven expuestos de manera desproporcionada a inseguridad en su empleo y vulnerabilidad económica. En torno al 28% de la mano de obra mundial está empleada en el sector agrícola<sup>22</sup>, donde formas de empleo informales e inseguras resultan particularmente habituales. Los trabajadores y trabajadoras agrícolas registran los mayores niveles de informalidad de todos los sectores a nivel mundial<sup>23</sup>, puesto que alrededor del 94% de la mano de obra agrícola trabaja en la economía informal<sup>24</sup>. El trabajo en este sector suele estar mal remunerado, con escaso o ningún acceso a la sanidad y la protección social. Al igual que los trabajadores/as del hogar, quienes trabajan en la agricultura muchas veces no están cubiertos por la legislación sobre salario mínimo, incluso cuando su empleo esté declarado oficialmente<sup>25</sup>. Pero aun cuando tengan un salario mínimo, los pisos salariales en el sector agrícola tienden a ser inferiores a los de otros sectores, por lo que los trabajadores/as agrícolas y sus familias suelen estar entre quienes cuentan con menos ingresos. En este sector es habitual pagar a destajo: en lugar de compensar por las horas trabajadas, los trabajadores/as agrícolas suelen cobrar por pieza. El pago a destajo genera una mayor vulnerabilidad e informalidad, especialmente cuando la tarifa aplicada es inferior al salario mínimo y en aquellos casos en que el empleador no declara a sus trabajadores. La volatilidad del trabajo exacerba además la vulnerabilidad económica de estos trabajadores y trabajadoras. A causa de la naturaleza del trabajo, el sector a menudo ofrece empleos de temporada, en

<sup>14</sup> OIT (2021) *Hacer del trabajo doméstico un trabajo decente*

<sup>15</sup> OIT (2011), Convenio núm. 189

<sup>16</sup> Particularmente en las Américas y en Europa y Asia Central, mientras que persiste una baja cobertura legal en Asia y el Pacífico y en África, como señala la OIT (2021) en *Hacer del trabajo doméstico un trabajo decente*

<sup>17</sup> OIT (2016), Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

<sup>18</sup> OIT (2020) Informe Mundial sobre Salarios 2020–2021: Los salarios y el salario mínimo en tiempos de la COVID-19

<sup>19</sup> OIT (2021) *Hacer del trabajo doméstico un trabajo decente*

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> OIT (2022), Nota informativa – Modelo de intervención: Para extender la protección social a los trabajadores temporeros agrícolas migrantes

<sup>23</sup> OIT (2018), Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico

<sup>24</sup> OCDE (2019), *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*

<sup>25</sup> OIT (2020) Informe Mundial sobre Salarios 2020–2021: Los salarios y el salario mínimo en tiempos de la COVID-19

base a ciertos períodos del año con mayor demanda de mano de obra –por ejemplo, en el momento de la plantación o la cosecha– mientras que en otros períodos la demanda es muy baja. La mano de obra más habitual en el sector es por tanto temporera o casual, recurriendo a menudo a trabajadores/as migrantes. Con frecuencia, los bajos salarios y la naturaleza físicamente dura del trabajo supone que se contraten trabajadores migrantes pobres, que permanecerán en el país durante un tiempo limitado<sup>26</sup>. Sin salarios adecuados ni protección social, la mano de obra agrícola trabaja por tanto en condiciones de enorme vulnerabilidad: dependen de los ingresos que cobran apenas durante unos meses al año, y cualquier enfermedad o incapacidad para trabajar podría tener consecuencias desastrosas para ellos y sus hogares.

La **construcción** es otro sector donde la informalidad resulta preocupante. A nivel global se ha observado una tendencia a subcontratar puestos de trabajo en el sector, de manera que muchos obreros dejan de tener relaciones directas empleador-empleado, con lo que se ha constatado una creciente concentración de mano de obra con contratos de trabajo precarios e informales. Por otro lado, los obreros de la construcción suelen cobrar por hora, o bien a destajo, por lo que sus ingresos resultan significativamente variables y a menudo inferiores al salario mínimo.

**En el sector del transporte** también está muy extendida la informalidad, dado que las relaciones de empleo suelen resultar imprecisas entre chóferes propietarios, chóferes por cuenta propia y chóferes “asalariados”<sup>28</sup>. En muchos países, la mayoría de los conductores no están declarados o han sido clasificados erróneamente como trabajadores por cuenta propia<sup>29</sup> y, por lo tanto, muchos quedan fuera del ámbito de la legislación y de la cobertura de medidas de protección social. La evidencia sugiere que los y las chóferes informales subsisten con

ingresos extremadamente bajos y volátiles<sup>30</sup>. No sólo tienen que hacerse cargo de los gastos asociados al mantenimiento de sus vehículos –incluyendo costo del alquiler o leasing de los vehículos, el combustible, las revisiones mecánicas y los peajes– sino que además sus pagas provienen de diversos actores, lo que dificulta la rendición de cuentas y la transparencia; a algunos les pagan los propietarios de vehículos, a otros la terminal para la que trabajan, y a otros directamente los propios pasajeros<sup>31</sup>. En determinados países, más del 90% de las y los conductores son informales y no tienen ingresos diarios garantizados<sup>32</sup>. Estas condiciones a menudo obligan a la mano de obra del transporte informal a trabajar jornadas excepcionalmente largas, lo que puede generar fatiga y ocasionar accidentes que no estarían cubiertos por ningún tipo de protección. Además, la flexibilidad de las horas de conducción podría redundar en un registro poco claro de las horas de trabajo, falta de períodos de descanso y crecientes presiones –especialmente cuando se otorgan bonificaciones a quienes garanticen la entrega rápida y puntual de la mercancía–.

El trabajo a la demanda y el *crowdwork* en la denominada economía de **plataformas o gig** es una práctica que se ha extendido rápidamente en la última década, siendo empleos que suelen caracterizarse por su informalidad<sup>33</sup>. Los puestos de trabajo en la economía de plataformas generalmente no están declarados o están clasificados erróneamente por el empleador y se caracterizan por bajos salarios y escasa seguridad de empleo. Frecuentemente, las plataformas que emplean a estos trabajadores/as no se responsabilizan en tanto que empleadores, no pagan salarios mínimos, ni contribuciones a la seguridad social o bajas remuneradas por enfermedad. A menudo, los trabajadores y trabajadoras que operan en la economía de plataformas están clasificados equívocamente como autónomos o contratistas independientes y, en muchos países, no están cubiertos por los

<sup>26</sup> OIT (2022), Nota informativa – Modelo de intervención: Para extender la protección social a los trabajadores temporeros agrícolas migrantes

<sup>27</sup> ICM (2016) Descripción de trabajo precario (en inglés)

<sup>28</sup> Definiciones del folleto de la ITF “El poder de los trabajadores informales del transporte”

<sup>29</sup> OIT (2020) Nota informativa sectorial: La COVID-19 y el transporte por carretera

<sup>30</sup> WIEGO Trabajadorxs del transporte

<sup>31</sup> Folleto de la ITF “El poder de los trabajadores informales del transporte”

<sup>32</sup> ITF (2022), El trabajo en el transporte informal: esencial pero explotado

<sup>33</sup> OIT (2017), Las plataformas digitales y el futuro del trabajo



convenios sectoriales vigentes. Unas relaciones de trabajo ambiguas dificultan la rendición de cuentas corporativa y aumentan la incertidumbre legal para la mano de obra. Como consecuencia de ello, los trabajadores/as de plataformas no suelen estar

cubiertos por la normativa sobre salario mínimo y sus ingresos en general fluctúan y no resultan previsibles. Además, al estar aislados de su empleador y de otros trabajadores, generalmente carecen de una representación adecuada.

## Relación entre el trabajo informal y las formas atípicas de empleo

**Las formas atípicas de empleo son un fenómeno común y creciente en el mercado laboral.** Designa diversas modalidades de empleo que difieren del modelo ‘tradicional’ de empleo, lo que caracterizaría aquel trabajo que no es continuo, a tiempo completo o donde no exista una relación directa empleador-empleado<sup>34</sup>. Las formas atípicas de empleo comprenden distintos tipos de los contratos de empleo, incluyendo el trabajo a tiempo parcial, los contratos con horarios variables, los contratos de duración determinada y otras formas de trabajo temporal, modalidades contractuales en las que intervienen múltiples partes, el trabajo a través de agencias y el empleo autónomo<sup>35</sup>. A nivel mundial, la incidencia global de las formas atípicas de empleo es considerable y se ha intensificado en los últimos decenios, tanto en las economías industrializadas como en desarrollo, repercutiendo en una mayor informalidad ya sea en los países en desarrollo, emergentes o de renta alta<sup>36</sup>.

**La informalidad y las formas atípicas de empleo a menudo, aunque no siempre, están interconectadas;** el empleo atípico puede ser tanto formal como informal, aunque existen evidencias de que la mano de obra con formas atípicas de empleo tiene más probabilidades de trabajar en la economía informal. En los países del G20, el 60% de los empleos temporales son informales, frente al 14% de los empleos permanentes<sup>37</sup>. En particular, los empleos temporales a tiempo parcial registran el mayor nivel de informalidad (65,1%)<sup>38</sup>. Por otro lado, la reciente proliferación de formas atípicas de empleo –como el trabajo en plataformas, a la demanda, o los denominados contratos ‘de cero horas’ sin un número mínimo de horas garantizadas– incrementan la vulnerabilidad y la informalidad en todos los sectores.

**En general, la inseguridad y la falta de protección son denominadores comunes en ambas formas de trabajo.** Al resultar particularmente vulnerables a ingresos bajos y fluctuantes, está demostrado que la mano de obra con empleo informal y atípico cobra salarios inferiores a los percibidos por trabajadores formales en formas ‘tradicionales’ de empleo<sup>39</sup>. Muchos de estos trabajadores y trabajadoras encuentran además dificultades para mantener una fuente regular de ingresos y podrían atravesar períodos con ganancias escasas e inadecuadas. Adicionalmente, las personas con estos empleos generalmente tienen malas condiciones de trabajo: muy a menudo, horarios de trabajo muy inestables ligados a unos ingresos variables, problemas para conciliar trabajo y vida familiar<sup>40</sup>, y escasa satisfacción laboral<sup>41</sup>, lo que puede desembocar en un alto nivel de estrés y deterioro de la salud mental.

<sup>34</sup> OIT (2016), Empleo atípico en el mundo: Comprender los desafíos, configurar perspectivas

<sup>35</sup> Esta lista refleja las Conclusiones de la Reunión de expertos de la OIT sobre las formas atípicas de empleo en 2015. E76u

<sup>36</sup> Ver OCDE, base de datos - indicadores sobre empleo por cuenta propia y temporal (consultada en 2022); OIT (2022), Perspectivas sociales y del empleo en el mundo - *Tendencias 2022*

<sup>37</sup> OCDE (2018), The Future of Social Protection: What works for non-standard workers?; OIT (2018), Informalidad y formas atípicas de empleo

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid. (Gráfico 10)

<sup>40</sup> Comisión de Expertos de la OIT (2019), Estudio General relativo a la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social

<sup>41</sup> Park y Kang (2017), Job satisfaction of non-standard workers in Korea: focusing on non-standard workers’ internal and external heterogeneity



# Abordar la vulnerabilidad de la mano de obra informal: ejemplos nacionales

Abordar la vulnerabilidad de la mano de obra en la economía informal representa un desafío en todo el mundo, tanto en países en desarrollo como desarrollados. Diversos países han adoptado medidas para hacer frente a algunas de esas vulnerabilidades, bien sea reforzando la legislación laboral, mediante mejoras de la protección social, o combatiendo la clasificación errónea del empleo, entre otras medidas. Los sindicatos encabezaron los esfuerzos en muchos casos. A continuación figuran algunos ejemplos relevantes de distintos países:

**En Bélgica,** el Gobierno regula y subsidia el trabajo del hogar a través del programa de “*Titres-services*”, que permite a los hogares contratar trabajadores/as del hogar a través de una agencia acreditada, que actúa como empleador intermediario. La persona contratada mediante este programa está formalizada, con la garantía de una tarifa horaria mínima, prestaciones de seguridad social y desempleo, permisos remunerados y cobertura de salud y seguridad laboral. El posible incentivo para que el consumidor recurra a mano de obra informal se ve reducido a causa de los subsidios del programa y la desgravación fiscal de la que se benefician los hogares que utilizan estos servicios, lo que ha reducido significativamente la incidencia de trabajo doméstico informal. Los trabajadores y trabajadoras del hogar inscritos en este programa de servicios están asimismo representados por sindicatos, que han venido reclamando mejoras adicionales a sus salarios y condiciones de trabajo.

**En la República Dominicana,** los sindicatos nacionales negociaron una manera de extender la cobertura de la protección social a los trabajadores y trabajadoras informales, que no estaban integrados en el Sistema Dominicano de Seguridad Social. Trabajando con una mutua de seguros belga, se creó en 2005 la Asociación Mutual de Servicios Solidarios (Amussol), con el objetivo de cubrir las lagunas existentes en el sistema oficial, que no garantiza el acceso de los actores de la economía informal a la protección social<sup>42</sup>. Amussol actúa como “empleador virtual” para que estos trabajadores y trabajadoras puedan tener acceso a la seguridad social; los afiliados pagan sus contribuciones a Amussol y ésta las deposita al tesoro nacional. Se benefician así de la cobertura de salud familiar, del seguro relacionado con accidentes de trabajo y del acceso al fondo de pensiones. Este sistema no sólo aporta una solución a corto plazo para los trabajadores informales en el país, sino que además ejerce presión para la transición hacia la economía formal.

**En Sudáfrica,** desde el año 2000 el Gobierno ha adoptado estrategias integradas para formalizar las empresas informales y sus puestos de trabajo. La adopción de la *National Informal Business Upliftment Strategy* (NIBUS) se negoció en 2014, apuntando específicamente a empresas en la economía informal con la implementación de marcos normativos y legales para facilitar la formalización en cinco sectores identificados con un alto nivel de

<sup>42</sup> Véase WSM, AMUSSOL: El acceso a la seguridad social para los trabajadores de la economía informal en la República Dominicana

informalidad: venta minorista, manufactura, servicios, agricultura y construcción. Además, los sindicatos nacionales presionaron para la inclusión del trabajo doméstico en el *Unemployment Insurance Fund* (UIF)<sup>43</sup>, fondo que garantiza prestaciones en caso de desempleo, enfermedad y licencias parentales para esos trabajadores y trabajadoras. Aquellos empleadores que no registren a sus empleados ni paguen las contribuciones correspondientes podrían ser castigados por la ley.

**En Brasil**, el *Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Município de São Paulo* (STDMSP) firmó un convenio colectivo definiendo las condiciones de trabajo para los trabajadores/as del hogar. El convenio, renegociado en marzo de 2021, proporciona un salario mínimo superior al mínimo nacional, fija los descansos semanales y los plazos para el pago de salarios, y extiende la cobertura de protección social al trabajo doméstico. Adicionalmente, los interlocutores sociales ofrecen servicios para asistir a los empleadores con los costos, pago de impuestos, y el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, a fin de promover el cumplimiento de las normas laborales y de protección social<sup>44</sup>.

**En la India**, donde la mayoría de la mano de obra informal está integrada por mujeres, la *Self-Employed Women's Association* (SEWA) puede considerarse un excelente ejemplo sobre cómo organizar a las mujeres en la economía informal. SEWA es una combinación de organización sindical y cooperativa y está gestionada para crear una estructura que proporciona directamente una amplia gama de servicios esenciales incluyendo formación, asistencia bancaria, vivienda, guarderías, además de presionar al Gobierno para extender la cobertura de la protección social y reforzar la normativa sobre salario mínimo.

**En Namibia**, el Gobierno convocó por primera vez en 2012 una Comisión de Salarios tripartita encargada de investigar las condiciones salariales en el trabajo doméstico, con vistas a preparar recomendaciones de políticas para el establecimiento de un salario mínimo para esos trabajadores y trabajadoras<sup>45</sup>. Dos años después, los trabajadores y trabajadoras del hogar estaban cubiertos por un salario mínimo, y en 2017 se negoció un incremento.

**Marruecos** cuenta con la mayor tasa de salario mínimo en el Norte de África, que es negociada entre los interlocutores sociales<sup>46</sup>. Para los trabajadores y trabajadoras que cobran a destajo, los ingresos nunca pueden ser inferiores al salario mínimo<sup>47</sup>.

**En Mongolia**, el sistema de seguridad social ofrece la posibilidad a la mano de obra informal, como los pastores, de participar subsidiando sus contribuciones en un 50%. No obstante, se están desplegando más esfuerzos para reforzar su acceso a la seguridad social mediante incentivos adicionales y campañas de sensibilización sobre los beneficios de la seguridad social, además de abordar de manera más general la vulnerabilidad de los pastores consolidando la legislación laboral para regular sus relaciones de empleo y brindarles mayor certidumbre<sup>48</sup>.

La extensión de derechos a los trabajadores y trabajadoras del hogar y por cuenta propia, mediante una combinación de incentivos y medidas para garantizar el cumplimiento condujo en **Uruguay y Argentina** a la creación del “Monotributo Social”<sup>49</sup>, un sistema de seguro social que facilita la declaración del empleo ocasional de autónomos en micro y pequeñas empresas. Representa un buen ejemplo sobre cómo puede extenderse la seguridad social a los trabajadores autónomos o por cuenta propia,

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Acciari, L. (2021), Uma experiência de negociação coletiva no setor do trabalho doméstico no Brasil: O caso do município de São Paulo

<sup>45</sup> OIT (2014), *Sistemas de salarios mínimos*

<sup>46</sup> OIT (2020), Informe Mundial sobre Salarios 2020–2021: Los salarios y el salario mínimo en tiempos de la COVID-19

<sup>47</sup> OIT (2018), *Piece rate pay and working conditions in the export garment sector*

<sup>48</sup> Ver por ejemplo OIT (2021), *Trade Union Delegates Prepared as Advocates for Social Protection*

<sup>49</sup> Ver la información sobre el Monotributo Social de los gobiernos de Uruguay y Argentina

quienes según la OIT constituyen el mayor grupo que opera en la economía informal. El sistema de Monotributo se financia mediante aportaciones en función de los ingresos, y proporciona protección y prestaciones por enfermedad, maternidad, vejez y discapacidad.

En el **Reino Unido**, la Corte Suprema dictaminó que los chóferes de Uber son trabajadores con derecho a las protecciones de la ley de empleo, incluyendo un salario mínimo y seguridad social, tras un caso presentado por los sindicatos<sup>50</sup>. Este histórico caso acabó de manera efectiva con la clasificación errónea que los identificaba como contratistas independientes operando en la economía informal. Una tendencia similar se ha registrado en los Estados miembros de la UE, incluyendo Francia y los Países Bajos (para el personal de Deliveroo), Alemania (Roamler), España (Glovo y Deliveroo) e Italia (Glovo), respecto al reconocimiento de la condición de empleo de trabajadores/as en la economía de plataformas a efectos de la aplicación de derechos laborales. Pese a la importancia de estos precedentes judiciales, únicamente afectan la determinación de la condición de empleo de los trabajadores de plataformas en casos determinados, por lo que no pueden reemplazar intervenciones regulatorias. A finales de 2021, **la Comisión Europea** presentó una nueva propuesta de Directiva para mejorar las condiciones de trabajo de las personas empleadas en la denominada economía

gig (plataformas digitales de trabajo), incluyendo una serie de medidas destinadas a garantizar el reconocimiento de su situación legal de empleo<sup>51</sup>. De esa manera los trabajadores de plataformas podrían tener derecho a salarios mínimos, negociación colectiva, beneficios de protección social, así como pensiones. De adoptarse la Directiva, los Estados miembros de la Unión Europea deberán incorporarla a su legislación nacional en el plazo de dos años, lo que tendría repercusiones positivas para más de 28 millones de personas que trabajan a través de plataformas en toda la UE<sup>52</sup>.

**En Argelia** la *Caisse Nationale de Sécurité sociale des non-salariés* (CASNOS) es un fondo especial que garantiza la cobertura de protección social a distintas categorías de trabajadores autónomos y otros no asalariados, como artesanos, agricultores y trabajadoras por cuenta propia, en caso de pérdida de empleo debido a enfermedad, baja por maternidad o discapacidad. Proporciona además a dichos trabajadores y trabajadoras ayudas familiares, pensiones de jubilación y prestaciones de supervivencia. Su cobertura está garantizada a través de los principios de solidaridad y responsabilidad compartida y entre sus objetivos está la formalización del empleo. CASNOS establece además un procedimiento simplificado para facilitar el acceso de los trabajadores por cuenta propia a la protección social.

<sup>50</sup> GMB (2021) *Uber Finally does the Right Thing after GMB Wins Four Court Battles*

<sup>51</sup> Comisión Europea (2021) *Propuesta de Directiva para mejorar las condiciones laborales de las personas que trabajan a través de plataformas digitales*

<sup>52</sup> Ibid.

# Para avanzar: Qué hacer para superar la vulnerabilidad de los trabajadores en la economía informal

Tal como se explica en esta nota, las personas que trabajan en la economía informal en el mundo entero son particularmente vulnerables y están expuestos a la inseguridad de sus ingresos. Para muchos trabajadores informales su situación es consecuencia de la falta de cobertura legal o de cumplimiento por parte del empleador, por lo que es esencial corregir las lagunas regulatorias y garantizar sistemas de control a fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de esas personas. Resulta asimismo crucial reforzar los sistemas nacionales de protección social y las leyes sobre salario mínimo, para que sean más adecuados y superar las brechas de cobertura. Además, para muchos trabajadores informales, especialmente autónomos y trabajadores por cuenta propia, hace falta simplificar el proceso para registrar sus ingresos y acceder a beneficios sociales, además de incrementar los incentivos para su formalización. Han de adoptarse diversas medidas para asegurar un sustento adecuado a los trabajadores y trabajadoras informales y sus hogares, que se enumeran a continuación:

**Asegurar una protección social universal es fundamental para corregir las vulnerabilidades económicas** Unos pisos de protección social, en particular, son esenciales para proporcionar una garantía básica de seguridad de ingresos a todos los trabajadores y trabajadoras, independientemente de su condición de empleo o de su historial de contribuciones. Por otro lado, garantizar el acceso universal a servicios sociales esenciales resulta clave para la formalización del empleo, al tiempo que se reducen desigualdades. La Recomendación núm. 202 de la OIT sobre los pisos de protección

social proporciona un importante marco al respecto, estableciendo una serie de bienes y servicios que los Gobiernos deberían garantizar a todos los trabajadores y las trabajadoras, incluyendo la atención de salud esencial, prestaciones por hijos, pensiones de vejez, subsidios de desempleo y ayudas a los ingresos para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes. Adicionalmente, el Convenio núm. 102 establece un marco complementario para la seguridad social.

**Los Gobiernos deben garantizar espacio fiscal adecuado para la protección social y asegurarse de que los esfuerzos de financiación sean justos,** mediante la movilización de formas impositivas progresivas, combatiendo la evasión fiscal y asegurándose de que los empleadores paguen las contribuciones que les corresponden. La comunidad internacional tiene también un papel importante que desempeñar apoyando a los países de ingresos bajos a cubrir sus brechas de financiación a corto plazo, aunque el nivel actual de ayuda internacional para la protección social es sumamente bajo<sup>53</sup>. Los sindicatos piden por tanto a los Gobiernos y a la comunidad internacional que se incremente el porcentaje de ayuda oficial al desarrollo (AOD) destinado a la protección social hasta al menos el 7% para 2030, además de establecer un Fondo Mundial para la Protección Social con el objetivo de movilizar y coordinar los esfuerzos de financiación<sup>54</sup>.

**Para los trabajadores/as autónomos informales, en particular, resulta además importante considerar el potencial de interacción entre los sistemas de protección social y los ingresos obtenidos.** Para muchas de estas personas (por

<sup>53</sup> Véase por ejemplo: CSI (2022), [Ampliar la protección social y reducir los déficits de financiación](#)

<sup>54</sup> Para más información sobre las demandas sindicales respecto a un [Fondo Mundial de Protección Social](#)

ej. trabajadores agrícolas a pequeña escala, vendedores en mercados o en la calle, etc.) la extrema variabilidad de sus ingresos conduce a una volatilidad económica, que podría superarse **proporcionándoles acceso a la protección social para obtener ayudas a sus ingresos durante periodos de baja actividad**. Permitiéndoles obtener dichas ayudas a los ingresos a través del sistema de protección social, se les puede garantizar un ingreso mínimo adecuado, lo que a su vez crearía fuertes incentivos para que esos trabajadores registren sus ingresos y formalicen sus actividades.

**Garantizar unos salarios mínimos vitales** resulta igualmente crítico, para asegurar que su trabajo aporte a los trabajadores y sus familias la posibilidad de tener una vida digna. A este respecto, conviene señalar que la Declaración de la OIT para el Futuro del Trabajo estipula que todos los trabajadores y trabajadoras, independientemente de su situación de empleo, deberían recibir un salario mínimo adecuado, establecido por ley o negociado. Pero los salarios mínimos siguen siendo lamentablemente bajos en muchos países, muy inferiores a lo que se necesita para garantizar a las personas una vida digna, por lo que incrementar los salarios mínimos teniendo en cuenta las necesidades de la gente trabajadora y sus familias resulta fundamental para abordar su vulnerabilidad económica<sup>55</sup>. Los salarios mínimos han de basarse en la evidencia, tomando en consideración el costo de la vida, y establecerse junto con la plena implicación de los interlocutores sociales, en línea con lo dispuesto en el Convenio núm. 131. En el caso de las personas que perciben ingresos variables, como quienes cobran a destajo, los empleadores deberían garantizar un piso mínimo salarial a sus trabajadores, en conformidad con los salarios mínimos y los convenios colectivos relevantes.

**Extender la normativa sobre salario mínimo para incluir a categorías de trabajadores y trabajadoras como en el trabajo doméstico o la agricultura** resulta crucial para asegurar que no se deje a nadie atrás. También hace falta garantizar su cumplimiento, teniendo en cuenta el alto grado de incumplimiento en algunos países; intensificar los esfuerzos de aplicación no solo resulta necesario para garantizar a la gente trabajadora unas condiciones decentes de vida y de trabajo, sino también para facilitar la transición al empleo formal.

Aunque incrementos en el salario mínimo legal normalmente afectan de manera directa a los salarios de quienes trabajan en la economía formal, también han demostrado repercutir positivamente en los medios de subsistencia de los trabajadores informales. Mediante lo que se denomina “efecto faro”, los salarios en la economía informal se ajustan asimismo a la referencia que aporta la normativa nacional sobre salarios mínimos<sup>56</sup>. Incrementar el salario mínimo puede además hacer que el mercado laboral formal resulte más atractivo, aportando así un poderoso incentivo para la formalización. Incrementos en el salario mínimo en Indonesia, por ejemplo, estuvieron acompañados por un notable descenso en el nivel de informalidad<sup>57</sup>. Garantizar un salario mínimo vital para todos los trabajadores no sólo facilita la transición hacia la formalidad, sino que inevitablemente también mejora las condiciones de vida y de trabajo para todos.

**Apoyar la transición de la economía informal a la economía formal** es otro elemento esencial para aportar a la gente trabajadora mayor seguridad económica, además de reforzar sus derechos y protecciones en base a la legalidad. Los sindicatos reclaman por tanto que para 2030 se formalicen 1.000 millones de empleos informales, lo que representa

<sup>55</sup> Véase por ejemplo OIT (2020), Informe Mundial sobre Salarios 2020-2021

<sup>56</sup> OIT (2016), Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

<sup>57</sup> Para más detalles véase L20 (2018), Informe de política económica y social: Defender un crecimiento impulsado por los salarios

la mitad de la economía informal mundial total<sup>58</sup>. La formalización es un proceso complejo, que requiere **una combinación integral de incentivos y medidas para garantizar la aplicación**. La Recomendación núm. 204 de la OIT proporciona un amplio marco para el Gobierno y los interlocutores sociales respecto a las medidas que pueden adoptarse al respecto.

Para los trabajadores no declarados, en particular, se requieren unas **sólidas medidas para garantizar el cumplimiento**, a fin de asegurarse de que los empleadores registren y se hagan responsables de sus trabajadores, incluso en lo concerniente a pagarles salarios mínimos vitales y a efectuar sus contribuciones a la seguridad social. Más inspecciones de trabajo, así como procedimientos de apelación y presentación de quejas más eficientes y accesibles resultan necesarias para garantizar un correcto cumplimiento.

También hace falta **combatir la clasificación errónea del empleo** para asegurarse de que los empleadores asuman su responsabilidad en relación con las relaciones de empleo y puedan por tanto contribuir positivamente a los esfuerzos de formalización. El establecimiento de definiciones más inclusivas de “empleo” y “entidades empleadoras” en la legislación laboral nacional es

importante a este respecto. Debería aplicarse una presunción de la relación laboral, a menos que el empleador pueda probar que los trabajadores son genuinos contratistas independientes, además de tener en cuenta el principio de “primacía de los hechos” que reconoce unas relaciones que requieren protección. La Recomendación núm. 198 de la OIT sobre las relaciones de empleo constituye a tal efecto un marco útil para apoyar a los Estados a la hora de combatir la clasificación inadecuada de la relación de empleo. El registro digital de los trabajadores y del pago de salarios puede también mejorar drásticamente la rendición de cuentas por parte de los empleadores.

**Por último, resulta igualmente importante abordar los obstáculos que encuentran los trabajadores informales, especialmente los autónomos o que trabajan por cuenta propia, para formalizar sus actividades**, además de considerar incentivos, como mejorando el acceso a servicios financieros inclusivos, reducir costos para el registro de una empresa, o simplificar los procedimientos para la declaración del empleo y los impuestos. La Recomendación núm. 204 de la OIT enumera una amplia combinación de incentivos y medidas de cumplimiento que pueden adoptarse para apoyar la transición de la economía informal a la economía formal.

<sup>58</sup> Para más información véase CSI (2021), [Nota informativa sobre la campaña Justo crear empleo](#)



## Normas internacionales del trabajo y acuerdos internacionales relevantes

- El Convenio núm. 131 de la OIT sobre la fijación de salarios mínimos alienta a los Estados miembros a establecer un sistema de salarios mínimos que tenga en cuenta el costo de la vida y las necesidades de los trabajadores y de sus familias. Los sistemas de salarios mínimos puedan ajustarse según convenga, apoyándose en consultas con los interlocutores sociales.
- El Convenio núm. 102 de la OIT sobre la seguridad social establece normas mínimas en cuanto a asistencia médica y prestaciones de seguridad social por enfermedad, desempleo, vejez, familiares, de maternidad, invalidez y en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional. El Convenio prescribe que deberán garantizarse las prestaciones definidas, que serán administradas principalmente por el Estado en concertación con los interlocutores sociales y financiadas colectivamente por medio de cotizaciones e impuestos.
- La Recomendación núm. 202 de la OIT sobre los pisos de protección social exhorta a los Estados miembros a establecer y mantener una serie de garantías básicas de protección social para todos los trabajadores y trabajadoras, independientemente del historial previo de empleo, algo que resulta particularmente relevante en para los trabajadores informales y con formas atípicas de empleo.
- La Recomendación núm. 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal es la primera norma internacional del trabajo que trata específicamente de la economía informal. Reconoce que trabajar en la economía informal es una decisión que obedece al hecho de carecer de otros medios de sustento, y reclama un enfoque equilibrado que combine incentivos y medidas de cumplimiento de la legislación, para fomentar la formalización.
- La Recomendación núm. 198 sobre la relación de trabajo brinda orientación sobre cómo determinar la existencia de una relación de trabajo y para combatir las relaciones de trabajo encubiertas y los falsos autónomos.
- El Convenio núm. 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos reconoce que los Estados miembros deberán incluir a los trabajadores y trabajadoras del hogar en un régimen de salario mínimo, establecido sin discriminación por motivo de sexo.
- La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo establece que todos los trabajadores/as, independientemente de su condición de empleo, deberían disfrutar de un piso mínimo de protección incluyendo un salario mínimo adecuado (establecido por ley o negociado), límites máximos al tiempo de trabajo, derechos fundamentales y salud y seguridad en el trabajo. La Declaración apunta asimismo a la necesidad de una protección social universal, incluyendo pisos mínimos.



# Lecturas complementarias

Cornell University (2022) *The informal economy and poverty: Case studies* [todavía por publicar]

OIT (2020), [Nota informativa](#): Impacto de las medidas de confinamiento en la economía informal

OIT (2020), [Informe Mundial sobre Salarios 2020- 2021](#): Los salarios y el salario mínimo en tiempos de la COVID-19

OIT (2021), [Extending social security to workers in the informal economy. Information and awareness](#)

CSI (2022), [Ampliar la protección social y reducir los déficits de financiación](#)

OIT (2022), Perspectivas sociales y del empleo en el mundo - [Tendencias 2022](#)

OIT (2022), [Resolución](#) relativa a la tercera discusión recurrente sobre el empleo

CSI (2019) [Organización y negociación colectiva en las formas atípicas de empleo](#)

CSI (2021), Creación de empleo: ¿Qué pueden hacer los Gobiernos? [Nota informativa sobre la campaña “Justo crear empleo”](#)

OECD (2018) [The Future of Social Protection: What works for non-standard workers?](#)

SEWA (2021) *Social Security for India's Informal Workers: A Call for Action*

**CSI**  
**Confederación Sindical Internacional**

[info@ituc-csi.org](mailto:info@ituc-csi.org)

[www.ituc-csi.org](http://www.ituc-csi.org)

Teléfono: +32 (0)2 224 0211

Fax: +32 (0)2 201 5815

Boulevard du Roi Albert II, 5, Bte 1  
1210 Bruselas - Bélgica

**Editora responsable legal:**  
Sharan Burrow, secretaria general

