

# ► El papel del diálogo social y de los interlocutores sociales en la gestión de las consecuencias de la COVID-19 en la economía informal

Octubre 2020

## ► Pregunta 1: ¿Qué dicen las normas internacionales del trabajo sobre la representación y la participación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en el diálogo social?

- Todos los trabajadores y todos los empleadores tienen el derecho a la libertad de asociación y a la negociación colectiva para fomentar y defender sus intereses, según lo dispuesto en el [Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 \(núm. 87\)](#) y el [Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 \(núm. 98\)](#). Este derecho incluye a los trabajadores y los empleadores de la economía informal.<sup>1</sup>
- En el mismo sentido, la [Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 \(núm. 204\)](#) subraya el derecho de las personas ocupadas en la economía informal de constituir las organizaciones, federaciones y confederaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas.<sup>2</sup> Establece también que un marco integrado de políticas que facilite la transición a la economía informal debería abordar la organización y la representación de los empleadores y los trabajadores para promover el diálogo social.<sup>3</sup>
- El diálogo social puede ser decisivo para asegurar que las políticas aborden la informalidad de manera eficiente, en particular en lo que respecta a promover la transición de las unidades económicas y los trabajadores informales a la formalidad. Algunos sectores ya cuentan con organizaciones constituidas por afiliación (sindicatos, asociaciones de microempresarios, cooperativas, entre otras) que representan los intereses de los trabajadores en la economía informal.<sup>4</sup> En los casos en que no es así, la diversidad de situaciones en la economía informal exige que los sindicatos y las organizaciones de empleadores desplieguen estrategias múltiples para llegar a todos los trabajadores y a todas las unidades económicas, y para ampliar su afiliación y prestación de servicios, cuando proceda.<sup>5</sup> Al hacerlo, y de conformidad con la Recomendación núm. 204, 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 de las unidades económicas de la economía informal, que son los que mejor entenderán las realidades y las necesidades de sus pares. Además, el hecho de que las organizaciones de trabajadores y de empleadores estén presentes en los órganos de diálogo social les permite representar y defender los intereses de sus miembros en la economía informal.
- El párrafo 35 de la Recomendación 204 señala que se debería potenciar la capacidad de las organizaciones representativas de los empleadores y los trabajadores y, cuando existan, de las organizaciones representativas de aquellos que se encuentran en la economía informal, a fin de que estas organizaciones presten a su vez asistencia a los trabajadores y las unidades económicas que desarrollan su actividad en esta economía para facilitar la transición a la economía formal. Establece asimismo que los Miembros y las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden solicitar la asistencia de la OIT al respecto.

1 Véase: [Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones \(CEACR\), Dar un rostro humano a la globalización](#), párrafo 53.

2 OIT: [Recomendación núm. 204](#), pág. 31.

3 OIT: [Recomendación núm. 204](#), pág. 11,e).

4 Véase: [CEACR, Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante](#), págs. 430-435.

5 OIT: [Recomendación núm. 204](#), pág. 33.

- Los gobiernos deberían promover la participación activa de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores<sup>6</sup> en el proceso de determinación de la naturaleza y el alcance de la economía informal<sup>7</sup> y en la elaboración, aplicación y evaluación de políticas y programas pertinentes para la economía informal.<sup>8</sup> En algunos casos, organizaciones de empleadores o de trabajadores de la economía informal pueden considerarse las organizaciones más representativas.<sup>9</sup>
- La [Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 \(núm. 202\)](#), que también es pertinente en la crisis actual para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal, exhorta a los Estados miembros a establecer con prioridad pisos de protección social como un elemento fundamental para todas las personas necesitadas y a asegurar progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número posible de personas.<sup>10</sup> Por su parte, la Recomendación núm. 204 insta a los Estados Miembros a que extiendan progresivamente, mediante la transición a la economía formal, la cobertura del seguro social a las personas ocupadas en la economía informal. La Recomendación núm. 202 también destaca la función indispensable de un diálogo social abierto y efectivo en el desarrollo de sistemas de seguridad social integrales, incluidos los pisos de protección social. Si bien reconoce la responsabilidad general del Estado, insta a la participación tripartita de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, así como a la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas<sup>11</sup> como, por ejemplo, los trabajadores de la economía informal.
- La [Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 \(núm. 205\)](#) reconoce la importancia del diálogo social y la función esencial que incumbe a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las respuestas a las crisis. Destaca asimismo que, en caso de crisis, es fundamental poner en práctica respuestas coherentes y globales por medio del diálogo social, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, teniendo en cuenta, según proceda, las opiniones de las organizaciones pertinentes de la sociedad civil.<sup>12</sup>
- Las respuestas a la COVID 19 que afectan a las mujeres y los hombres que trabajan en la economía informal deben abordarse mediante el diálogo social. De conformidad con el párrafo 34 de la Recomendación núm. 204, al elaborar, aplicar y evaluar las políticas y programas pertinentes con respecto a la economía informal, incluida su formalización, los Miembros deberían 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.

## ► **Pregunta 2: ¿Qué tipo de apoyo pueden prestar las organizaciones de empleadores y de trabajadores durante la crisis de la COVID-19 y en la fase de recuperación a los trabajadores y a las unidades económicas que participan en la economía informal?**

- La Recomendación núm. 204 reconoce el hecho de que las organizaciones de empleadores y de trabajadores desempeñan una función importante y activa en la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal.<sup>13</sup> De hecho, durante muchos años, estas organizaciones han apoyado de distintas maneras a los trabajadores y a las unidades económicas de la economía informal para reducir sus déficits de trabajo decente y facilitar su transición a la formalidad.<sup>14</sup>

6 Como aclara la CEACR, la determinación de la organización más representativa debe cumplir algunas condiciones. En primer lugar, debe basarse en criterios objetivos, establecidos de antemano y precisos, con el fin de evitar toda decisión parcial o abusiva. Además, la distinción debería limitarse de manera general al reconocimiento de ciertos derechos preferenciales en lo que se refiere a cuestiones tales como la negociación colectiva, la consulta por las autoridades o la designación de delegados ante organismos internacionales. El concepto de organizaciones "más representativas" se menciona en el párrafo 5 del artículo 3 de la Constitución de la OIT. Véase CEACR, [Estudio General. Libertad sindical y negociación colectiva 1994](#), pág. 97.

7 OIT: [Recomendación núm. 204](#), pág. 6.

8 OIT: [Recomendación núm. 204](#), págs. 34, y 38.

9 Por ejemplo, la [Unión Personal Auxiliar de Casas Particulares \(UPACP\)](#) de la Argentina contaba en 2014 con casi 50.000 miembros, la mayoría de los cuales participaba en la economía informal. La UPACP es el sindicato más representativo del sector. La Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) es un sindicato registrado de mujeres trabajadoras por cuenta propia de la India. La mayoría de sus miembros son mujeres que trabajan en la economía informal.

10 OIT: [Recomendación núm. 202](#), pág. 1.

11 OIT: [Recomendación núm. 202](#), pág. 3,r).

12 OIT: [Recomendación núm. 205](#), párs. 7,k), 8,d) y 25.

13 OIT: [Recomendación núm. 204](#), Preámbulo.

14 OIT: [Interacciones de las organizaciones de trabajadores con la economía informal: Compendio de Prácticas](#) (2019) y OIT: [Organizar en Sindicatos a los Trabajadores de la Economía Informal—Una guía para los Sindicatos](#) (2019).

- No obstante, los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal han tendido a quedar fuera del alcance de muchas respuestas a la COVID-19; ello se debe en gran parte a que al no estar registrados, es difícil para las autoridades públicas llegar hasta ellos. Esta situación se ve agravada por su frecuente desconfianza y su miedo a las autoridades. Además, dado el alto grado de heterogeneidad que presenta la economía informal, para que las intervenciones de política sean eficaces deben ser muy específicas y estar adaptadas a determinados grupos.<sup>15</sup>
- Durante la crisis de la COVID-19, muchas organizaciones de empleadores y de trabajadores han desplegado esfuerzos específicos para ayudar a los trabajadores y a las unidades económicas de la economía informal a afrontar las muy difíciles circunstancias en que se encuentran. Las organizaciones que ya habían establecido una cooperación con los agentes de la economía informal antes del inicio de la crisis han sido las mejor situadas para ayudar eficazmente a sus homólogos. Muchos trabajadores de la economía informal no pueden depender de los mecanismos de sustitución de los ingresos (por ejemplo, los programas de trabajo compartido) ni de los ahorros, por lo que necesitan seguir obteniendo ingresos para mantenerse a sí mismos y a sus familias.<sup>16</sup>
- A continuación se presentan algunos ejemplos prácticos de distintos países para ilustrar la forma en que las organizaciones de empleadores y de trabajadores han ampliado sus servicios durante la pandemia a las personas que participan en la economía informal. Estas actuaciones podrían constituir puntos de partida para que las mismas sigan desarrollando y ampliando sus servicios y representación más allá de la crisis.
- En Guadalajara (**México**), el Consejo de Cámaras Industriales del estado de Jalisco (CCIJ) y el Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara han diseñado y puesto en marcha, con el apoyo de la OIT, un “hospital” para las pymes afectadas por la COVID-19.<sup>17</sup> Casi un tercio de las empresas que han solicitado apoyo no han proporcionado un número de identificación fiscal o documentación tributaria, por lo que se piensa que son informales. El “hospital para pymes” ofrece un servicio gratuito para atender las necesidades urgentes de las microempresas y las pymes en los ámbitos de las finanzas, la comercialización, la gestión del capital humano, la planificación estratégica, la reingeniería empresarial y los asuntos legales, fiscales y de seguridad social.
- Asimismo, el hospital ofrece orientaciones para afrontar los desafíos a que están haciendo frente las empresas como consecuencia de la pandemia de COVID-19.
- En junio de 2020, la Confederación de Sindicatos de **Georgia** (GTUC) puso en marcha una campaña de sensibilización e información dirigida a miles de trabajadores del sector informal del comercio minorista sobre las medidas de apoyo adoptadas por el Estado para mitigar los efectos de la pandemia de COVID\_19, en particular mediante el pago de una suma global de 300 laris georgianos (aproximadamente 100 dólares de los Estados Unidos) por trabajador. Con este fin, la campaña ha ayudado a los vendedores ambulantes de los mercados de todo el país a cumplir los criterios de elegibilidad establecidos en el correspondiente decreto del Gobierno. El principal desafío ha sido convencer a los propietarios de los mercados de que proporcionar a los vendedores un documento escrito en el que se certificara que habían estado trabajando y/o realizando actividades económicas en los mercados de alimentos durante los dos meses anteriores al comienzo de la pandemia. La GTUC ha ampliado sus servicios jurídicos y de negociación a unos 200 vendedores ambulantes de los mercados con objeto de ayudarles a obtener la documentación necesaria para acogerse a la ayuda del Estado.<sup>18</sup>
- A raíz de la crisis, en **Togo** se ha creado un comité bipartito permanente de consulta integrado por organizaciones de empleadores y de trabajadores. Uno de sus objetivos es entablar un diálogo con los agentes de la economía informal con miras a apoyar su formalización.
- En el sector del trabajo doméstico, que en la mayoría de los países es principalmente informal, las organizaciones de trabajadores domésticos han desempeñado un papel fundamental en la prestación de apoyo de emergencia a sus miembros. En países como la **República Dominicana, Togo y Malasia**, los sindicatos de trabajadores domésticos han suministrado alimentos y agua a los hogares de los trabajadores domésticos, han fabricado y distribuido mascarillas y han proporcionado refugio a los que han perdido sus empleos. Muchas organizaciones de trabajadores domésticos también han redactado y difundido directrices e impartido formación para garantizar una reincorporación segura al trabajo. En el caso de la **Argentina**, se ha incluido información sobre seguridad y salud en el trabajo (SST) en una aplicación de telefonía móvil desarrollada por el sindicato principal de trabajadores domésticos. Además, las organizaciones de empleadores y de

15 OIT: [La crisis de COVID-19 y la economía informal: respuestas inmediatas y desafíos de política](#), Mayo de 2020.

16 Ibid.

17 Véase: <http://hospitalpyme.cucea.udg.mx/como-funciona/>

18 Véase: <http://gtuc.ge/en/negotiations-were-held-between-the-trade-unions-and-the-administration-of-the-agrarian-market/> y <https://1tv.ge/video/shekhvedra-dezertirebis-bazarshi/>

trabajadores de la **Argentina** han presionado con éxito a su gobierno para obtener la ampliación de las medidas de apoyo a los ingresos de emergencia (compatibles con el ingreso universal por hijo) al sector del trabajo doméstico.<sup>19</sup> Esta medida beneficia

principalmente a las trabajadoras informales, ya que el trabajo doméstico es la ocupación más generalizada entre las mujeres ocupadas en el empleo informal del país.<sup>20</sup>

## ► **Pregunta 3: ¿Cómo se están representando y abordando los intereses y las preocupaciones de los trabajadores y de las unidades económicas de la economía informal en los mecanismos del diálogo social tripartito en el contexto de la COVID-19?**

- Muchos países de todo el mundo han formulado sus medidas para responder a la COVID-19 y para la recuperación a través del diálogo social tripartito entre los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, por lo menos en cierta medida.<sup>21</sup> La capacidad para gestionar eficazmente los intereses y las necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en tiempos de crisis depende, en parte, de la medida en que el pasado hayan podido ser capaces de establecer vínculos constructivos directamente con ellos o con sus organizaciones representativas constituidas por afiliación. Algunas de las medidas adoptadas para hacer frente a la COVID-19 abordan específicamente a las necesidades y circunstancias particulares de los trabajadores y las empresas de la economía informal, que de otro modo no se hubiesen podido atender. Los ejemplos que figuran a continuación ilustran casos en los que las instituciones de diálogo social han contribuido a la adopción de medidas específicas dirigidas a las personas que trabajan en la economía informal, o que las incluyen.
- En **Túnez**, los interlocutores sociales han negociado un acuerdo con el Ministerio de Trabajo para apoyar a las empresas, asegurar los ingresos y proteger el empleo en todo el sector privado. Tras este acuerdo, en abril de 2020 se pagaron los salarios de alrededor de 1,5 millones de trabajadores durante los confinamientos relacionados con la COVID-19. El gobierno abonó una subvención excepcional de 200 dinares tunecinos (aproximadamente 70 dólares de los Estados Unidos) por trabajador, y los empleadores pagaron el resto. Para acceder a esta ayuda, las empresas debían estar afiliadas a la Caja Nacional de Seguridad Social y se les concedía un plazo de hasta 30 días para declarar a sus trabajadores, sin incurrir en sanciones. Se espera que este régimen haya tenido un impacto positivo en la formalización en el país.<sup>22</sup>
- En **Sudáfrica**, el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Laboral (NEDLAC) incluye a representantes de la economía informal en su representación de los grupos comunitarios, independiente de las representaciones del Gobierno, las asociaciones de empresas y los sindicatos.<sup>23</sup> En una reunión virtual con el Presidente de Sudáfrica, Cyril Ramaphosa, celebrada en abril de 2020, el NEDLAC examinó las formas de mejorar el apoyo a prestar a los ciudadanos y a las comunidades vulnerables.<sup>24</sup> Una de las medidas incluidas en el paquete de ayudas económicas del Gobierno consistente en 500.000 millones de rands sudafricanos es una ayuda social para hacer frente a las dificultades ocasionadas por la COVID-19 de 350 rands sudafricanos al mes para los millones de sudafricanos que trabajan en la economía informal y que actualmente están desempleados y no pueden acceder a otras ayudas sociales. El paquete también incluye ayudas a las pymes, a los propietarios de comercios informales y a otros negocios informales en forma de préstamos, subvenciones y reestructuración de la deuda.<sup>25</sup>
- El Consejo Superior de Diálogo Social (HCDS) del **Senegal** ha abordado las consecuencias de la pandemia para los trabajadores y las empresas de la economía informal. El HCDS, que incluye a

19 ONU Mujeres, OIT, CEPAL: *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19*. Brief. 12.6.2020.

20 OIT: *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*. Tercera edición (Ginebra, 2018).

21 Peak-level social dialogue as a governance tool during the COVID-19 pandemic: Global and regional trends and policy issues ahead. Reseña de políticas de la OIT y *La necesidad del diálogo social en la gestión de la crisis causada por la COVID-19*. Nota informativa de la OIT.

22 OIT: Negotiated income support and job security in Tunisia. Nota informativa. Próxima aparición. *Texto del acuerdo en árabe*.

23 Los grupos comunitarios están representados en el Consejo Ejecutivo y en una de las cuatro cámaras del NEDLAC (la cámara de desarrollo); las otras tres cámaras (hacienda pública y política monetaria, comercio e industria, y mercado de trabajo), de composición tripartita, están integradas por representantes del Gobierno, las empresas y los trabajadores.

24 President Cyril Ramaphosa chairs special NEDLAC meeting on coronavirus pandemic: <http://nedlac.org.za/wp-content/uploads/2017/04/Media-Statement-Nedlac-Special-Exco-held-with-President-Ramaphosa-on-Covid-19-17-April-2020.pdf>.

25 <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang-es/index.htm>.

representantes de la economía informal en la Unión Nacional de Comerciantes e Industriales del Senegal, así como en otros sindicatos y organizaciones empresariales, ha llamado la atención de las más altas esferas en reiteradas oportunidades sobre la situación crítica de las personas que trabajan en la economía informal. El Consejo ha participado activamente en el comité directivo para solicitar una evaluación rápida por la OIT del impacto de la crisis de la COVID-19 en la economía informal, contribuyendo a la selección de sectores, proporcionando contactos y revisando el proyecto de informe. Mediante la creación de un consenso tripartito, el HCDS tiene previsto abogar por la incorporación de las conclusiones y las recomendaciones del estudio en el plan nacional de recuperación de la COVID-19, en la medida de lo posible.

► En el **Perú**, el Acuerdo Nacional es un conjunto de políticas estatales formuladas y aprobadas sobre la base de un diálogo y consenso civiles amplios. Las medidas anunciadas en junio de 2020 para reactivar la economía y proteger la salud pública reconocen la necesidad de garantizar que los trabajadores de la economía informal cumplan las normas de seguridad (uso de mascarillas, distanciamiento social y normas de higiene).<sup>26</sup>

<sup>26</sup> <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2020/06/MEDIDAS-INMEDIATAS-PARA-REACTIVAR-LA-ECONOMIA-Y-PRESERVAR-LA-SALUD-4.6.2020.pdf>

*El presente documento ha sido preparado Verena Schmidt, del Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo (INWORK), Caroline O'Reilly, de la Unidad de Diálogo Social y Tripartismo (DIALOGUE), y María Marta Travieso, del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES), y cuenta con aportaciones de la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT.*

#### Información de contacto

Servicio de Mercados Laborales Inclusivos,  
Relaciones Laborales y Condiciones de  
Trabajo (inwork@ilo.org)  
Departamento de Normas Internacionales  
del Trabajo (normes@ilo.org)

Unidad de Diálogo Social y  
Tripartismo (dialogue@ilo.org)

[www.ilo.org/informaleconomy](http://www.ilo.org/informaleconomy)