



En Accra, Ghana, Rebecca Litey, porteadora en empleo informal (o kayayei), vende pescado en el mercado de Agbgbloshie. Con el apoyo de WIEGO, muchas kayayei de Agbgbloshie pudieron registrarse y obtener mejor información sobre los servicios de salud disponibles a través del Plan de Seguro Nacional de Ghana. Foto: Jonathan Torgovnik/Getty Images Reportage

Los trabajadores y trabajadoras en empleo informal representan más del 60 por ciento de la fuerza de trabajo en el mundo, unos dos mil millones de personas, sin embargo, son a menudo excluidos de cualquier forma de protección social.<sup>1</sup> No disponen de acceso a una protección basada en el empleo debido a no contar con una situación

laboral formalizada, y a menudo no disponen de acceso a protecciones destinadas a las personas pobres ya que son adultos sin discapacidades y en edad de trabajar. Por otra parte, las políticas de protección social tampoco dan prioridad a los riesgos específicos que afrontan las mujeres en empleo informal tanto en la producción como en la reproducción social.

<sup>1</sup> OIT. 2018. Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico. Tercera edición. Ginebra: OIT. Disponible en: [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_635149/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_635149/lang-es/index.htm)



En Durban, Sudáfrica, una bebé duerme mientras su madre, una vendedora en el mercado de Warwick Junction, vende sus mercancías. Al carecer de alternativas de cuidado infantil, muchas vendedoras no tienen más remedio que llevar a sus hijos con ellas al trabajo. Foto: Asiye eTafuleni

Su exclusión de la protección social viola su derecho a la seguridad social recogido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 22 y 23) y reconocido por normas internacionales del trabajo como el [Convenio 102 de la OIT sobre la seguridad social](#), la [Recomendación 202 de la OIT sobre los pisos de protección social](#), y la [Recomendación 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal](#).<sup>2</sup> El Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la seguridad social señala como mínimo 9 contingencias de las que todos los trabajadores deberían estar protegidos. Estas medidas de seguridad social adoptan la forma de prestaciones de asistencia médica, enfermedad, desempleo, vejez, prestaciones por accidentes de trabajo, prestaciones familiares y prestaciones por maternidad, invalidez y orfandad o viudedad. Además, la Recomendación 202 de la OIT sobre los pisos de protección social reconoce unos “conjuntos de garantías básicas de seguridad social

definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social (art. 2)”. Los pisos de protección social están pensados para formar parte del sistema nacional de seguridad social y proporcionar asistencia médica y seguridad de ingresos a aquellos que no pueden trabajar, como niños y personas mayores, así como promover prestaciones sanitarias y por enfermedad, desempleo, incapacidad, y maternidad para aquellos en edad de trabajar. Estos deberían promover prestaciones universales recogidas en la legislación nacional para incluir a los trabajadores en empleo informal que se encuentran entre los trabajadores en situación de pobreza. Los sistemas de protección social son fundamentales para cumplir con la agenda de trabajo decente propuesta por la OIT, y son un componente, y no una sustitución de las normativas laborales que protegen los derechos de los trabajadores.

<sup>2</sup> Todos los Convenios y Recomendaciones de la OIT están disponibles en: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO::>

Extender la protección social a los trabajadores y trabajadoras en empleo informal es una forma de apoyar la transición de la economía informal a la economía formal como señala la Recomendación 204 de la OIT. Para comprender el riesgo y vulnerabilidad de la economía informal, así como las posibilidades de extender la protección social, es necesaria **una perspectiva de género y multidimensional**. Entre las características de la economía informal destaca su heterogeneidad –existen numerosos sectores, situaciones en el empleo y lugares de trabajo que diferencian a los trabajadores en empleo informal entre sí– y que las mujeres están mayormente representadas en ocupaciones con una menor capacidad para obtener altos ingresos. En el mundo, existe una probabilidad mayor de que las mujeres realicen tipos de empleo informal con sueldos más bajos trabajando como trabajadoras por cuenta propia, trabajadoras de la industria subcontratadas y trabajadoras familiares auxiliares.<sup>3</sup> Esto incluye a vendedoras ambulantes, recicladoras y trabajadoras a domicilio. El trabajo del hogar es también una fuente importante de empleo informal para las mujeres, particularmente para las migrantes, y está caracterizado por bajos ingresos, malas condiciones de trabajo y una falta de cobertura de protección social.<sup>4</sup>

---

## Extender la protección social a los trabajadores y trabajadoras en empleo informal es una forma de apoyar la transición de la economía informal a la economía formal

---

WIEGO usa el marco de trabajo expuesto por Francie Lund y Smita Srinivas en Learning from experience: [A gendered approach to social protection for workers in the informal economy](#) (Aprendiendo de la experiencia: Una perspectiva de género a la protección social para los trabajadores en la economía informal)<sup>5</sup>. Este marco interpreta el riesgo, la vulnerabilidad y la protección mediante un análisis de las intersecciones entre el **trabajo** (sector, situación en el empleo, lugar de trabajo), **la etapa en el ciclo vital y el género**.

Por ejemplo, una vendedora ambulante se enfrenta a riesgos de salud debido a que su trabajo se realiza en calles concurridas de la ciudad. La polución, las largas jornadas de trabajo y las pesadas cargas que transporta pueden provocar dolores musculares y articulares, y enfermedades respiratorias. Además, durante su ciclo de vida necesitará otros servicios médicos como una atención en materia de salud sexual y reproductiva. A pesar de que quizás pueda acceder a un hospital público, es posible que no busque atención debido a que los tiempos de espera son muy largos, y puede perder así sus ingresos diarios. Sus bajos ingresos limitarán su acceso a un seguro médico, atención médica privada y servicios de cuidado infantil. Ella no dispondrá de prestación por maternidad ya que es autoempleada y no contribuye a la seguridad social. Cuando se vaya haciendo mayor, sus escasos ingresos a lo largo de su vida no le aportarán los suficientes ahorros para sobrevivir en la vejez. Es posible que tenga acceso a una pensión no contributiva, pero el escaso valor de esta conlleva que deberá seguir trabajando para tener ingresos suficientes. Es posible que también tenga que cuidar de niños u otras personas mayores en el hogar, incluso si ella misma necesita cada vez más cuidados.

Teniendo en cuenta las normas de trabajo de la OIT, y basándose en el marco de trabajo creado por Lund y Srinivas, la protección desde la perspectiva de las mujeres en empleo informal debería incluir:

- i. **Financiación justa para los trabajadores y trabajadoras en empleo informal.** No todos los trabajadores en empleo informal son pobres, pero existe un [mayor riesgo de pobreza](#) entre los trabajadores en la economía informal.<sup>6</sup> Los programas de seguro social contributivos y voluntarios son un método común para extender la protección social a los trabajadores en empleo informal, pero su acceso está limitado a aquellos que pueden contribuir. Los trabajadores en empleo informal más vulnerables, primeramente, las mujeres autoempleadas (i.e. trabajadoras por cuenta propia, trabajadoras de la industria subcontratadas y trabajadoras familiares auxiliares) a menudo no pueden pagar estos programas. Más aún, los trabajadores en empleo informal autoempleados no tienen un empleador que participe en su contribución a los programas de seguro social y pueden acabar pagando una mayor parte de sus

---

<sup>3</sup> Chen, M. 2012. La economía informal: Definiciones, teorías y políticas. Documento de trabajo de WIEGO nº 1. Cambridge, MA: WIEGO. Disponible en: <http://www.wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen-Informal-Economy-Definitions-WIEGO-WP1-Espanol.pdf>

<sup>4</sup> OIT. 2016. Protección social para trabajadores del hogar: Principales tendencias en políticas y estadísticas. Ginebra: OIT, 2016

<sup>5</sup> Lund, F. y S. Srinivas. 2000. Learning from experience: A gendered approach to social protection for workers in the informal economy. Ginebra: OIT. Disponible en: [https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_PUBL\\_9221121070\\_EN/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9221121070_EN/lang-en/index.htm)

<sup>6</sup> Chen, M. 2012.



*Esta trabajadora a domicilio en Ahmedabad, India, está enrollando varitas de incienso, una tarea muy repetitiva que puede acarrear problemas de salud. Sin acceso a atención médica, es posible que sufra efectos a largo plazo perjudiciales como dolores en las articulaciones derivados de su trabajo. Foto: Leslie Vryenhoek*

ingresos que los trabajadores en el sector formal. Los programas de asistencia social, como transferencias monetarias, financiados por medio de sistemas tributarios regresivos también pueden impedir una mayor redistribución de los ingresos, particularmente cuando no existen ni servicios públicos de calidad ni protecciones laborales.

**ii. Servicios adaptados a las necesidades específicas de los trabajadores y trabajadoras en empleo informal.**

Servicios como salud, agua y saneamiento son a menudo diseñados sin pensar en el impacto sobre la seguridad de los ingresos de los trabajadores en empleo informal. Esto provoca que los riesgos y costes recaigan sobre los trabajadores en situación de pobreza, perjudicando aún más sus ingresos. Las mujeres en empleo informal lo experimentan de forma más intensa debido a su desproporcionada responsabilidad en el cuidado de los hijos, los enfermos y de las personas mayores que viven en sus hogares, que es aún más difícil ante la falta

de servicios sociales básicos como atención médica y cuidado infantil. Por ejemplo, las mujeres trabajadoras han de pagar un apoyo adicional cuando los servicios de cuidado infantil abren y cierran antes y después de sus horarios de trabajo. Las largas esperas en los centros de salud hacen que pierdan ingresos diarios y constituyen una barrera a que busquen ayuda sanitaria.

**iii. Paquetes de ayudas integrales.**

Los trabajadores en empleo informal no tienen derecho a bajas remuneradas por maternidad o enfermedad. Cuando no pueden trabajar, pierden ingresos. Aun así, la extensión del acceso a una baja por maternidad a través de un subsidio monetario, por ejemplo, no aborda todos los riesgos que enfrentan las trabajadoras en empleo informal cuando interrumpen su actividad laboral. Sin contratos de trabajo o licencias municipales para operar que aseguren su actividad económica, los trabajadores en empleo informal carecen de garantías para poder volver al trabajo después de una baja por maternidad o



*Padma, una representante de la Asociación de Mujeres Autoempleadas (SEWA, por su sigla en inglés), un sindicato para las mujeres pobres autoempleadas en el sector informal, dirige un programa de nutrición para madres en el Centro BALSEWA. El centro aborda de forma integral los problemas de las mujeres que trabajan en el sector informal proporcionando un cuidado infantil asequible, reconocimientos médicos, y programas educativos. Los cuidados diarios del centro permiten a las miembros de SEWA ganar unos ingresos esenciales para sus familias mientras sus hijos permanecen en un espacio educacional seguro. Foto: Paula Bronstein/Getty Images Reportage*

enfermedad. Por lo tanto, las prestaciones de seguridad social deberían administrarse desde los diferentes niveles del Estado, vinculadas a medidas que garanticen el empleo a través del derecho laboral en el caso de los trabajadores en empleo informal remunerados, como en el trabajo del hogar, y sistemas de gestión urbanos en el caso de los trabajadores autoempleados que operan en espacios públicos urbanos, como en la venta ambulante o de mercados y el reciclaje.

**iv. Trabajo decente para todos los trabajadores y trabajadoras en empleo informal que realizan cuidados y prestaciones sociales.** Los trabajadores en empleo informal participan en la prestación de servicios sociales como trabajadores de salud en la comunidad, trabajadoras del hogar, o como miembros de cooperativas de cuidados.<sup>7</sup> Sus

organizaciones pueden ofrecer servicios de asistencia en la comunidad para incluir a los trabajadores en empleo informal en los servicios públicos y programas de protección social. Los gobiernos y proveedores privados deberían promover el trabajo decente para todos los trabajadores que participan en la provisión de un servicio, ya busquen la formalización como empleados, pertenezcan a una cooperativa o prefieran seguir como trabajadores autoempleados.

**v. Representación de los trabajadores y trabajadoras en empleo informal.** Los trabajadores en empleo informal son a menudo excluidos de las estructuras tripartitas entre gobiernos, empleadores, y sindicatos al no ser reconocidos como trabajadores o tener prohibida su organización. Deberían estar representados en los

<sup>7</sup> OIT y WIEGO. 2018. Cooperatives meeting informal economy workers' child care needs. Ginebra: OIT. Disponible en: [https://www.OIT.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---coop/documents/publication/wcms\\_626682.pdf](https://www.OIT.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_626682.pdf)

mecanismos que gobiernan el diseño, implementación y gestión de programas de protección social. Dentro de las organizaciones de trabajadores en empleo informal, las mujeres deberían ser igualmente visibles en los niveles de liderazgo para garantizar políticas de protección social que aborden los riesgos específicos que enfrentan como mujeres trabajadoras.

Teniendo en cuenta estas problemáticas, existen cuatro formas clave en que los gobiernos pueden extender la cobertura de protección social a los trabajadores y trabajadoras en empleo informal:

1. **Programas de asistencia social universal** que sean no contributivos, como transferencias monetarias y planes de seguros subsidiados en su totalidad, pueden extenderse a los trabajadores en empleo informal y sus familias. La OIT define la asistencia social como, “*la prestación de ayudas de seguridad social financiadas a partir de los ingresos generales del gobierno en vez de por medio de contribuciones individuales, con ayudas ajustadas a las necesidades personales*”.<sup>8</sup>

---

## Muchos trabajadores en empleo informal no reúnen los requisitos para ser incluidos en los programas de protección ya que no son considerados lo suficientemente pobres

---

Las redes de protección social son diferentes de las subvenciones de asistencia social universal ya que son limitadas en su alcance y diseñadas solo para las personas en situación de pobreza extrema, y principalmente dirigidas a aquellas fuera del mercado laboral como niños, personas mayores, y personas que viven con discapacidades.<sup>9</sup> Muchos trabajadores en empleo informal no reúnen los requisitos para ser incluidos en los programas de protección ya que no son considerados lo suficientemente pobres o, como adultos en edad laboral, no están incluidos dentro de los grupos

diana.<sup>10</sup> Las transferencias monetarias condicionadas, como subsidios para el cuidado infantil dependientes de resultados escolares y de salud, también pueden ofrecer una carga adicional para las mujeres a la hora de cumplir los requisitos al mismo tiempo que trabajan para obtener ingresos.

Por lo tanto, los gobiernos deberían priorizar extender las transferencias monetarias universales, antes que las redes de protección, para proporcionar una fuente de ingresos a los trabajadores en empleo informal a lo largo de su vida. Esto es particularmente importante para los y las trabajadoras en empleo informal en situación de pobreza sin capacidad de contribución o con una capacidad limitada. Al estar las mujeres sobrerrepresentadas en trabajos informales poco remunerados, la asistencia social en forma de subsidios infantiles, prestaciones por maternidad y pensiones sociales universales pueden compensar algunas de las desigualdades de género reproducidas por el mercado laboral. Por ejemplo, un subsidio infantil puede apoyar a las mujeres con los costes del cuidado infantil cuando tienen a niños pequeños que cuidar. La prestación por maternidad y la pensión social pueden aportarles ingresos durante periodos que no pueden trabajar. Los programas universales de asistencia social son financiados a través de la recaudación fiscal y deberían ser complementados con planes de seguro social contributivos para fomentar un sistema nacional de protección social económicamente sostenible

2. **Extender los programas de seguro social** para incluir a los trabajadores y trabajadoras en empleo informal es otra vía posible, particularmente apropiada para aquellos trabajadores en empleo informal con algo de capacidad contributiva. El seguro social se refiere a “*la provisión de prestaciones de seguridad social financiadas por las contribuciones, normalmente compartidas entre empleadores y trabajadores, quizás con la participación del gobierno en forma de contribución suplementaria u otro subsidio*”.<sup>11</sup> En la ausencia de un empleador, los trabajadores autoempleados deben asumir ellos mismos la plena responsabilidad de las contribuciones a la seguridad social, y esto supone a menudo una gran barrera económica. A menudo los programas de contribución voluntaria destinados a fomentar el registro de trabajadores en empleo informal

<sup>8</sup> OIT. 2016. Glossary: Social Protection Assessment Based National Dialogues. Ginebra: OIT. Disponible: <http://secsoc.ilo.org/abnd/abndlibrary.html>

<sup>9</sup> Banco Mundial. 2018. The State of Social Safety Nets 2018. Washington D.C.: Banco Mundial.

<sup>10</sup> OIT. 2017. Informe mundial sobre la pro protección social 2017-2019. Ginebra: OIT. Disponible en: [http://www.oit.org/global/publications/books/WCMS\\_624890/lang--es/index.htm](http://www.oit.org/global/publications/books/WCMS_624890/lang--es/index.htm)

<sup>11</sup> OIT. 2016.

a programas de seguro social fracasan por esta razón. Los programas voluntarios también fracasan cuando utilizan procedimientos complejos e inapropiados para el registro, y los trabajadores no están seguros de los beneficios que recibirán del Estado. Los gobiernos deberían explorar programas contributivos que no dependan solo de las contribuciones de los trabajadores en empleo informal, sino también de otros actores como las autoridades públicas, de aquellos que se benefician de su trabajo y subvenciones cruzadas de contribuciones del sector formal.

Extender el Seguro social a los trabajadores en empleo informal es complicado, pero no imposible. La forma para lograrlo depende de i) la situación en el empleo del trabajador, y ii) el tamaño y forma de la economía informal.

- En economías donde existen muchos trabajadores en empleo informal remunerados, se puede establecer una relación de empleo y hacer que los empleadores paguen contribuciones a través de mecanismos laborales. Por ejemplo, las y los trabajadores del hogar en Sudáfrica están cubiertos por el Fondo de Seguro de Desempleo al cual sus empleadores deben contribuir.

---

## **Extender el Seguro social a los trabajadores en empleo informal es complicado, pero no imposible**

---

- Los y las trabajadoras en empleo informal autoempleadas en países con altos niveles de empleo formal pueden ser subvencionados de forma cruzada por las contribuciones a la seguridad social de trabajadores en empleo formal y sus empleadores. Por ejemplo, en Uruguay, los microempresarios registrados con el monotributo tienen derecho a las ventajas del sistema de seguridad social contributivo (excepto subsidio de desempleo). Esta ha demostrado ser una herramienta efectiva para extender la cobertura de seguridad social en particular a mujeres trabajadoras autoempleadas.<sup>12</sup>

- Los y las trabajadoras autoempleadas en países con un alto índice de informalidad pueden representar el mayor desafío. Sin embargo, existen ejemplos de soluciones creativas, muchas de ellas desarrolladas por las mismas organizaciones de trabajadores en empleo informal en colaboración con el Estado. En la India, los *Mathadi Boards* proveen protección social para los porteadores, financiada a través de un impuesto adicional incluido en el coste de su contratación. En otro ejemplo de Pune, India, la corporación municipal de Pune paga las primas de los seguros médicos a los y las recicladoras autoempleadas registradas. En Togo, las contribuciones sociales de los conductores de moto-taxis han sido incluidas en los pagos de crédito cooperativos.

Significativamente, en todos los programas mencionados, hay alguna forma de contribución colaborativa –i.e. los trabajadores en empleo informal no son los únicos que contribuyen a su propia protección social y estos programas no solo dependen de contribuciones individuales y voluntarias–. Una pregunta importante es cómo los trabajadores en empleo informal pueden potenciar relaciones económicas fuera de la tradicional relación entre empleador y empleado, para que aquellos que se benefician de su trabajo también contribuyan a su protección.

3. **Mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos** es la base de las políticas efectivas de protección social. El impacto de los programas de asistencia y seguro social sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad de género es potenciado considerablemente si las trabajadoras en empleo informal disponen de acceso a servicios públicos de calidad como atención médica y cuidado infantil. Factores como las largas esperas, las altas cuotas para los usuarios y la mala calidad de los servicios hacen que los trabajadores en empleo informal no busquen o no tengan acceso a los cuidados preventivos. El coste de la atención médica y el cuidado infantil puede derivar en deudas para los trabajadores en empleo informal con bajos ingresos. Cuando no están disponibles estos servicios públicos, son las trabajadoras en empleo informal las que han de ausentarse del trabajo para cuidar de enfermos y de niños pequeños, reduciendo así sus ingresos diarios y sus ahorros a largo plazo.
4. **Alinear las políticas urbanas con los sistemas de protección social** es el próximo desafío en un mundo

---

<sup>12</sup> ILO. 2014. Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay. Lima: ILO. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_357452.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_357452.pdf)



*Isabel Felicita Apasaquispe recolecta materiales reciclables en la municipalidad local de Los Olivos en Lima, Perú. Según la ley, los recicladores tienen derecho a recibir materiales reciclables, incluyendo metales, textiles, plásticos, etc. Sin embargo, a veces las autoridades locales no son conscientes de lo que exige la ley y limitan los tipos de materiales que pueden recolectar. Las organizaciones de recicladores desempeñan un papel importante en la educación de sus miembros sobre sus derechos. Foto: Juan Arredondo/Getty Images Reportage*

en proceso de urbanización acelerada. Las políticas y normativas urbanas gobiernan los lugares de trabajo y condiciones laborales de muchos trabajadores en empleo informal que operan desde sus casas, aceras y mercados en las ciudades. Las políticas urbanas a menudo debilitan sus ingresos, contradiciendo de ese modo los objetivos de la protección social de proporcionar una seguridad de ingresos. Por ejemplo, las regulaciones urbanas de salud pueden llevar a que las municipalidades cierren mercados informales o negocios de trabajadores a domicilio. Para que las políticas de protección social sean efectivas, existe la necesidad de una mayor coherencia en la planificación, políticas y normativas urbanas.

Los sistemas nacionales de protección social sostenibles y efectivos que proporcionan cobertura universal deberían incluir una combinación de asistencia social, seguro social y servicios sociales para los trabajadores en empleo informal. Los sistemas de protección social, administrados en su mayoría desde el ámbito nacional, deberían participar con organizaciones de trabajadores en empleo informal y administraciones locales en coordinación con políticas urbanas para proteger los ingresos de los trabajadores y trabajadoras en empleo informal a lo largo de sus vidas.

**Sobre WIEGO:** Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO) es una red global dedicada a proteger los medios de sustento de los trabajadores pobres de la economía informal, especialmente las mujeres. Creemos que todos los trabajadores y trabajadoras deben tener los mismos derechos y oportunidades. WIEGO genera cambios al fortalecer a sus organizaciones, expandir la base de conocimientos sobre la economía informal e incidir en las políticas locales, nacionales e internacionales. Visite [espanol.wiego.org](http://espanol.wiego.org).