



► Nota informativa

Mayo 2020

La crisis de COVID-19 y la economía informal

Respuestas inmediatas y desafíos de política

► Introducción

A finales de abril de 2020, el número de infecciones por COVID-19 había superado los 2,8 millones de casos en todo el mundo, con un saldo de víctimas mortales cercano a 195 000, y 210 países y territorios afectados.¹ Como resultado de ello, se ha adoptado un número creciente de iniciativas nacionales o locales para prevenir la propagación del virus mortal.

En espera del descubrimiento de vacunas y tratamientos, el distanciamiento físico sigue siendo la única forma de romper la cadena de transmisión y proteger a grandes segmentos de la población. Por lo tanto, en la actualidad se están aplicando medidas de confinamiento total o parcial en todo el mundo, que afectan a más de 5000 millones de personas. Se estima que estas medidas tienen un impacto considerable en los 1600 millones de trabajadores del sector informal, y especialmente en las mujeres, que son mayoritarias en los sectores más afectados.²

Muchas mujeres y hombres de la economía informal necesitan obtener ingresos para alimentarse a sí mismos y a sus familias, ya que la mayoría de ellos no pueden depender de las rentas de sustitución ni de los ahorros. El hecho de no trabajar y quedarse en casa significa perder sus empleos y sus medios de vida. “Morir de hambre o por el virus” es el dilema demasiado real al que se enfrentan muchos trabajadores de la economía informal. Lamentablemente, estamos hablando de muchos trabajadores. En 2020, más de 2000 millones de trabajadores³ se ganan la vida en la economía informal, lo que representa el 62 por ciento de la fuerza de trabajo mundial. El empleo informal representa el 90 por ciento del empleo total en los países de ingresos bajos, el 67 por ciento en los países de ingresos medianos y el 18 por

ciento en los países de ingresos altos.⁴ Las mujeres están más expuestas a la informalidad en los países de ingresos bajos y medianos-bajos, y a menudo se encuentran en situaciones más vulnerables que sus homólogos masculinos.

Observaciones similares se aplican a las empresas del sector informal, que representan ocho de cada diez empresas en el mundo. Se trata principalmente de pequeñas unidades económicas no registradas, que a menudo emplean a diez trabajadores o menos, no declarados y poco calificados, incluidos los trabajadores familiares no remunerados, principalmente mujeres que trabajan en condiciones precarias, sin protección social ni medidas de seguridad y salud en el lugar de trabajo. Estas empresas tienen una baja productividad, bajas tasas de ahorro e inversión y una acumulación de capital insignificante, lo que las hace especialmente vulnerables a las crisis económicas, y a menudo quedan excluidas de los programas de asistencia financiera a corto plazo dirigidos a empresas que empezaron a implementarse a raíz de la crisis de COVID-19.

La presente nota informativa se centra en las respuestas inmediatas que pueden dar los países para hacer frente a las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en la economía informal en sus primeras fases, señalando al mismo tiempo las esferas que precisarán una inversión sostenida en el futuro para garantizar el bienestar y el trabajo decente para los trabajadores y las empresas de la economía informal. Esta nota informativa se complementará con otra sobre las respuestas a medio y largo plazo, que se publicará una vez que haya pasado la fase de rápida propagación del virus.⁵

1 [Johns Hopkins University Center for Systems Science Engineering.](#)

2 [Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo \(tercera edición\).](#)

3 En aras de la simplificación del texto y en consonancia con las prácticas estadísticas, el término “trabajador” se utiliza en el presente documento para referirse a todas las personas con empleo: empleados, trabajadores independientes con o sin empleados asalariados y trabajadores familiares auxiliares.

4 Para obtener datos estadísticos completos, véase [OIT: Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico](#) (tercera edición, Ginebra, 2018).

5 La Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) y la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205) serán especialmente pertinentes en ese contexto.

► 1. COVID-19: Los efectos devastadores de una crisis sanitaria y económica en las personas ocupadas en la economía informal

1.1 Las repercusiones del confinamiento y otras medidas de contención

Según estimaciones de la OIT, en una situación sin fuentes de ingreso alternativas, la pérdida de ingresos laborales traería consigo un incremento de la tasa de pobreza relativa para los trabajadores informales y sus familias de más de 21 puntos porcentuales en los países de ingresos medianos-altos, de casi 52 puntos porcentuales en los países de ingresos altos y de 56 puntos porcentuales en los países de ingresos medianos-bajos y países de ingresos más bajos.⁶ Esto afecta a trabajadores en sectores como los de la hostelería y la restauración, el manufacturero, el comercio al por mayor y al por menor y muchos otros, incluidos más de 500 millones de agricultores que producen para el mercado urbano. Dado que las personas ocupadas en la economía informal necesitan trabajar, los confinamientos y otras medidas de contención son fuente de tensión social y de prácticas y comportamientos transgresores, que ponen en peligro los esfuerzos de los gobiernos por proteger a la población y luchar contra la pandemia.⁷

Además, los problemas logísticos en las cadenas de suministro, en particular las restricciones de circulación transfronterizas y nacionales, pueden dar lugar a perturbaciones en el suministro de alimentos, y socavar así la seguridad alimentaria de los trabajadores informales.⁸ Los mercados informales de alimentos desempeñan una función esencial para garantizar la seguridad alimentaria en muchos países, en tanto que fuente de alimentación y lugar en el que los pequeños agricultores pueden vender sus productos, y su cierre dará lugar a un aumento de la inseguridad alimentaria y la pobreza.

1.2 Riesgos para la salud y crisis

Los riesgos específicos asociados a la COVID-19 exacerbaban las principales vulnerabilidades de los trabajadores pobres de la economía informal. En las zonas urbanas, aunque se queden en casa, estos trabajadores y sus familias siguen expuestos al virus debido a las condiciones de vida hacinadas e insalubres que hacen casi imposible el distanciamiento físico. La falta de acceso al agua corriente no sólo limita las posibilidades de lavarse

las manos, sino que a menudo obliga a las mujeres a hacer cola para obtener agua, lo que pone en peligro su propia vida y la de su comunidad. Los trabajadores de la economía informal, en particular en las zonas rurales, están mal informados sobre el virus, sus síntomas y las medidas preventivas como el distanciamiento físico. Si continúan trabajando, no suelen tener acceso a equipos de protección personal ni a instalaciones para el lavado de manos. El distanciamiento físico es difícil de aplicar por quienes trabajan, por ejemplo, como vendedores ambulantes y en mercados, los trabajadores domésticos o los repartidores a domicilio. Para muchos, su hogar es su lugar de trabajo, con las condiciones que se han descrito.

La abrumadora mayoría de trabajadores de la economía informal están más expuestos a riesgos de seguridad y salud en el trabajo, carecen de una protección adecuada y tienen más probabilidades de sufrir enfermedades y accidentes o de morir. La COVID-19 aumenta estos riesgos. Si se enferman, la mayoría de estos trabajadores, incluidos los migrantes,⁹ no tienen acceso garantizado a la atención médica ni seguridad de ingresos mediante prestaciones en caso de enfermedad o accidente del trabajo. Si no pueden acceder a la atención médica, el virus se propagará más ampliamente, con consecuencias nefastas. Si pueden acceder a la atención sanitaria, muchos incurrirán en gastos de bolsillo que los obligarán a endeudarse o a vender sus activos productivos, sumiéndolos en una pobreza más profunda. Antes de la crisis, 100 millones de personas caían anualmente en la pobreza como resultado de los gastos catastróficos en salud.¹⁰ Para muchas otras personas, especialmente en las zonas rurales, los servicios de atención de la salud son inaccesibles.

1.3 Daños al tejido económico

Las restricciones a la circulación de personas y la repentina interrupción o fuerte reducción de las actividades económicas para contener la propagación de la COVID-19 están teniendo un fuerte impacto en las empresas informales y es probable que tengan las siguientes consecuencias.

1. Una pérdida inmediata de ingresos para las unidades económicas informales.

Dado que no tienen ahorros ni otro tipo de colchón financiero, la mayoría de los propietarios de empresas informales tal vez no tengan más remedio que utilizar

6 Observatorio de la OIT, op. cit., nota a pie de página 2.

7 OIT: [Jobs for Peace and Resilience: A response to COVID-19 in fragile contexts](#) (proyecto) (Ginebra, 2020)

8 OIT: [COVID-19 and the impact on agriculture and food security](#), ILO Sectoral Brief (Ginebra, 17 de abril de 2020)

9 OIT, 2020. [Protecting migrant workers during the COVID-19 pandemic: Recommendations for Policy-makers and Constituents](#)

10 Organización Mundial de la Salud y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial: [Seguimiento de la cobertura sanitaria universal: Informe de monitoreo global 2017](#) (OMS y el Banco Mundial, Ginebra, 2018)

► Nota informativa

La crisis de COVID-19 y la economía informal: Respuestas inmediatas y desafíos de política

su escaso capital comercial para el consumo. Como resultado, pueden verse obligados a cerrar sus negocios informales de forma temporal o permanente, lo que provoca la pérdida de puestos de trabajo y un aumento de la pobreza. A su vez, la pérdida de ingresos y el aumento de la pobreza podrían provocar un fuerte aumento del trabajo infantil y una disminución de las tasas de matriculación escolar, especialmente de las niñas.

2. **La expansión de la economía informal tras el colapso financiero y el cierre permanente de las microempresas¹¹ y las pequeñas y medianas empresas (MIPYME) del sector formal, que desencadenaría un aumento sin precedentes del desempleo y el subempleo.**

Es probable que la crisis tenga efectos duraderos en la economía, y se prevé que la recuperación sea lenta y desigual. A falta de una renta de sustitución, especialmente en los países de ingresos bajos y medianos bajos en los que los sistemas de protección social son deficientes y la cobertura es baja, muchas personas podrían recurrir a ganarse la vida como propietarios de microempresas informales, trabajadores por cuenta propia o empleados

informales. Algunas MIPYME formales también podrían verse empujadas a la informalidad.

3. **El impacto desigual de la crisis en los distintos sectores¹² puede desencadenar una reestructuración en gran escala de las actividades económicas.** Esto podría a su vez provocar una redistribución de la mano de obra del sector informal (y del sector formal) hacia sectores económicos menos afectados o sectores con demanda de consumo que podrían recuperarse relativamente más rápido. La reestructuración de las actividades de producción y las cadenas de suministro podría dar lugar a un desempleo friccional o a una mayor expansión de la economía informal.

Una vez que se levanten las restricciones, todavía existe la incertidumbre de que se puedan restablecer si el número de casos de infección empieza a aumentar de nuevo. Esa incertidumbre podría dar lugar a un ahorro preventivo por parte de los consumidores y a una baja inversión por parte de las empresas. El efecto combinado puede ser perjudicial para el tejido económico y causar una disminución de la demanda, la producción y los niveles de empleo, y una nueva contracción de la economía formal, lo que a su vez puede provocar el crecimiento de la economía informal.

► 2. Aplicación de respuestas inmediatas

En las respuestas inmediatas no se pueden disociar las repercusiones sanitarias de las económicas y se debe seguir una estrategia múltiple que combine las siguientes líneas de acción:

- Reducir la exposición de los trabajadores y sus familias al virus y los riesgos de contagio;
- Garantizar que las personas infectadas tengan acceso a la atención sanitaria;
- Proporcionar ingresos y ayuda alimentaria a las personas y sus familias, para compensar la pérdida o la reducción de la actividad económica;
- Reducir y prevenir el daño al tejido económico y preservar el empleo.

Las normas internacionales del trabajo existentes proporcionan una base sólida para elaborar respuestas inmediatas clave a la crisis de COVID-19.¹³ Esas respuestas inmediatas están en consonancia con el marco normativo general de la OIT para hacer frente a la pandemia de COVID-19 en el mundo del trabajo. El marco consta de cuatro pilares interrelacionados: Pilar 1 - Estimular la economía y el empleo (a nivel macro y sectorial); Pilar

2 - Apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos (a nivel meso); Pilar 3 - Proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo (a nivel micro); y Pilar 4 - Buscar soluciones mediante el diálogo social (a nivel transversal). Las líneas de acción descritas en las secciones 2.3, 2.4 y 2.5 se refieren principalmente a los Pilares 3 y 2. Las líneas de acción descritas en las secciones 2.5 y 2.6 se refieren principalmente a los Pilares 1 y 2. El Pilar 4 abarca el diseño y la aplicación general de todas las medidas.

2.1 Consideraciones generales

- El hecho de que los trabajadores y las empresas del sector informal no estén registrados dificulta la labor de las autoridades públicas a la hora de identificar y llegar a los grupos desfavorecidos de ese sector, y suscita el temor hacia las autoridades públicas de quienes operan en ese sector. Además, la economía informal presenta un alto grado de heterogeneidad; por consiguiente, las intervenciones de política deben adaptarse a las diversas características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas afectadas.

¹¹ Incluye a los trabajadores por cuenta propia (trabajadores independientes sin empleados a cargo).

¹² Véanse también [la serie de notas informativas sectoriales de la OIT](#), que proporcionan una evaluación preliminar del impacto de la COVID-19 en industrias y sectores sociales y económicos específicos.

¹³ Las normas de la OIT y el COVID-19 (coronavirus): [Preguntas frecuentes: Disposiciones fundamentales de las normas internacionales del trabajo pertinentes en el contexto del brote de COVID-19](#), NORMAS, 23 de marzo de 2020

- La elaboración y aplicación de respuestas eficaces y equitativas requiere la participación de los principales agentes del mercado de trabajo, en particular los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y empleadores más representativas.¹⁴ Los trabajadores y las empresas de la economía informal deberían tener la posibilidad de expresar sus opiniones y defender sus intereses, en particular por conducto de las organizaciones a las que están afiliados, sobre las medidas de política que les afectarán directamente. Su inclusión en una etapa temprana del proceso de elaboración también aumentará la eficacia de tales medidas. Habida cuenta del papel que desempeñan las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores en las instituciones y procesos de diálogo social, es si cabe más importante que, en el contexto actual, esas organizaciones fortalezcan aún más sus relaciones con las organizaciones, los trabajadores y las empresas de la economía informal. Esto fomentará un diálogo social que sea inclusivo y responda mejor a las necesidades específicas de los operadores de la economía informal.¹⁵
- La pandemia de COVID-19 no está afectando a todos los países con la misma intensidad ni al mismo tiempo. Nadie sabe exactamente cómo se propagará el virus en las regiones y los países, pero todos los países están en peligro y deben estar preparados para hacer frente a sus consecuencias sanitarias, económicas y sociales. En una pandemia como ésta, las respuestas de un país tienen un impacto en todos los demás. Si un país no puede contener el virus, otros son susceptibles de infectarse, o incluso de reinfectarse. Como indicó el Secretario General de las Naciones Unidas con motivo de la publicación de un informe sobre el impacto socioeconómico de la COVID-19, "Recordemos que somos tan fuertes como el sistema de salud más débil de nuestro mundo interconectado".¹⁶

2.2 Determinación de las necesidades y las prioridades de los grupos de la economía informal que son los más vulnerables a la crisis de COVID-19

La realización de evaluaciones rápidas¹⁷ es una forma de determinar las prioridades así como el alcance y la naturaleza de los efectos directos e indirectos de la

COVID-19 en la economía informal, en particular en lo que respecta a los grupos más vulnerables.¹⁸ El objetivo de las evaluaciones rápidas es:

- dar voz a las mujeres y los hombres de la economía informal y a sus organizaciones para que en las respuestas a la crisis se tenga en cuenta su situación; y
- comprender mejor la diversidad de sus situaciones, necesidades y percepciones, a fin de orientar al gobierno, los interlocutores sociales, las organizaciones de la economía informal y otras iniciativas de apoyo no gubernamentales en cuanto a la aplicación de medidas inmediatas y a mediano plazo.

2.3 Limitación de la exposición y de los riesgos de contagio con la adopción de medidas preventivas

En los países en que una gran parte de la población obtiene su sustento en la economía informal, los confinamientos deben ir acompañados de medidas eficaces para:

- comunicar por los canales apropiados información sobre el virus, la forma en que se transmite, sus consecuencias para la salud, las medidas preventivas, las normas de confinamiento y las medidas para mitigar los efectos en los ingresos de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal;
- coordinar la aplicación de las medidas de confinamiento con los trabajadores y las unidades económicas del sector informal, en particular por conducto de sus organizaciones, a fin de ampliar el alcance de las medidas y mejorar así su comprensión y eficacia;
- ampliar urgentemente la cobertura de los regímenes de protección social y otros conjuntos de medidas de socorro y asistencia económica a los grupos desfavorecidos de la economía informal, y garantizar la prestación oportuna de servicios de calidad a los trabajadores y las empresas de que se trate; y
- apoyar las actividades de generación de empleo autorizadas teniendo en cuenta las normas de salud y seguridad.

Las medidas deben tener por objeto reducir al mínimo el contagio directo en los lugares de trabajo, incluso mediante:

14 La Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205) pone especialmente de relieve la importancia del diálogo social en las respuestas a situaciones de crisis y la función esencial que incumbe en ese sentido a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, teniendo en cuenta 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).

15 OIT: [Transition to formality: the critical role of social dialogue](#), Dialogue in Brief, número 1, marzo de 2017.

16 Véase <https://www.un.org/press/en/2020/sqsm20029.doc.htm>

17 Actualmente, se están realizando evaluaciones en muchos países. Por ejemplo, la OIT, en colaboración con el Instituto de Estudios Internacionales Aplicados, está realizando evaluaciones sobre el impacto de la COVID-19 en Jordania, el Líbano y el Iraq, en las que se presta especial atención a los refugiados, migrantes y nacionales que trabajan en la economía informal.

18 OIT: Rapid assessment of the effects on the informal economy of Covid-19 and the preventive measures associated with it. A practical tool (2020, de próxima publicación).

► Nota informativa

La crisis de COVID-19 y la economía informal: Respuestas inmediatas y desafíos de política

- la sensibilización sobre los riesgos relacionados con la COVID-19 y el suministro de información accesible sobre las medidas preventivas, el comportamiento seguro en el lugar de trabajo y los síntomas en caso de infección;
- la elaboración de material de comunicación, como folletos, carteles, vídeos, mensajes de texto y anuncios radiofónicos que sean fácilmente comprensibles y lleguen a quienes trabajan en el sector informal;
- el distanciamiento físico, la desinfección de los locales, la identificación y el equipamiento o la reorganización de las zonas de riesgo, en particular cuando el empleo informal tiene lugar en locales fijos y, cuando sea posible, la adopción de sistemas de ordenación del tiempo de trabajo para evitar que todo el mundo esté en el lugar de trabajo al mismo tiempo.

Deberían elaborarse pautas sanitarias para cada sector y ocupación, por ejemplo, para vendedores ambulantes, trabajadores domésticos, repartidores a domicilio, recicladores y taxistas. En consulta con los trabajadores y sus representantes, los trabajadores deberían utilizar equipos de protección personal y el empleador debería facilitarlos y encargarse de su mantenimiento, sin costo alguno para los trabajadores.

En los lugares donde operan los trabajadores del sector informal deberían existir instalaciones para el lavado de manos de bajo costo o soluciones hidroalcohólicas. Deberían adoptarse medidas para organizar pruebas diarias a los trabajadores con síntomas y el transporte seguro a los hospitales en caso de emergencia.

2.4 Velar por que las personas infectadas tengan un acceso efectivo y asequible a la atención de la salud

Garantizar el acceso efectivo y asequible a la atención de la salud de los trabajadores de la economía informal y sus familias es esencial para hacer frente a la pandemia de COVID-19. Es especialmente importante:

- limitar al mínimo los gastos de bolsillo en salud, ampliando rápidamente la protección social de la salud y ajustando los sistemas de protección social existentes (por ejemplo, renunciando a los copagos o al cobro de tasas a los usuarios, si existen), y

- garantizar la disponibilidad de servicios de salud de calidad, aumentar la capacidad y la accesibilidad de los centros de atención de la salud, especialmente en las zonas rurales, y eliminar otros obstáculos financieros, geográficos o administrativos.¹⁹

En vista de los problemas de salud a que se enfrentan muchos países, las medidas para mejorar el acceso de los trabajadores del sector informal y sus familias a una atención de salud asequible no deberían limitarse a las pruebas y el tratamiento del coronavirus, sino que deberían abarcar también toda la gama de enfermedades transmisibles y no transmisibles a que están expuestos esos trabajadores y sus familias y que, en muchos casos, actúan como factores de comorbilidad.²⁰

Los países que ya habían invertido en la ampliación de la cobertura de la protección social de la salud han podido responder de manera más rápida e inclusiva.²¹ Sin embargo, dada la magnitud del desafío, tal vez sea necesario aumentar aún más los recursos asignados, incluso recurriendo al apoyo internacional. Garantizar el acceso efectivo a una atención sanitaria asequible y asegurar al menos un nivel básico de seguridad de los ingresos a las personas enfermas o que se encuentran en (auto)cuarentena son medios esenciales para salvaguardar la salud pública y los medios de vida.²² Los trabajadores de la economía informal no suelen tener acceso a prestaciones específicas por enfermedad,²³ pero es posible ampliar o introducir nuevas prestaciones para atender esa necesidad.

2.5 Proporcionar ingresos y ayuda alimentaria a las personas para compensar la pérdida o la reducción de la actividad económica

Las repercusiones de la pandemia de COVID-19 exigen la adopción de medidas rápidas y eficaces para mejorar la seguridad de los ingresos de los trabajadores de la economía informal, especialmente de las mujeres con hijos pequeños, grupo que corre el mayor riesgo de sufrir dificultades económicas. Los países pueden utilizar diferentes mecanismos para ampliar el apoyo a los ingresos a los trabajadores de la economía informal.²⁴

- Los países que ya cuentan con sistemas de protección social contributivos y no contributivos pueden ampliar la cobertura a las personas que aún no están cubiertas, aprovechando los mecanismos

19 OIT: [Social protection responses to the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations](#), Social Protection Spotlight (Ginebra, 23 de abril de 2020); WIEGO: [Informal worker demands during COVID-19 crisis](#), 2020.

20 Durante el brote de la enfermedad por el virus del Ébola en África Occidental en 2014-2015, el acceso limitado a los servicios de salud hizo que incrementase la mortalidad del VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis (véase A.S. Parpia et al.: “[Effects of Response to 2014-2015 Ebola Outbreak on Deaths from Malaria, HIV/AIDS, and Tuberculosis, West Africa](#)”, en *Emerging Infectious Diseases* (2016, vol. 22, núm. 3, págs. 433-441).

21 Por ejemplo, Tailandia ha mejorado la protección financiera en virtud de su política de cobertura universal para pacientes de emergencia, que se aplica a nacionales y no nacionales.

22 K. Lönnroth et al.: “Income security in times of ill health – the next frontier of the SDGs”, en *British Medical Journal* (de próxima publicación).

23 OIT, 2020. ‘Sickness Benefits during Sick Leave and Quarantine: Country Responses and Policy Considerations in the Context of COVID-19’, Ginebra.

24 Se puede consultar una síntesis de las medidas adoptadas en el [Monitor de Protección Social de la OIT](#) consagrado a la COVID-19.

► Nota informativa

La crisis de COVID-19 y la economía informal: Respuestas inmediatas y desafíos de política

administrativos y de prestación existentes.²⁵ Pueden elevar los niveles de las prestaciones, adelantar el pago de las mismas y flexibilizar las condiciones para tener derecho a ellas. Ello puede hacerse mediante diferentes programas, como las prestaciones de desempleo, las pensiones universales, las prestaciones por hijos o los programas de asistencia social.²⁶ Los países que invirtieron en el seguro social antes de la crisis están mejor preparados para prestar apoyo urgente a quienes perdieron su empleo, a veces incluso en la economía informal.²⁷ Pueden hasta utilizar los sistemas de protección contra el desempleo para apoyar la conservación del empleo mediante modalidades de trabajo de corta duración, incluso para los trabajadores por cuenta propia o los trabajadores domésticos, independientemente de que sean o no informales, facilitando así una rápida recuperación.²⁸

- Cuando no sea posible ampliar el alcance de los programas existentes, se deberían establecer otros mecanismos para ofrecer el apoyo a los ingresos que sea necesario. Se pueden hacer pagos únicos a grandes categorías de la población, en algunos casos como prestación universal pagada a toda la población residente, o a los que no están protegidos por otros mecanismos. Se puede aplicar un enfoque sectorial que dé prioridad a los trabajadores con ocupaciones particularmente afectadas.
- En algunos contextos, la ayuda alimentaria es necesaria para prevenir el hambre entre los más afectados. En algunos países, los gobiernos han organizado la ayuda alimentaria para los hogares vulnerables y para salvaguardar la nutrición en las zonas rurales. Esto también contribuye a apoyar al sector agrícola y a garantizar la producción ininterrumpida de alimentos.

Movilizar los recursos necesarios, definir los criterios que es necesario cumplir, establecer los niveles de las prestaciones, llegar a las personas, registrar a los beneficiarios con derecho a recibir prestaciones y ofrecer prestaciones con prontitud, en medio de una crisis que avanza rápidamente, constituye una tarea colosal. Las tecnologías digitales pueden aprovecharse para identificar y registrar a los trabajadores y pagar las prestaciones, pero es necesario poner a disposición de quienes no tienen acceso a la tecnología mecanismos alternativos.

Un aspecto crucial de toda estrategia de esta índole es la colaboración con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, incluidas las que operan en la economía informal, las organizaciones de solidaridad social y los órganos de gobierno local. Su función es fundamental para diseñar y aplicar respuestas de emergencia y para reforzar los sistemas de protección social y apoyar la transición a la economía formal.

2.6 Reducción y prevención del daño al tejido económico: mantenimiento de las oportunidades de empleo

Los gobiernos de todo el mundo han adoptado medidas, entre ellas, políticas fiscales y monetarias, para mitigar los efectos de la pandemia en las empresas. Sin embargo, esas medidas pueden eludir a las empresas del sector informal, ya que a menudo quedan fuera del alcance de las políticas y programas gubernamentales. Es necesario adoptar un enfoque adaptado y que tenga en cuenta las cuestiones de género para llegar a ellas.²⁹ De lo contrario, las trayectorias de desarrollo hacia la reducción del hambre, la pobreza y los déficits de trabajo decente podrían invertirse, lo que daría lugar a la inestabilidad social. También podrían malograrse los esfuerzos de los países por contener la propagación de la pandemia.

Se pueden adoptar diversas medidas financieras y monetarias para apoyar a las unidades económicas de la economía informal.

- el apoyo financiero puede consistir en subvenciones, préstamos subvencionados, períodos de gracia para los préstamos pendientes y reprogramación de la deuda con el fin de superar las crisis de liquidez;
- pueden introducirse también medidas para reducir los gastos de explotación, como exenciones o pagos diferidos de servicios públicos como la electricidad, el agua o el alquiler;
- las subvenciones en forma de tarifas reducidas para las llamadas de telefonía móvil y el acceso a Internet, junto con la capacitación, pueden permitir que algunas unidades de la economía informal experimenten con herramientas digitales para proseguir la actividad comercial y generar ingresos.

Sin embargo, identificar y llegar a las empresas del sector informal es una ingente tarea para los gobiernos. La

25 OIT: [Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience. A living document](#) (Departamento de Protección Social, Ginebra, 2019).

26 Por ejemplo, en el Perú el gobierno ha introducido un subsidio monetario para trabajadores independientes en el marco de la emergencia sanitaria (Bono Independiente) (véase <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/noticias/112028-comunicado-01-bono-independiente>).

27 Por ejemplo, los trabajadores domésticos en Sudáfrica y los trabajadores del sector de la confección en Viet Nam están ahora cubiertos por un seguro de desempleo. Véase C. Peyron Bista y J. Carter: Unemployment Protection: [A Training Package and Good Practices Guide: Experiences from ASEAN](#) (Oficina Regional de la OIT para Asia y el Pacífico, Bangkok, 2017).

28 Estos mecanismos se usan principalmente en Europa para conservar el empleo (véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos: [Supporting people and companies to deal with the Covid-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response](#) (París, 2020).

29 Por ejemplo, en la Argentina el gobierno ha concedido un asignación de 10 mil pesos a los trabajadores informales (véase <https://www.infobae.com/economia/2020/03/23/en-medio-de-la-cuarentena-total-el-gobierno-anuncio-un-ingreso-familiar-de-emergencia-de-10000-para-los-trabajadores-informales-y-monotributistas/>).

identificación por los propios propietarios, acompañada de un registro “de entrada” por parte del gobierno y de cierto grado de verificación, podría ser una solución viable. Las MIPYME podrían registrarse utilizando un estatuto existente (por ejemplo, el de microempresarios individuales) o a través de las municipalidades locales, con el apoyo de centros comunitarios y otros tipos de organizaciones sociales y de solidaridad.

Podría ser factible canalizar los fondos a través de bancos, instituciones de microfinanciación y cooperativas financieras con criterios claramente definidos y oficialmente anunciados con fines de divulgación y una mayor transparencia. Ello mejoraría la difícil situación de las mujeres empresarias del sector informal en particular. En la medida de lo posible, la distribución por conducto de los cajeros automáticos o los pagos digitales del gobierno a particulares podrían utilizarse para facilitar las transacciones sin dinero en efectivo que cumplan los requisitos de distanciamiento físico. En el caso de las empresas informales, esos pagos, si se combinan con un sistema de registro “de entrada” y actividades de sensibilización, podrían facilitar una futura transición a la formalidad, especialmente si se establecen incentivos para fomentar esas transiciones.

Con apoyo financiero específico, capacitación, higiene adecuada y equipo de protección personal, y asesoramiento sobre la forma de reducir el riesgo de infección para los empleados y clientes, se podría ayudar a las empresas y los trabajadores del sector informal a aumentar su producción de bienes y servicios que se consideran esenciales durante la pandemia (como la entrega de alimentos). Esas medidas podrían garantizar la continuidad de la actividad empresarial y la protección contra la pérdida de empleo. Por ejemplo,

si las empresas del sector informal recibieran apoyo financiero y capacitación adecuados, podrían empezar a producir máscaras de tela asequibles y solución hidroalcohólica o jabón que cumplieran los requisitos de seguridad sanitaria. Podrían prestar servicios como la limpieza y desinfección diaria de los puestos y mercados, la reorganización del espacio en los mercados o el establecimiento de un sistema de ventas alternadas. También podrían mantener su actividad llegando a los clientes mediante el uso de herramientas y plataformas de TIC y seguir operando mediante aplicaciones para la entrega a domicilio.

El diálogo social tripartito y bipartito debería ser la base de las respuestas de política. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden desempeñar un papel fundamental en la prestación o la promoción de servicios de apoyo, como el acceso a las tecnologías, la financiación y los servicios de desarrollo empresarial, y en el fomento de los vínculos con las empresas formales como incentivo para la formalización. Para ser aún más eficaces, las medidas deberían fortalecer el diálogo y la cooperación entre los interlocutores tripartitos y las organizaciones que representan a los agentes de la economía informal. Además, dado que los propios gobiernos se enfrentan a una crisis fiscal sin precedentes, la movilización de los recursos presupuestarios necesarios para apoyar a las empresas del sector informal exigiría una amplia reasignación presupuestaria, la emisión de bonos del Estado o la obtención de préstamos de organizaciones multilaterales. Por consiguiente, es esencial celebrar consultas eficaces con los interlocutores sociales para evitar algunos posibles efectos negativos de la reasignación presupuestaria en la economía en general.

► 3. Establecimiento de alianzas de colaboración

El marco de las Naciones Unidas para las respuestas socioeconómicas inmediatas a la crisis de COVID-19³⁰ establece un conjunto integrado de medidas de apoyo destinadas a proteger las necesidades y los derechos de las personas afectadas por la pandemia. Se centra en particular en los países más vulnerables y en las personas que corren el riesgo de quedar rezagadas, y hace hincapié en la necesidad de prestar una atención particular, entre otros, a los trabajadores de la economía informal, al tiempo que insiste en el riesgo de que aumente la informalidad a causa de la crisis de COVID-19. El marco proporciona un entorno propicio para que los organismos de las Naciones Unidas establezcan alianzas a fin de hacer frente a los problemas concretos relacionados con la economía informal.

En vista de la alta prevalencia de la economía informal, los países en desarrollo y los países emergentes se enfrentan a un espacio fiscal limitado y a una capacidad reducida para movilizar recursos financieros nacionales. La elaboración y aplicación de respuestas adecuadas requerirá el apoyo de la cooperación internacional, en particular a fin de proporcionar los recursos necesarios para fortalecer la prestación de servicios de salud, prestar apoyo a los ingresos de las personas y sus familias y asegurar que las unidades económicas reciban ayuda financiera. De hecho, el Secretario General de las Naciones Unidas³¹ recomendó un conjunto de medidas para aumentar la capacidad financiera de los países en desarrollo. A este respecto, las alianzas de colaboración entre la comunidad de donantes y las instituciones financieras internacionales para proporcionar los

30 El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible: A UN framework for the immediate socio-economic response to COVID-19, segundo proyecto para discusión (Nueva York, 7 de abril de 2020).

31 El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible: [Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19](#) (New York, March 2020).

recursos que necesitan los países en desarrollo redundan en interés de todos los países, pues la presencia del virus en cualquier parte es una amenaza en todas partes.

Las respuestas a las crisis son eficaces y fomentan la cohesión social cuando se perciben como justas y plantean exigencias equitativas a todos los miembros de la sociedad. La experiencia de la OIT ha demostrado que el diálogo social es fundamental a este respecto y que los gobiernos y los interlocutores sociales deben reforzar su colaboración para diseñar medidas eficaces que permitan superar las repercusiones negativas de la crisis. Las personas que trabajan en la economía informal deben ocupar un lugar central en todas

las respuestas a la COVID-19 que les afecten: el diálogo social puede ser el principal medio para lograr su participación. Durante el último decenio, las organizaciones de empleadores y de trabajadores han hecho grandes progresos en la afiliación de los agentes de la economía informal y/o en la prestación de servicios a los mismos.³² La crisis actual es una oportunidad para reforzar aún más esos vínculos, incluso con las organizaciones sociales y de solidaridad. También brinda la oportunidad de aumentar la participación de las mujeres en los procesos de diálogo social de manera que se traten las limitaciones específicas que afrontan en la economía informal.

► 4. Observaciones finales

Es esencial estimular la economía y el empleo a fin de superar las consecuencias sociales y económicas de la crisis. Esas respuestas deben concebirse y aplicarse sobre la base del diálogo social, un medio de eficacia probada para garantizar que las respuestas a la crisis sean equitativas y eficaces y tengan en cuenta la capacidad y las necesidades de todos los interesados directos. La crítica situación actual ofrece la oportunidad de fomentar la confianza y fortalecer el diálogo social con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de establecer alianzas con los agentes de la economía informal para realizar intervenciones más adaptadas.

Las normas internacionales del trabajo proporcionan bases sólidas para la elaboración y aplicación de respuestas de política equitativas que no dejen a nadie atrás y que garanticen el respeto de todos los derechos humanos, la igualdad de oportunidades y de trato sin discriminación en todos los aspectos del empleo y la ocupación, incluso atendiendo al estado de salud. Esto es particularmente importante para las respuestas a la crisis dirigidas a la economía informal, que emplea a los trabajadores más desfavorecidos, aquellos que, incluso en circunstancias normales, sufren con frecuencia violaciones de los derechos humanos y discriminación.

La OIT puede apoyar la formulación y la aplicación de respuestas inmediatas a la crisis. En el mediano y largo plazo, el bienestar y el trabajo decente de las personas que se desempeñan en la economía informal dependerán en gran medida de los esfuerzos sostenidos que se desplieguen en las esferas que se describen a continuación.

(a) Fortalecimiento de los sistemas de salud para garantizar el acceso a la atención sanitaria y la protección financiera de todos

Los problemas de salud creados y agravados por la COVID-19 han puesto de relieve la necesidad imperiosa de fortalecer la capacidad y la resiliencia de los sistemas de salud, con miras a asegurar que la respuesta inmediata sienta las bases de las reformas que se necesitarán a mediano y largo plazo. También es fundamental garantizar el acceso a la atención de la salud y la protección financiera para todos. Muchos países tienen sistemas de atención de la salud frágiles, ineficaces y fragmentados que no son accesibles a todos, especialmente para quienes trabajan en el sector informal. Invertir esas tendencias debería ser una prioridad. Es necesario adoptar medidas urgentes para colmar las lagunas en la cobertura sanitaria y garantizar la equidad en la utilización de los servicios, en particular para evitar la discriminación por motivos de género y asegurar el acceso de los grupos particularmente vulnerables a la exclusión, como los hogares de bajos ingresos, los migrantes y las personas discapacitadas o con enfermedades crónicas. En muchos países, esto requerirá profundas reformas, un aumento considerable de los recursos públicos asignados al sistema de salud y, lo que es igualmente importante, una mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos disponibles.

b) Creación de una protección social universal

La emergencia de la COVID-19 ha puesto de relieve las preocupantes consecuencias de una cobertura insuficiente y las deficiencias en la protección social de los trabajadores de la economía informal. Ha puesto de manifiesto y reafirmado la importancia de garantizar una cobertura de protección social adecuada para los trabajadores en todas las formas de empleo, adaptada a sus circunstancias y en consonancia con las normas internacionales de seguridad social y la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo. En particular, es urgente acelerar la creación de sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social, para atender las necesidades más apremiantes. La crisis ha acelerado una reforma muy necesaria, obligando a numerosos gobiernos a ampliar temporalmente la protección social a grupos no cubiertos mediante la introducción de medidas extraordinarias y disposiciones legislativas, en particular en materia de enfermedad, desempleo y prestaciones de asistencia social, incluidas las transferencias de efectivo y la ayuda alimentaria. En el futuro, esas medidas provisionales deberían transformarse en mecanismos sostenibles de protección social para todos, incluidos los que se desempeñan actualmente en la economía informal, sobre la base de una distribución justa de los costos entre los empleadores, los trabajadores y los gobiernos, y garantizando el cumplimiento de la legislación laboral y de seguridad social. Se trata de un paso importante para promover el trabajo decente, eliminar el trabajo infantil y apoyar la transición hacia la formalidad.

c) Apoyo a la recuperación de las unidades económicas productivas, aumento de su productividad y facilitación de su transición a la formalidad a fin de mejorar las oportunidades de empleo en el sector formal

Los trabajadores y las empresas de la economía informal carecen de medios para hacer frente a las consecuencias de la pandemia. Si no se les presta apoyo, podría producirse una crisis sin precedentes en el mercado de trabajo y agravar la pobreza. Actuando de consuno, las tecnologías financieras, las organizaciones de trabajadores, las

asociaciones y redes empresariales y los organismos gubernamentales locales pueden llegar a los trabajadores y las unidades del sector informal. Los incentivos y la asistencia técnica adecuados pueden facilitar la formalización de las empresas del sector informal a medio y largo plazo. Las medidas para mitigar la contracción de la economía formal, especialmente de las microempresas y las pequeñas empresas, son decisivas para impedir una mayor “informalización”, en particular en los países en desarrollo. Se debe prestar especial atención a las empresas que se encuentran al borde de la informalidad, ya que podrían pasar fácilmente a la economía informal para sobrevivir. Al adoptar las medidas adecuadas, las empresas también pueden desempeñar un papel fundamental para proteger la seguridad y salud en el trabajo de sus trabajadores, incluso de los riesgos relacionados con la COVID-19. A medida que los países pasen del confinamiento a la recuperación, será esencial restablecer un entorno propicio para las empresas y revitalizar el crecimiento de la productividad a fin de promover la recuperación y fomentar la transición a la formalidad.

d) Facilitar la transición a la formalidad

El último decenio se ha caracterizado por el creciente reconocimiento de que el gran tamaño de la economía informal es un obstáculo importante para la reducción de la pobreza, el logro del trabajo decente para todos y el desarrollo sostenible. Esto explica la inclusión en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la meta 8.3 y su indicador sobre el empleo informal (Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 - Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos). La crisis de COVID-19 ha puesto de manifiesto una vez más las vulnerabilidades de los millones de personas que se ganan la vida en la economía informal, y sirve para recordar la necesidad crucial de priorizar en las políticas nacionales la transición hacia la formalidad. La recuperación económica, si bien es necesaria, no reducirá por sí sola la informalidad; también es esencial contar con políticas públicas adecuadas. La Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm.204) (y su anexo) sigue siendo un instrumento pertinente a ese respecto. Desde su aprobación en 2015, se han dado grandes pasos para comprender las causas de la informalidad y encontrar los mecanismos para superar los obstáculos a la formalidad. Al salir de la crisis de COVID-19, convendrá avanzar con determinación en esa dirección.

Contacto

Organización Internacional del Trabajo
Route des Morillons 4
1211 Ginebra 22
Suiza

T: +41 22 799 6754
E: inwork@ilo.org
ilo.org/informaleconomy