

www.relats.iberoamerica.com

EL DOBLE MARCO DE OIT SOBRE PRECARIZACIÓN LABORAL

Alvaro Orsatti
RELATS, octubre 2025

En las dos últimas décadas, OIT avanzó en un instrumental normativo aplicado a regular situaciones de empleo asalariado en condiciones de precariedad laboral, con el formato de recomendaciones. La 198 sobre Relación de Trabajo (2006) y la 204 sobre Transito de la economía informal a la formal (2015).

La primera era el punto final de un ciclo iniciado en los años noventa que atiende a situaciones específicas de empleo que, siendo legales (en el sentido de estar convalidadas, o no reguladas, por la normativa), presentan déficit de calidad: trabajo a tiempo parcial (1994), trabajo a domicilio (1996), trabajo tercerizado mediante agencias de empleo privadas (1997). En este ciclo, la iniciativa más audaz fue una norma sobre trabajo en régimen de subcontratación, discutida en 1998, que no alcanzó a concretarse, por la resistencia del Grupo de Empleadores¹.

El intento de salvar esa parálisis fue un acuerdo tripartito para avanzar hacia una norma enfocada en las simulaciones de relaciones

¹ El laboralista uruguayo Oscar Ermida Uriarte, testigo desde su trabajo en OIT de América Latina, que había un acuerdo inicial entre el Grupo de Trabajadores y Empleadores para tratar esta norma y la de agencias de empleo de manera secuencial, siendo que cada uno tenía un interés particular en uno y otro tema, pero que conseguido el primero, el sector empleador se desinteresó en cumplir con el segundo. Por añadidura, en el sector trabajador se considera que la norma sobre agencias tiene elementos de relativa debilidad respecto de su visión del tema, lo que fue expresado, tiempo después (2009) cuando OIT intentó relanzar ese convenio.

laborales como si fueran intercambios de carácter civil o comercial. La R198 fue el resultado, implicando entonces una solución de compromiso con la intención inicial, ya que incluía el tratamiento de relaciones triangulares en que no estaba clara la responsabilidad respecto de los trabajadores.

Algunos años después, la R204 es el punto final de un ciclo paralelo, promovido por el Grupo de Trabajadores, dirigido a ampliar el significado del concepto de “informalidad” laboral, para no circunscribirlo al trabajo cuenta propia y a la microempresa, donde se presumía que el alcance de la normativa laboral era bajo (por la menor visibilidad de estos establecimientos para la administración del trabajo y la nula presencia de la representación sindical). Esta perspectiva se había expresado primero en un Simposio mundial de ACTRAV (el área técnica para los trabajadores) (1997), y luego en una resolución (2002), que ya utilizaba el nuevo término de “trabajo decente”. Tal estrategia implicaba disolver el ya establecido concepto de “sector informal” en un universo más amplio que, con eje en la falta de registro (por las agencias gubernamentales, especialmente la seguridad social) del trabajo independiente y el trabajo en relación de dependencia.

Respecto de este segundo conjunto, que incluía a todo tipo de empresas y trabajadores (incluyendo la economía social y en el sector público), se utilizaba ahora el concepto de “empleo informal en la economía formal”, alcanzando así al grueso de relaciones con estas características, en empresas pequeñas, medianas y grandes.

Recién en 2015, fue posible encarar el debate sobre una normativa específica, a partir que los empleadores se interesaron en ello, en el marco de lo que consideraban una “nueva etapa” de su presencia ideológica en la OIT, luego de que, en 2007, obtuvieran la aprobación de una Resolución sobre Empresas sostenibles.

En concreto, la R204 bifurcaba su promoción de normativa protectora del conjunto de trabajadores no asalariados y asalariados.

En el medio de ambas iniciativas, y por impulso del sector trabajador, en OIT se desarrolló el concepto de “empleo precario”, reservado para empleo asalariado en condiciones insatisfactorias, incluyendo la

duración de la jornada, la estabilidad, el nivel salarial, la salud y seguridad y la participación sindical, y los aspectos mencionados de falta de claridad sobre el empleador responsable, y la informalidad. Este intento alcanzó a tener un acuerdo “técnico” entre los Grupos en el 2015, pero su desarrollo posterior quedó detenido por un arrepentimiento del Grupo de empleadores, que llevó a su muy escaso uso (aun cuando alcanzó a utilizarse en algunos instrumentos tripartitos), y su reemplazo por el de “nuevas formas emergentes de empleo” (fórmula utilizada en la Declaración del Centenario sobre Futuro del Trabajo, de 2019)². El Grupo de trabajadores y las organizaciones sindicales internacionales no abandonaron su uso, por lo que ha quedado un doble estándar terminológico, que es parte de la dialéctica diplomática en el proceso dinámico de OIT.

Por lo tanto, las dos Recomendaciones son, en la práctica, una instrumentación conceptual y sugerencia (ya que las Recomendaciones no tienen la fuerza de los Convenios, al momento de demandas de aplicación): el “empleo precario” está presente en ambas, en lo que respecta al empleo asalariado, y así pueden ser utilizadas, al referirse a aspectos de simulación, no registración o ambigüedad.

Esta nota sistematiza los contenidos de las dos Recomendaciones.

² Aún así, el “empleo precario” ha quedado definido de una manera aproximada a esta versión más actual en las resoluciones del CIET, el área de OIT aplicada a las estadísticas del trabajo en 1994.

RECOMENDACIÓN 198

I.Marco general	Existen dificultades para determinar la existencia de una relación de Trabajo cuando: • No resultan claros los derechos y obligaciones respectivas de las partes interesadas. • Hay insuficiencias o limitaciones en la legislación, en su interpretación o en su aplicación. • También existen situaciones en que se ha intentado encubrir la relación de trabajo mediante acuerdos contractuales que ocultan la verdadera situación jurídica. • Se entiende que existe una relación de trabajo encubierta cuando un empleador considera a un empleado como si no lo fuese, con lo que los trabajadores se ven privados de la protección a que tienen derecho. • Las dificultades para determinar la existencia de una relación de trabajo pueden crear graves problemas: ➤ a los trabajadores interesados. ➤ a su entorno. ➤ a la sociedad en general.
II. Ambito de aplicación	• La protección debería ser accesible a todos los interesados, en particular a los empleadores y trabajadores, y entre estos últimos a los vulnerables. • Las normas debieran aplicarse a todas las formas de acuerdos contractuales, incluidas las que vinculan a varias partes, de modo que los trabajadores asalariados tengan la protección a que tienen derecho. Para ello, los acuerdos debieran estipular a quién incumbe la responsabilidad por la protección que prevén.

	• La política nacional de protección de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo no debería interferir en las verdaderas relaciones civiles y comerciales. • La protección efectiva y la prevención de abusos debería cubrir a trabajadores especialmente afectados por la incertidumbre, en cuanto a la existencia de una relación de trabajo, lo que incluye: ➤ a las trabajadoras. ➤ a los trabajadores más vulnerables. ➤ a los jóvenes trabajadores. ➤ a los trabajadores de edad. ➤ a los trabajadores de la economía informal. ➤ a los trabajadores migrantes. ➤ a los trabajadores con discapacidades.
III.Autoridades competentes	• La garantía de cumplimiento y la aplicación de la legislación relativa a la relación de trabajo debería realizarse a través de los servicios de inspección del trabajo, en colaboración con la administración de la seguridad social y las autoridades fiscales. • La solución de controversias sobre la existencia y las condiciones de una relación de trabajo debería ser competencia de: ➤ los tribunales del trabajo. ➤ otros tribunales. ➤ c.Instancias de arbitraje.
IV.Actores sociales	• La política nacional debería formularse y aplicarse en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. • Estas organizaciones deberían: ➤ estar representadas en igualdad en el mecanismo de seguimiento de la evolución del mercado de trabajo y de la organización del trabajo.

	➤ ser consultadas en el marco de este mecanismo, con la frecuencia necesaria y, cuando sea posible y útil, sobre la base de informes de expertos o estudios técnicos. • Una de las consultas debiera referirse a qué trabajadores con ciertas características deben ser considerados, en general o en un sector determinado, como trabajadores asalariados o como trabajadores independientes. • Los trabajadores y los empleadores deberían tener acceso efectivo a los tribunales y otras instancias de arbitraje.
V. Recomendaciones de política	• La legislación y su interpretación deberían ser compatibles con los objetivos del trabajo decente, lo que incluye resolver la incertidumbre acerca de la existencia de una relación de trabajo, de modo que se garantice una competencia leal y la protección efectiva de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo. • La protección debería basarse en leyes eficaces, efectivas y de amplio alcance: ➤ asegurándose su cumplimiento y aplicación efectiva. ➤ examinando tal normativa a intervalos apropiados y, de ser necesario, adaptándola y clarificándola en cuanto al ámbito de aplicación. • Debería: ➤ proporcionarse acceso efectivo a procedimientos y mecanismos que sean expeditos, poco onerosos, justos y eficaces para la solución de controversias relativas a la existencia y las condiciones de una relación de trabajo. ➤ supervisarse periódicamente los programas y dispositivos de control del cumplimiento.

	➤ establecerse medidas eficaces destinadas a eliminar los incentivos que fomentan las relaciones de trabajo encubiertas. ➤ promoverse el papel, entre otros, de la negociación colectiva y el diálogo social, entre otros, como medios para encontrar soluciones a las cuestiones relativas al ámbito de la relación de trabajo a escala nacional. ➤ preverse una formación apropiada y adecuada sobre normas internacionales del trabajo pertinentes, derecho comparado y jurisprudencia para la judicatura, los árbitros, los mediadores, los inspectores del trabajo y otras personas encargadas de la solución de controversias y del cumplimiento de las leyes y normas nacionales en materia de trabajo ➤ ofrecerse orientación a las partes interesadas en el lugar de trabajo. ➤ proporcionarse orientación sobre la manera de determinar eficazmente la existencia de una relación de trabajo y sobre la distinción entre trabajadores asalariados y trabajadores independientes. ➤ establecerse un mecanismo apropiado, o valerse de uno existente para: recopilar información y datos estadísticos, realizar estudios sobre los cambios registrados en la estructura y las modalidades de trabajo, a nivel nacional y sectorial, y seguirse la evolución del mercado de trabajo y de la organización del trabajo.
VI. Dimensión internacional	• La globalización de la economía ha incrementado la movilidad de los trabajadores que necesitan protección, como mínimo, contra la selección de la legislación aplicable con el fin de eludir la protección nacional; • En el marco de la prestación de servicios

	transnacionales, es importante determinar a quién se considera como trabajador vinculado por una relación de trabajo, qué derechos tiene y quién es el empleador. • En el contexto del movimiento transnacional de trabajadores, al formular una política nacional, los Estados nacionales debería, previa consulta, considerar la posibilidad de adoptar medidas apropiadas en el marco de su jurisdicción y, cuando proceda, en colaboración con otros Estados nacionales, a fin de aportar una protección efectiva y prevenir abusos contra los trabajadores migrantes que se encuentran en su territorio, que puedan verse afectados por una situación de incertidumbre en cuanto a la existencia de una relación de trabajo, • Cuando los trabajadores son contratados en un país para trabajar en otro, los Miembros interesados pueden considerar la posibilidad de concertar acuerdos bilaterales con objeto de prevenir abusos y prácticas fraudulentas encaminadas a eludir los acuerdos existentes para la protección de los trabajadores en el contexto de una relación de trabajo. • Los Estados nacionales deberían establecer mecanismos nacionales específicos para asegurar que pueda determinarse eficazmente la existencia de relaciones de trabajo en el marco de la prestación de servicios transnacionales. Debería prestarse atención al desarrollo de contactos sistemáticos y al intercambio de información sobre esta cuestión con otros Estados.
--	--

RECOMENDACIÓN 204

I.Principios	1. Los Miembros, al formular estrategias coherentes e
---------------------	---

rectores	integradas para facilitar la transición, deberían tener en cuenta: a) la diversidad de características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas, así como la necesidad de abordar esa diversidad mediante enfoques específicos ; b) los contextos específicos de cada país y sus prioridades en materia de transición ; c) que para facilitar la transición se pueden aplicar diversas y múltiples estrategias; d) la necesidad de coherencia y coordinación entre una diversidad de ámbitos de políticas para facilitar la transición a ; e) la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos de todas las personas ocupadas en la economía informal; f) el logro del trabajo decente para todos, mediante el respeto, en la legislación y la práctica, de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; g) las normas internacionales del trabajo actualizadas que proporcionan orientaciones en ámbitos de políticas específicos (véase el anexo); h) la promoción de la igualdad de género y la no discriminación; i) la necesidad de prestar especial atención a las mujeres, los jóvenes, los migrantes, las personas de edad, los pueblos indígenas y tribales, las personas afectadas por el VIH o el sida, las personas con discapacidad [los trabajadores domésticos y los agricultores de subsistencia], que son especialmente vulnerables a los déficits más graves de trabajo decente en la economía informal; j) la preservación y el aumento, durante la transición a la formalidad, del potencial empresarial, la creatividad, el dinamismo, las competencias profesionales y la capacidad de innovación de los trabajadores y las unidades económicas; k) la necesidad de contar con un enfoque equilibrado que combine incentivos y medidas destinadas a promover el
-----------------	---

	cumplimiento, l) la necesidad de prevenir y sancionar el abandono deliberado de la economía formal para evadir el pago de impuestos y eludir el cumplimiento de la legislación social y laboral.
II. Marcos jurídicos y de políticas	1. Los Miembros deberían adoptar, revisar y hacer cumplir la legislación nacional u otras medidas a fin de garantizar una cobertura y una protección apropiadas de todas las categorías de trabajadores y unidades económicas. 2.. Los Miembros deberían llevar a cabo una evaluación y un diagnóstico adecuados de los factores, características y circunstancias de la actividad informal en el contexto de cada país, a fin de fundamentar adecuadamente la formulación y la aplicación de leyes, políticas y otras medidas destinadas a facilitar la transición. 3.. Los Miembros deberían velar por que las estrategias o planes nacionales de desarrollo incluyan, cuando proceda, un marco integrado de políticas que facilite la transición, tomando en consideración el papel que desempeñan los diferentes niveles de gobierno. 4. Este marco integrado de políticas debería abordar: a) una estrategia de crecimiento incluyente y la generación de empleos de calidad en la economía formal basados en el trabajo decente; b) un entorno legislativo y normativo apropiado; c) un entorno empresarial y de inversión propicio; d) el respeto, la promoción y la puesta en práctica de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; e) la organización y la representación de los empleadores y de los trabajadores para promover el diálogo social; f) la promoción de la igualdad y la eliminación de la discriminación; g) la promoción de la iniciativa empresarial, de las micro, pequeñas y medianas empresas y de otras formas de modelos empresariales y unidades económicas, como las cooperativas y otras unidades de la economía social y

	solidaria; h) el acceso a la educación, el aprendizaje a lo largo de la vida y el desarrollo de las competencias laborales; i) el acceso a los servicios financieros, incluso mediante un marco normativo que promueva un sector financiero incluyente; j) el acceso a los servicios para las empresas; k) el acceso a los mercados; l) el acceso a la infraestructura y la tecnología; m) las políticas sectoriales; n) el establecimiento de pisos de protección social, cuando no existan, y la extensión de la cobertura de la seguridad social; o) las estrategias de desarrollo local en los medios rural y urbano, incluido el acceso regulado a los espacios públicos con fines de subsistencia; p) una seguridad y una salud efectivas en el trabajo; q) unas inspecciones del trabajo eficientes y eficaces; r) la seguridad de los ingresos, con inclusión de políticas de salario mínimo adecuadamente formuladas; s) un acceso efectivo a la justicia, y t) mecanismos de cooperación internacional. 5. Al formular y aplicar un marco integrado de políticas, los Miembros deberían asegurar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, y la cooperación entre los órganos y las autoridades competentes, tales como las autoridades tributarias, las instituciones de la seguridad social, las inspecciones del trabajo, las autoridades aduaneras, los organismos de migración y los servicios de empleo, entre otros actores, en función de las circunstancias nacionales. 6. Los Miembros deberían reconocer la importancia que la tierra y la propiedad tienen para preservar las oportunidades de los trabajadores y de las unidades económicas en lo que atañe a garantizar la seguridad de sus ingresos durante la transición.
III. Políticas de empleo	1. Para alcanzar el objetivo de la creación de empleos de calidad en la economía formal, los Miembros deberían

	formular y aplicar una política nacional de empleo que esté en consonancia con el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y hacer del empleo pleno, decente, productivo y libremente elegido una meta central de su estrategia o plan nacional de desarrollo y crecimiento. 2.. Los Miembros deberían promover la puesta en práctica de un marco global de políticas de empleo establecido sobre la base de consultas tripartitas, el cual podría incluir los elementos siguientes: a) políticas macroeconómicas de fomento del empleo que respalden la demanda agregada, la inversión productiva y la transformación estructural, promuevan empresas sostenibles, sustenten la confianza de las empresas y corrijan las desigualdades; b) políticas comerciales, industriales, tributarias, sectoriales y de infraestructura que fomenten el empleo, eleven la productividad y faciliten los procesos de transformación estructural; c) políticas empresariales que fomenten empresas sostenibles y que favorezcan en particular las condiciones para un entorno propicio, teniendo en cuenta la resolución y las conclusiones sobre empresas sostenibles del 2007, lo que comprende el apoyo a las microempresas, a las pequeñas y medianas empresas, a la iniciativa empresarial y al establecimiento de normativas bien diseñadas, transparentes y adecuadamente difundidas que faciliten la transición y una competencia leal; d) políticas de educación y de desarrollo de competencias laborales que respalden el aprendizaje a lo largo de la vida, se adecúen a las cambiantes necesidades del mercado laboral y las necesidades generadas por las nuevas tecnologías y reconozcan los conocimientos adquiridos previamente, por ejemplo en los sistemas de aprendizaje informales, ampliando así las opciones para la obtención de un empleo formal; e) políticas e instituciones para el mercado laboral y otras medidas, como las transferencias en efectivo y otros dispositivos de protección social, los programas de
--	--

	empleo público y los mecanismos de garantía, que ayuden a los hogares de bajos ingresos a salir de la pobreza y obtener empleos libremente elegidos, y promuevan la divulgación y prestación eficaces de los servicios de empleo entre las personas ocupadas en la economía informal, y f) medidas integrales de activación que faciliten la transición de la escuela al trabajo, en particular para los jóvenes desfavorecidos, como los mecanismos que garantizan el acceso de los jóvenes a la capacitación y al empleo productivo continuo.
IV.Derechos y protección social	1. Los Miembros deberían adoptar medidas para lograr el trabajo decente y respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo para las personas ocupadas en la economía informal, a saber: a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil, y d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. 2. Los Miembros deberían: a) adoptar medidas inmediatas para subsanar las condiciones de trabajo inseguras e insalubres que a menudo caracterizan el trabajo en la economía informal, y b) promover y extender la protección de la seguridad y la salud en el trabajo en la economía informal. 3. Los Miembros deberían: a) extender progresivamente en la legislación y en la práctica, a todos los trabajadores de la economía informal, la protección en materia de seguridad social, la protección de la maternidad, las condiciones de trabajo decentes y el salario mínimo, cuando tal protección exista; b) establecer y mantener pisos nacionales de protección social en el marco de sus sistemas de seguridad social,

	prestando una atención particular a las necesidades y circunstancias de las personas ocupadas en la economía informal y de sus familias; c) extender progresivamente la cobertura del seguro social a las personas ocupadas en la economía informal y, de ser necesario, adaptar los procedimientos administrativos, las prestaciones y las cotizaciones, teniendo en cuenta su capacidad contributiva, y d) alentar una prestación asequible y accesible de los servicios de guardería y otros servicios de calidad de atención a la persona, para promover la igualdad de género en los ámbitos de la iniciativa empresarial y de las oportunidades de empleo.
V,Incentivos, cumplimiento y control de la aplicación	1. Los Miembros deberían: a) reducir, cuando corresponda, los obstáculos a la transición incluidos los relativos al registro, la tributación y el cumplimiento de la legislación, b) promover las ventajas de una transición efectiva a la economía formal y proporcionar incentivos para realizarla, como un mejor acceso a los servicios para las empresas, al financiamiento, a la infraestructura, a los mercados, a la tecnología, a los programas de educación y capacitación y a los derechos de propiedad. 2. Los Miembros deberían: a) establecer mecanismos apropiados, o revisar los mecanismos existentes, que permitan garantizar el cumplimiento de la legislación nacional con objeto de facilitar la transición de la economía informal a la economía formal; b) dotarse de un sistema de inspección adecuado y apropiado, extender la cobertura de la inspección del trabajo a todos los trabajadores y lugares de trabajo y proporcionar orientaciones a los órganos encargados de hacer cumplir la ley, incluso sobre el modo de abordar las condiciones de trabajo en la economía informal; c) adoptar medidas para asegurar el suministro efectivo de información, la prestación de asistencia para el

	cumplimiento de la legislación pertinente y el desarrollo de la capacidad de los actores pertinentes; d) establecer procedimientos eficaces y accesibles para la presentación de reclamaciones y recursos, y e) establecer medidas preventivas y correctivas apropiadas para facilitar la transición y velar por que las sanciones administrativas, civiles o penales previstas en la legislación nacional sean adecuadas y se apliquen estrictamente en caso de incumplimiento.
VI. Libertad de asociación y libertad sindical, diálogo social y papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores	1. Los Miembros deberían garantizar que las personas ocupadas en la economía informal disfruten de la libertad de asociación y la libertad sindical y ejerzan el derecho de negociación colectiva, incluido el derecho de constituir las organizaciones, federaciones y confederaciones que estimen convenientes y, con la condición de observar sus estatutos, de afiliarse a las mismas. 2. Los Miembros deberían crear un entorno propicio para que los empleadores y los trabajadores ejerzan su derecho de organización y de negociación colectiva y participen en el diálogo social en el marco de la transición. 3. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían considerar, cuando proceda, la posibilidad de ampliar su afiliación y su prestación de servicios a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal. 4. Los Miembros, al elaborar, aplicar y evaluar las políticas y programas pertinentes con respecto a la economía informal, incluida su formalización, 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 representantes de las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal. 3. Los Miembros y las organizaciones de empleadores y

	de trabajadores podrán solicitar la asistencia de la OIT al objeto de potenciar la capacidad de las organizaciones representativas de los empleadores y los trabajadores y, cuando existan, de las organizaciones representativas de las personas ocupadas en la economía informal, para que estas organizaciones presten a su vez asistencia a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal con el fin de facilitar la transición.
VII. Aplicación y seguimiento	1. Los Miembros deberían dar cumplimiento a las disposiciones de la Recomendación, a través de uno o más de los siguientes medios: a) la legislación nacional; b) los convenios colectivos; c) las políticas y los programas; d) la coordinación efectiva entre los órganos gubernamentales y demás partes interesadas; e) el desarrollo de las capacidades institucionales y la movilización de recursos, f) otras medidas acordes con la legislación y la práctica nacionales. 2. Los Miembros, cuando proceda, deberían realizar con carácter periódico un examen de la eficacia de las políticas y las medidas destinadas a facilitar la transición, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores 3. Los Miembros, al establecer, desarrollar, aplicar y examinar periódicamente las medidas adoptadas para facilitar la transición a la economía formal, deberían tener en cuenta las orientaciones contenidas en los instrumentos de la OIT y de las Naciones Unidas pertinentes para la economía informal, que se enumeran en el anexo (el que podrá ser revisado posteriormente). 4. Ninguna disposición de la presente Recomendación debería interpretarse en el sentido de que reduce la protección prevista en otros instrumentos de la OIT para las personas ocupadas en la economía informal.

