



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

179



La situación de los trabajadores de la economía informal en el Cono Sur y el Área Andina

**(Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay,
Colombia, Perú y Venezuela)**

Álvaro Orsatti y Rosario Calle

OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV)

Proyecto “Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina”



*Proyecto financiado por el Ministerio de Trabajo
y Asuntos Sociales de España*

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2004
Primera edición 2004

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual, en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

ISBN: 92-2-315597-5
ISSN: 1020-3974

ORSATTI, Álvaro; CALLE, Rosario

La situación de los trabajadores de la economía informal en el Cono Sur y el Área Andina

Lima: OIT/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe - Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), Proyecto “Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina”, 2004. 183 p. (Documento de trabajo, 179)

Condiciones de trabajo, sector informal, trabajador doméstico, trabajo a domicilio, vendedor ambulante, sindicatos, cuadros estadísticos, Mercosur, Región Andina. 08.02.2.

ISBN: 92-2-315597-5

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas, procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencione firmas, procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en Las Flores 295, San Isidro, Lima 27 – Perú, o pidiéndolas al Apartado Postal 14- 124, Lima, Perú.

Vea nuestro sitio en la red: www.oit.org.pe.

Impreso en Perú

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar a veces la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear en ocasiones el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Serie del Proyecto

“Los Sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina”,
financiado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España

Documento de Trabajo N° 178

El desafío de la solidaridad. Las condiciones de vida y de trabajo de los migrantes peruanos en Chile.

J. Mujica

ISBN versión impresa: 92-2-315600-9

ISBN versión PDF: 92-2-315601-7

ISBN versión HTML: 92-2-315602-5

(www.oit.org.pe/proyectoactrav)

Documento de Trabajo N° 179

La situación de los trabajadores de la economía informal en el Cono Sur y el Área Andina.

A. Orsatti, R. Calle

ISBN versión impresa: 92-2-315597-5

ISBN versión PDF: 92-2-315598-3

ISBN versión HTML: 92-2-315599-1

(www.oit.org.pe/proyectoactrav)

Documento de Trabajo N° 180

El dilema de la seguridad social en el Cono Sur.

E. Murro

ISBN versión impresa: 92-2-315594-0

ISBN versión PDF: 92-2-315595-9

ISBN versión HTML: 92-2-315596-7

(www.oit.org.pe/proyectoactrav)

Documento de Trabajo N° 181

Buenas Prácticas para el reconocimiento del derecho de los trabajadores a la libre circulación en el MERCOSUR.

A. J. Robles

ISBN versión impresa: 92-2-315590-8

ISBN versión PDF: 92-2-315592-4

ISBN versión HTML: 92-2-315593-2

(www.oit.org.pe/proyectoactrav)

Versión en CD ROM (incluye los 4 documentos)

ISBN: 92-2-315591-6

PRÓLOGO

Hay muchos factores que influyen en el fuerte incremento de la economía informal, desde el complicado y largo proceso de formalización de un emprendimiento, hasta la carrera fomentada por ciertas empresas para abaratar costos tercerizando algunos rubros, pasando por las bajas tasas de crecimiento económico y los cambios tecnológicos que reducen la demanda de empleo por unidad producida. Tampoco hay que olvidar que la falta de protección social, sobre todo de seguro de desempleo o de acceso a la jubilación, ha hecho que muchas personas que perdieron su empleo formal hayan tenido que acudir a buscar una salida en el auto-emprendimiento.

En todo caso, la realidad comprobada en América Latina es que existen, se calcula, unos 80 millones de trabajadores que se desempeñan en este amplio espectro que define a la economía informal, muchos de ellos inmersos en actividades de subsistencia, sin protección social, y donde los derechos laborales brillan por su ausencia. Para la OIT está claro que se encuentran situados en el polo más alejado del trabajo decente.

La publicación que ahora presentamos hace un repaso de esta situación. Se adentra en el debate del contenido preciso del término, tantas veces discutido, de “economía informal” y repasa el proceso de construcción de alternativas que se ha dado sobre todo en la OIT, haciendo énfasis en las propuestas que ha ido impulsando la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV).

También analiza la situación que se vive en ocho países de América: Colombia, Perú y Venezuela en el Área Andina, y Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay en el Cono Sur. En ellos las realidades no son homogéneas, salvo por una nota: la tendencia general que se sigue manteniendo es que la gran mayoría de los empleos que se crean surgen en la economía informal.

A partir de ese análisis, los dos autores han indagado las iniciativas que están desarrollando las organizaciones sindicales frente a esta problemática, algunas intentando integrar a los trabajadores de este sector en sus formas organizativas clásicas, otras experimentando propuestas nuevas.

El documento es amplio y muy clarificador, porque consolida trabajos realizados anteriormente. Pero, a la vez, es innovador porque plantea incógnitas y realidades certeras del papel que el sindicalismo está enfrentando en este campo.

Jim Baker
Director de ACTRAV

Daniel Martínez
Director a.i. de la Oficina Regional
de la OIT para las Américas

INDICE

INTRODUCCIÓN	9
PRIMERA PARTE: MARCO CONCEPTUAL	11
I. MARCO CONCEPTUAL	13
1. La definición básica de informalidad	13
2. La definición amplia de informalidad	17
3. Trabajo doméstico y a domicilio	20
a) Trabajo doméstico	20
b) Trabajo a domicilio	24
4. Mujer e informalidad	26
5. Trabajo infantil e informalidad	28
SEGUNDA PARTE: MARCO PROPOSITIVO	31
I. EL ENFOQUE DE ACTRAV (OFICINA DE ACTIVIDADES PARA TRABAJADORES, DE LA OIT)	33
1. Marco general	33
2. Estrategias externas	34
a) El capítulo laboral	34
b) El capítulo de la protección social	36
c) El capítulo de la formación profesional	39
3. Estrategias internas	42
a) Vinculación del sindicalismo con el trabajo informal	42
b) Ampliación de la base sindical	45
c) Alianzas y sindicalismo comunitario	51
d) Concientización y formación	54
II. EL ENFOQUE DE LA OIT REGIONAL	56
1. Marco general regulatorio	56
2. El capítulo laboral	59
3. El capítulo del comercio ambulante	64
III. NORMATIVA INTERNACIONAL DE LA OIT Y DIÁLOGO SOCIAL	
1. Enfoque de ACTRAV	72
2. La Declaración de 1998 y la Resolución sobre Trabajo Decente y Trabajo Informal de 2002	74
3. Otros convenios y recomendaciones de la OIT	76
4. Organización y alianzas desde otros sectores sociales	77
a) ONGs	77
b) Cooperativismo	78
c) Organizaciones empresariales	82
IV. ESTRATEGIAS Y PRÁCTICAS DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES REGIONALES Y SECTORIALES	84
1. Las confederaciones regionales	84

a) La Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOUSL)	84
b) La Confederación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT), de la Confederación Mundial de Trabajadores (CMT)	94
2. Estrategias de organizaciones sectoriales	98
a) La CONLACTRAHO (Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar)	99
b) La ULAT-MUN (Unión Latinoamericana de Trabajadores Municipales)	100
TERCERA PARTE: ANÁLISIS LEGAL Y ESTADÍSTICO POR PAISES Y POR SUBREGION	105
I. NORMATIVA APLICABLE AL TRABAJO INFORMAL	107
1. Constituciones políticas y leyes nacionales del trabajo	107
2. Convenios internacionales del trabajo	108
3. Normas locales	109
4. Un ejercicio de registro normativo integral	113
5. Tratamiento de los falsos trabajadores independientes	115
II. ENFOQUE CUANTITATIVO: LA INFORMALIDAD EN AMERICA LATINA	118
1. Marco metodológico	118
2. Resultados	121
a) Cono Sur: situación en el 2001	121
b) Área andina: situación en el 2001	125
CUARTA PARTE: PROPUESTAS SINDICALES	127
I. PRÁCTICAS Y ESTRATEGIAS SINDICALES	129
1. Organizaciones Nacionales	129
a) Cono Sur	129
b) Área andina	136
2. Organizaciones subregionales	140
II. RESUMEN DE CONTENIDOS APLICABLES A UNA ESTRATEGIA SINDICAL HACIA EL TRABAJO INFORMAL	142
1. Sobre el concepto de informalidad	142
2. Sobre las estrategias y prácticas de las organizaciones nacionales encuestadas	144
3. Sobre el “dimensionamiento” y la caracterización del trabajo informal sujeto de políticas sindicales	146
4. Hacia una agenda integral de políticas sindicales	148
ANEXO ESTADÍSTICO DEL CONO SUR	150
ANEXO ESTADÍSTICO DEL ÁREA ANDINA	167
GLOSARIO	176
BIBLIOGRAFÍA COMENTADA	179

INTRODUCCIÓN

Este informe es la síntesis de dos estudios subregionales realizados en el marco del Proyecto ACTRAV-OIT “Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina”, con la denominación “La situación de los trabajadores informales en los Países del MERCOSUR y Chile y en los países del Área andina”.

Sobre la base de los objetivos iniciales del Proyecto, el estudio se concentró en cuatro aspectos:

1. PRIMERA PARTE

Sistematizar un marco conceptual sobre el trabajo informal, con origen en las propuestas de la OIT, particularmente de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe y de ACTRAV, que pueda ser utilizado en actividades de formación sindical para trabajadores informales. En este plano, se ha optado por diferenciar lo que podría denominarse la “definición base”, de la “definición amplia”, para incluir en esta última las distintas categorías atípicas de trabajo flexible y precario que la OIT tiende crecientemente a incluir en el universo de la informalidad, cuando se parte de las personas más que de las empresas. También se ha destacado la situación de tres categorías específicas de trabajo informal: el doméstico, el realizado a domicilio, y el infantil.

2. SEGUNDA PARTE

Sistematizar un marco propositivo sobre trabajo informal, nuevamente teniendo como fuente la OIT, pero ahora recogiendo también las propuestas del sindicalismo regional, diferenciando

lo que puede denominarse “estrategia interna”, de la “estrategia externa”, en el sentido del lugar que ocupan en la estrategia sindical los capítulos dirigidos hacia el trabajo al interior de la organización, frente a aquellos de carácter sociopolítico dirigidos a colaborar con los gobiernos, los trabajadores informales y la sociedad en su conjunto sobre esta temática. Esta segunda parte se centra sobre la normativa internacional y el diálogo social.

3. TERCERA PARTE

Conocer dos aspectos aplicados de la situación en las dos subregiones seleccionadas: la normativa aplicable a nivel nacional, incluyendo las normas internacionales del trabajo, y la información estadística disponible que tiene como fuente la OIT regional.

4. CUARTA PARTE

Conocer el enfoque utilizado por las principales centrales y confederaciones nacionales de las dos subregiones analizadas, sobre la base de una encuesta especial elaborada por el Proyecto; y, por último, resumir algunas propuestas que favorezcan el debate sindical.

Estos resultados serán entonces la base para el debate e intercambio entre las propias organizaciones sindicales de sendas subregiones, con el apoyo de ACTRAV, para estimular un tratamiento lo más homogéneo posible, atendiendo a las especificidades de cada país, propendiendo así a enfoques subregionales articulados.

**PRIMERA PARTE:
MARCO CONCEPTUAL**

I. MARCO CONCEPTUAL

El Proyecto ha partido de la definición de las ocupaciones informales como ocupaciones de sobrevivencia, con lo que retoma los enfoques habituales de la OIT en América Latina, desde el PREALC-OIT y la Oficina Regional. De todas formas, teniendo en cuenta algunos comentarios adicionales de ACTRAV y las recientes decisiones adoptadas por la OIT en su 90ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2002), conviene también disponer de una definición “amplia” de informalidad, como se la podría denominar, por oposición a la definición más estricta, “de base”.

Esta sección reseña brevemente tales alternativas conceptuales, presentando un esquema de definición amplia, especialmente elaborado por el Proyecto para registrar distintas versiones conexas a la básica.

Con este segundo marco, se especifican luego las principales características de dos de las situaciones laborales más características de esta alternativa: el trabajo doméstico y el trabajo a domicilio.

Para el análisis sobre las distintas posibilidades de definición de informalidad, se ha tenido en cuenta:

- La propuesta de ACTRAV en 1999.
- La versión clásica de la OIT regional, retomada recientemente en el documento “*De la informalidad a la modernidad*” (2001).
- La versión de la 90ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de la OIT (2002).

Para la consideración del trabajo doméstico, se ha recurrido a un documento de la OIT regional que se ocupa parcialmente de este tema (“*Trabajadores vulnerables y sector informal: de lo económico y lo normativo en el sector informal*”, Jaime Mezzera y María Luz Vega Ruiz, Lima, OIT, 1994), así como a bibliografía adicional proveniente de la CEPAL. En el caso del

trabajo a domicilio, se ha utilizado un documento especializado de la OIT (“*El trabajo a domicilio en América Latina*”, por Manuela Tomei, Ginebra, OIT, 1999).

1. La definición básica de informalidad

Antecedentes

Desde su misma creación, el término y concepto de «sector informal», así como sus conceptos vinculados de «economía informal» y «empleo/trabajo informal», han estado sujetos a debates sobre su utilidad para el análisis descriptivo y para las propuestas de política.

Como se adelantó, esto también ha sucedido incluso dentro de la propia OIT, lo que se reflejó en que durante un tiempo considerable los documentos institucionales utilizaron simultáneamente la expresión «sector informal» y «sector no estructurado». En particular, si bien la primera expresión había nacido, en su forma embrionaria, en documentos institucionales de Ginebra, en la práctica tuvo desarrollo y difusión desde la región latinoamericana, a través del mencionado PREALC.

En la 78ª Reunión de la CIT (1991), se llegó a un consenso para usar el segundo término mencionado (la memoria se denominó «*El dilema del sector no estructurado*»), dándole el significado que ya era habitual en la OIT Regional, el que a su vez era considerado ahora representativo del conjunto de países en desarrollo. En este enfoque, las unidades económicas informales son de dos tipos: las empresas unipersonales o familiares, y las microempresas, con trabajo asalariado. En ocasiones (sobre todo en las versiones estadísticas), la OIT regional ha incluido también al trabajo doméstico remunerado, aun cuando, estrictamente, esta categoría no cumple con los requisitos de la

definición desde el punto de vista productivo. En el recuadro adjunto se presenta los principales elementos de esta versión de informalidad.

En la 90ª Reunión de la CIT (2002), se ha iniciado una nueva etapa en la cual la OIT opta por utilizar el término «economía informal» en vez de «sector informal», cubriendo ahora un campo mucho más amplio de situaciones productivas y laborales. Para ello se considera tanto el enfoque de la «unidad productiva» como el de «las ocupaciones», a diferencia del criterio tradicional, centrado en la primera. La decisión anterior «arrastra» a una gran variedad de ocupaciones consideradas informales en la medida en que no estén registradas. No existe un criterio que establezca un «piso»; por lo que, en la práctica, un grado leve de no registro también autoriza a la categorización como informal.

La condición de no registro para considerar informal a una unidad u ocupación lleva también a que las unidades de baja productividad (y sus ocupaciones) registradas, que antes eran consideradas informales en cualquier caso, ahora deban ser clasificadas como formales.

Otro de los aspectos llamativos de la nueva definición es que incorpora como un componente de la informalidad al trabajo para el «no mercado», desempeñado como resultado de la producción de alimentos para el autoconsumo.

Por lo tanto, la nueva definición produce complejos cruces entre lo que antes se consideraba, por un lado, informal; y, por otro, trabajo no registrado/precario/atípico, con el objetivo de que el usuario del concepto “elija” la composición de la informalidad que desee, combinando las distintas alternativas.

78ª REUNION DE LA CIT, 1991: DEFINICIÓN DE INFORMALIDAD PRODUCTIVA

1. El Sector No Estructurado está compuesto por las muy pequeñas unidades de producción y distribución de bienes y servicios:
 - situadas en las zonas urbanas de los países en desarrollo;
 - pertenecientes casi siempre a productores independientes y trabajadores por cuenta propia que a veces emplean a miembros de la familia o a algunos asalariados o aprendices.
2. Esas unidades:
 - disponen de muy poco o de ningún capital;
 - utilizan técnicas rudimentarias y mano de obra escasamente calificada.Por ambas razones, su productividad es reducida.
3. Quienes trabajan en estas unidades:
 - suelen obtener ingresos muy bajos e irregulares;
 - su empleo es sumamente inestable.
4. Las unidades antedichas forman un sector no estructurado porque:
 - casi nunca están declaradas ni figuran en las estadísticas oficiales;
 - suelen tener poco o ningún acceso a los mercados organizados, a las instituciones de crédito, a los centros de enseñanza y de formación profesional, y a muchos servicios e instalaciones públicos;
 - no están reconocidas, ni apoyadas, ni reglamentadas por el Estado;
 - a menudo, las circunstancias las obligan a funcionar al margen de la ley;
 - cuando están registradas y observan ciertas disposiciones jurídicas, quedan casi siempre excluidas de la protección social, de la legislación laboral y de otras medidas de protección de los trabajadores.

El enfoque de ACTRAV en 1999

En el marco anterior, la posición de ACTRAV en 1999 se caracterizaba por combinar los criterios pre y post 1991. Esta opción de ACTRAV por la versión “amplia” se fundamentaba en su interés por reflejar los fenómenos tanto del mundo en desarrollo como del desarrollado. Para ello señalaba que, en este último, la expresión “sector informal” se utilizaba cada vez más para describir un proceso de “informalización” de la economía moderna que entraña el aumento del trabajo ocasional, a tiempo parcial, en régimen de subcontratación y otras formas de trabajo precario que desempeñan los trabajadores para empresas que operan en la economía formal. Sin adoptar estrictamente este criterio, ACTRAV planteaba que tales ocupaciones son un acontecimiento “conexo” al de la economía informal, típico de los países en desarrollo. En igual dirección, ACTRAV también utilizaba la figura de las “zonas grises” propias de la economía informal en medio de la economía formal, y aclaraba que la informalización conexas se presentaba incluso en las economías en desarrollo.

A los fines analíticos, ACTRAV consideraba que el trabajo informal debe agruparse en *tres segmentos*, todos caracterizados por la pre-

riedad y la vulnerabilidad, en la medida en que se desarrollan fuera del ámbito de la protección jurídica y social:

- Trabajadores por cuenta propia.
- Trabajadores dependientes, integrados por cuatro categorías: 1.- asalariados ocupados en microempresas; 2.- trabajadores no remunerados; 3.- trabajadores a domicilio; 4.- trabajadores domésticos remunerados.
- Propietarios/empleadores de microempresas, que emplean a un número reducido de trabajadores y/o aprendices. ACTRAV aclara que normalmente éstos no constituyen un grupo destinatario de las políticas de organización sindical, pero pueden ser un posible interlocutor en las negociaciones, ya que participan directa o indirectamente en una relación de empleo con muchos de los trabajadores informales a los que pudieran tratar de representar los sindicatos.

En relación con la definición de base de informalidad, en esta versión se incluye al trabajo a domicilio y al trabajo doméstico, y también se utiliza un criterio amplio de “dependencia”, para incluir en ese grupo a los trabajadores familiares. En el recuadro adjunto se presenta la descripción proporcionada por ACTRAV para cada grupo y subgrupo, excepto el trabajo doméstico, sobre el que no se formulan aclaraciones.

ACTRAV, 1999: PERFIL DEL TRABAJO INFORMAL

1. Trabajadores por cuenta propia. Es el mayor segmento de la informalidad. Son trabajadores independientes que crean su propio negocio unipersonal. Trabajan solos o con trabajadores no remunerados, generalmente miembros de la familia y aprendices.

La eficacia de sus actividades se ve a menudo dificultada por la falta de crédito para realizar pequeñas inversiones; de competencias técnicas para llevar a cabo sus actividades; de materias primas; y de acceso al abastecimiento de agua y al suministro de electricidad. Pese a su condición de trabajadores independientes, pueden depender de otras personas en lo que respecta a los locales y créditos. La falta de acceso a los préstamos que otorgan las instituciones crediticias proviene de que ellos no ofrecen las suficientes garantías económicas y, a menudo, tienen que pedir prestado sumas que son insuficientes en comparación con los costos administrativos de los préstamos. Como resultado,

(sigue)

(continuación)

están expuestos a la explotación de los prestamistas. Por lo general, no pueden permitirse pagar las tasas de las instituciones de formación oficiales; y los cursos que estas últimas proponen no siempre se adaptan a sus necesidades básicas.

Sus lugares de trabajo son a menudo insalubres y peligrosos y, a veces, están situados en zonas poco atractivas para los posibles compradores.

Los vendedores ambulantes o semifijos son el componente más “visible” de la economía informal, y desempeñan una importante función como proveedores de una amplia gama de productos a familias de ingresos medianos o bajos. Sin embargo, a menudo la policía y las autoridades municipales los consideran una molestia y, a veces, incluso una amenaza para la seguridad. A su vez, los comerciantes los consideran competidores desleales. Por consiguiente, suelen ser objeto de acoso y desalojados periódicamente de las zonas públicas. Como operan en lugares públicos, sus mercancías pueden ser fácilmente destruidas por desastres naturales (por ejemplo, el fuego o el agua) y pueden ser robadas o confiscadas.

Sus principales preocupaciones son el acceso al espacio y a los servicios básicos, tales como el agua y la electricidad.

La categoría incluye también a trabajadores autónomos en zonas rurales (pequeños propietarios, aparceros, arrendatarios), que a veces cultivan la tierra sin seguridad en lo que se refiere a su tenencia. Este sector constituye la mayor categoría en la estructura rural en los países en desarrollo y actualmente está aumentando a un ritmo constante, por los obstáculos comerciales y otras reformas vinculadas a la reestructuración de la economía mundial, que reduce el empleo asalariado en el sector agrícola.

2. Trabajadores dependientes ocupados en un empleo a jornada completa o en un empleo ocasional.

Abarca a los:

- a) Asalariados ocupados en microempresas, generalmente sin un contrato formal y que trabajan de forma regular u ocasional. A menudo tienen que afrontar condiciones de trabajo duras e inseguras, y generalmente no se benefician de muchas de las prestaciones que perciben los trabajadores formales, tales como las pensiones de vejez, el seguro de enfermedad e invalidez, los límites en la jornada normal de trabajo y el pago de horas extraordinarias, las vacaciones remuneradas y la protección de la maternidad. Su influencia en las relaciones laborales es limitada o nula: normalmente no están sindicalizados y sus salarios y condiciones de empleo son determinadas unilateralmente por el propietario de la microempresa. Pueden estar contratados de forma permanente u ocasional. En este último caso, su seguridad de empleo es limitada.
- b) Trabajadores empleados como mano de obra subcontratada en la economía informal y que están a menudo al final de una cadena invisible de subcontratistas. Además de los problemas a los que tienen que hacer frente los trabajadores remunerados, estas personas trabajan en circunstancias que permiten al empleador evitar la responsabilidad jurídica de controlar las condiciones de trabajo. Esto tiene una incidencia directa en sus condiciones de salud y seguridad en el trabajo, incluidos los peligros que resultan de la exposición a productos químicos o de pesos o tecnología inadecuados.

Enfoques recientes de la OIT regional

En el 2001, la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe ha reivindicado su propuesta original, que parte de la visión de la «sobrevivencia», al poner el acento en la existencia de unidades en pequeña escala con baja utilización de capital. Con ello, se diferencia de otras dos perspectivas:

- la que enfatiza el fenómeno de la descentralización, según la cual las empresas modernas, para enfrentar una demanda más inestable, introducen sistemas de producción más flexibles asociados a la subcontratación de productos y mano de obra en pequeñas unidades, para reducir costos de producción y facilitar el traslado de las fluctuaciones de la demanda al exterior de la empresa;
- la que se centra en la cuestión de la operación fuera del marco legal e institucional prevaleciente, entendida como causa de la informalidad, y no como consecuencia derivada.

En este marco, el enfoque de la sobrevivencia sigue siendo un factor determinante en el desarrollo de la actividad informal. Por ello, hay que distinguir entre, por un lado, los factores que determinan la creación de ocupaciones informales y, por el otro, el grado de inserción en el resto de la actividad económica.

Aun cuando estas visiones interactúan entre sí y aportan al entendimiento del fenómeno de la informalidad en su conjunto, se considera que la utilización de uno u otro enfoque puede resultar en opciones estratégicas alternativas.

De todas formas, se observa una creciente presencia de actividades derivadas de la lógica de la descentralización, particularmente en un escenario de apertura económica acelerada. En relación a ello, no toda actividad generada por la necesidad de sobrevivir es marginal o desconectada del resto del sistema.

2. La definición amplia de informalidad

Esta sección identifica las diversas situaciones de “informalidad ampliada”, a partir de la opción terminológica “básica” adoptada por el Proyecto. Los subsectores identificados cumplen entonces con el objetivo de dar cabida a la diversidad de componentes que se ha encontrado en tales definiciones, permitiendo estrategias combinables o, en su defecto, la concentración en un determinado grupo. Con este enfoque, por lo tanto, sería posible mantener la atención exclusivamente en el colectivo informal vinculado a las estrategias de sobrevivencia, tal como se lo planteó al inicio del Proyecto. Esta posibilidad es sugerida por la OIT en la 90ª Reunión de la CIT

El criterio de diferenciación principal entre los tres subsectores es el de la existencia de, por un lado, relaciones dependientes/asalariadas/por cuenta ajena y, por el otro, de trabajo independiente/por cuenta propia/autónomo. El primer y tercer subsector se identifican con estos grupos. El segundo puede verse como una intersección entre aquellos dos, en la medida que reúne situaciones asalariadas fraudulentamente simuladas como independientes.

Como se mencionó, la nueva definición utilizada por la OIT (90ª Reunión de la CIT, 2002) provoca cambios importantes en los enfoques anteriores, al ampliar considerablemente el campo de la informalidad, -al aceptar tanto el criterio de la unidad económica como el de la relación laboral (contra el enfoque tradicional, que sólo consideraba al primero)-, y al mismo acotarlo, al considerar como variable de corte entre informalidad y formalidad la inexistencia o no de registro en todas o algunas de las dimensiones regulatorias, en lugar de no considerar a esta variable como determinante.

En el ejercicio presentado a continuación, el grado de registro sólo es tenido en cuenta, limitándolo al aspecto laboral, para determinar la colocación de algunas categorías laborales en el se-

gundo de los subsectores. Con ello se atiende a que el sindicalismo sigue centrado, en su acción reivindicativa, en la atención a las relaciones laborales irregulares con respecto a los ministerios de trabajo y a los empleadores.

Ello no quita que, al mismo tiempo, el sindicalismo proyecte su cobertura hacia situaciones laborales no asalariadas, cuando considera que son parte de la clase trabajadora, es decir, excluyendo a los empleadores (cualquiera que sea el tamaño de su unidad económica). En estos casos, la estrategia sindical debiera consistir en vincularse con estas unidades, nuevamente con independencia de que estén o no registradas.

En este marco amplio el no registro introduce un elemento adicional a la estrategia sindical, en

cualquiera de las situaciones consideradas, en el sentido de que agrega el elemento «formalización» como uno de los objetivos.

De todas formas, el «recorte» que se hace de las diversas situaciones laborales que se consideran de posible sujeción al trabajo sindical parte de las situaciones que introduce la nueva definición de informalidad de la OIT, lo que implica la decisión de dejar algunas de ellas fuera del campo de la acción sindical.

El recuadro adjunto presenta los componentes de los tres subsectores que se considera podrían ser sujeto de la acción sindical. Posteriormente, se hace lo mismo con los miembros de los tres subsectores que no reunirían las condiciones para esta tarea sindical.

COMPONENTES DE UNA DEFINICIÓN “AMPLIA” DE INFORMALIDAD PARA LA ACCIÓN SINDICAL

COLECTIVOS DENTRO DE LA ACCIÓN SINDICAL

I. TRABAJADORES INDEPENDIENTES TÍPICOS

1. Microempresarios familiares.

Son el núcleo central de la definición tradicional de informalidad, es decir, las unidades económicas que producen para el mercado, sin contratar mano de obra adicional a la que provee el propio grupo familiar.

La nueva definición de la OIT (90ª Reunión de la CIT, 2002) considera informales sólo a las unidades que no están registradas.

2. Socios de cooperativas de trabajo/producción.

La «economía social» ha quedado generalmente clasificada fuera de la informalidad, pero la nueva definición de la OIT la incorpora, en la medida en que no esté registrada.

Asimismo, la nueva Resolución sobre cooperativas estimula directamente la afiliación de socios de cooperativas a las estructuras sindicales (o empresariales).

En la tradición sindical de América Latina y el Caribe, existen organizaciones que de hecho integran cooperativas, cuando las normas de encuadramiento de las centrales y confederaciones no lo autorizan.

3. Trabajadores a domicilio en servicios por cuenta propia.

El trabajo a domicilio suele ser incluido en las definiciones de informalidad. Se trata del subsector más dinámico del trabajo a domicilio, integrado por trabajadores autónomos que tienen a su propio domicilio como lugar de trabajo. Una parte considerable pueden ser profesionales liberales.

(sigue)

(continuación)

II. «FALSOS» INDEPENDIENTES

1. Falsos subcontratistas.

Existen, en la práctica, subcontrataciones por cuenta propia y microempresarios familiares cuya vinculación con un demandante es fraudulenta, en el sentido de que oculta relaciones de dependencia bajo la forma de contratos civiles o comerciales, con el objetivo de que el verdadero empleador reduzca sus costos laborales.

Estos trabajadores podrán ser sujeto de acción sindical, aunque hay que tener en cuenta que se trata de situaciones que tienden a ser voluntarias: es decir, el trabajador es cómplice del verdadero empleador, en la medida en que también él puede estar ganando un plus respecto de lo que sería su salario legal.

2. Trabajo a domicilio.

Es el caso frecuente del trabajo a domicilio vinculado directamente a la economía de la maquila (calzado, textil, electrónica), que disimula así la relación de dependencia.

3. Falsos cooperativistas en la «economía social».

La nueva definición de informalidad de la OIT incluye a las unidades de la denominada «economía social», es decir, a las unidades económicas que producen para el mercado bajo formas de hecho o de derecho encuadradas en la solidaridad y la cooperación, cuando no están registradas.

La principal de estas formas, la cooperativa de trabajo, es utilizada a veces para efectuar fraude laboral, haciendo pasar por socios a quienes en la práctica debieran considerarse asalariados, en situaciones extremas con desconocimiento de ello por parte de los trabajadores.

4. Falsos voluntarios del «tercer sector de la economía».

La nueva definición de informalidad de la OIT también incluye a las Ongs que realizan trabajo social comunitario sin fines de lucro, siempre en la medida que no estén registradas.

También en este caso puede existir fraude laboral, ya que las Ongs pueden tener ingresos obtenidos de su asociación con el Estado, y tienden así a minimizar el costo.

III. DEPENDIENTES «FLEXIBLES»/»ATÍPICOS»

1. Asalariados de microempresas típicas.

Es el caso habitual de trabajo informal asalariado, que suele no estar registrado por la menor visibilidad de sus unidades, dado su escaso tamaño. Al igual que en casos anteriores, el nivel subestándar de estos trabajadores puede haber sido pactado para convertir el salario indirecto en directo, menos que proporcionalmente; con lo que, en una visión coyuntural, podría estar obteniéndose un salario superior al de mercado.

2. Asalariados de microempresas “falsas subcontratistas”

Es una variante de la anterior, en el caso en que el microempleador es también fraudulento.

3. Trabajo a tiempo parcial.

Es una forma laboral atípica que la nueva definición de la OIT incluye entre las informales, cuando no están registradas.

4. Trabajo temporal/a tiempo determinado/por obra.

Similar al anterior.

5. Trabajo doméstico (remunerado).

Es una forma laboral tradicionalmente incluida como un caso especial dentro de la informalidad, y que mantiene su lugar en la nueva definición de la OIT en un sentido más general.

(sigue)

(continuación)

Los enfoques jurídico-laborales tienden a considerar al trabajo doméstico como una relación asalariada atípica: claramente en la variante «puertas adentro», pero también en la variante «puertas afuera», que podría asimilarse a un trabajo a tiempo parcial.

6. Teletrabajadores.

Es una forma laboral atípica de trabajo a domicilio de servicios profesionales, aunque en relación de dependencia.

COLECTIVOS FUERA DE LA ACCIÓN SINDICAL

3. Microempleadores.

Son los titulares de las microempresas que tradicionalmente son consideradas parte de la informalidad. La nueva definición de la OIT considera informales sólo a los que no están registrados. Existe amplio consenso (aunque no absoluto) en que no corresponde, por su condición de patronos, encarar la vinculación estrecha con estos trabajadores, limitándose entonces la relación a una estrategia de alianzas.

El caso del microempleador subcontratista falso pertenece a esta misma situación.

4. Productores para el autoconsumo.

La nueva definición propuesta por la OIT, a partir de la 90ª Reunión de la CIT (2002), incluye a estos trabajadores en el universo de la informalidad. Podría ser interpretada como que incluye el trabajo doméstico no remunerado (de las amas de casa). Claramente éstas no tienen cabida en la estrategia sindical, mas que, en todo caso, como sujetos de una estrategia de alianzas.

5. Trabajadores voluntarios del «tercer sector de la economía» y otros miembros de la «economía social».

Los miembros voluntarios de las Ongs del «tercer sector» de la economía y los socios mutualistas no tienen la relación orgánica de los socios de cooperativas de la «economía social», y más bien se asemejan a los productores para el autoconsumo, en el sentido de que no operan en el mercado. Por ello, parece recomendable excluirlos de la acción sindical, salvo nuevamente bajo la forma de una estrategia de alianzas.

3. Trabajo doméstico y a domicilio

En esta sección se particulariza sobre dos categorías de la definición “ampliada” de informalidad que se vinculan con el ámbito doméstico y que a la vez implican relaciones de dependencia.

a) Trabajo doméstico

El trabajo doméstico como ocupación mercantil, es decir, que recibe una remuneración, es la ocupación proporcionalmente más importante en

el total de las mujeres trabajadoras fuera de su hogar. Es también el peor remunerado, sin cobertura social ni de salud, con jornadas no reglamentadas, aislado y sin organización colectiva.

Esta fue la razón básica por la que, cuando la OIT regional acuñó el concepto de “sector informal”, en la primera parte de los años setenta, consideró al trabajo doméstico como uno de sus componentes, poniendo el foco en las características sociolaborales mencionadas. Actualmente, el banco estadístico publicado en “Panora-

ma Laboral” sigue manteniendo este criterio. ACTRAV y la CIOSL también consideran que pertenece a la economía informal, pero ello en el marco de un uso amplio del término, que incluye a una variedad de formas atípicas de trabajo básicamente dependientes.

Sin embargo, existen razones conceptuales (expuestas, como línea institucional, por la CEPAL¹, y por trabajos episódicos de la propia OIT) para considerar al trabajo doméstico como una situación claramente diferenciada de la informalidad laboral. En el mundo de las propias organizaciones del trabajo doméstico, no se hace mención a su pertenencia al trabajo informal, o directamente se la considera incorrecta (véase más adelante). La ORIT y varias Ongs tampoco lo incluyen en el universo informal.

En verdad, resulta obvio que el trabajo doméstico tiene características muy particulares, desde el punto de vista del empleador y de la organización productiva, que en cierto sentido colisionan con la definición que la propia OIT regional realiza de la informalidad.

Los enfoques discordantes en colocar al trabajo doméstico como parte de la informalidad presentan fórmulas como las siguientes:

- En la OIT, se ha sugerido la conveniencia de considerar al empleo doméstico como un “tercer sector”, para destacar que no es informal, pero tampoco es formal (cfr. Mezzera y Vega Ruiz, 1994).
- En la CEPAL, además del trabajo doméstico «puertas adentro», que es considerado asalariado de forma clara, el trabajo doméstico «puertas afuera», más que como cuentapropista es visto como representativo de la modalidad asalariada de trabajo a tiempo parcial con distintos empleadores. El trabajo doméstico «puertas adentro» es considerado una forma contemporánea del viejo “trabajo en servidumbre” (otro elemento que lo diferencia de los trabajos informales típicos), incluyendo el pago en especie

(vivienda, alimentos). El trabajo “puertas afuera” se diferencia de otras ocupaciones independientes por el hecho de que tiende a traer consigo reglas típicas del trabajo asalariado, como ser una relación contractual (que puede ser probada, si no es inmediata, en la justicia laboral), en vez de limitarse a una relación de servicios personales propiamente dichos. Por otra parte, la modalidad “puertas afuera” es la que se identifica con la “modernidad” laboral, habiendo crecido claramente en el tiempo, de forma vinculada con el ingreso de la mujer al mercado laboral, si bien se ha argumentado que en períodos de crisis podría estar retrocediendo nuevamente, a favor de la otra variante, como estrategia de sobrevivencia de la población de bajos ingresos.

En la práctica, y a diferencia de otras ocupaciones cuentapropistas, la tendencia del derecho laboral coincide con el enfoque renovador, ya que “laboriza” esta ocupación mediante un régimen especial o mediante su directa incorporación a los códigos de trabajo.

Finalmente, existe otro elemento que tiende a moderar el diagnóstico sobre la condición extrema del trabajo doméstico en términos del ingreso percibido: en las brechas de ingreso entre el empleo doméstico y otras ocupaciones, tanto de la mujer como del hombre, es necesario (aunque no se lo observa frecuentemente) tener en cuenta el componente de pago en especie, que es fundamental en la modalidad “puertas adentro”, pero que también

¹ El criterio diferenciado de la CEPAL se manifiesta tanto en el capítulo estadístico como en los trabajos conceptuales. Desde que inició la publicación de estadísticas sobre “Desarrollo Social”, en 1991, optó por incluir tanto al trabajo doméstico, al que denominó no casualmente “empleo doméstico”, como los componentes tradicionales de la informalidad (cuentapropismo y microempresas), pero bajo la denominación común de “sectores de baja productividad”. Asimismo, varios estudios aplicados (Arriagada, León, Valdés) tratan al empleo doméstico por separado de la informalidad.

existe en la “puertas afuera” (alimentación, pago del transporte). Ello modificaría en alguna medida la ubicación de esta ocupación en el conjunto de la escala de ingresos, así como sucede con otras ocupaciones en las que parte del salario es la propina (trabajadores gastronómicos).

Un estudio realizado por una ONG vinculada al sindicalismo en Uruguay presenta elementos de interés para una profundización en esta perspectiva definitoria del trabajo doméstico, incluyendo una tipología interna sobre situaciones variadas. Véase en el recuadro siguiente.

ENFOQUE SOBRE TRABAJO DOMÉSTICO DESDE UNA PERSPECTIVA SINDICAL

De la investigación bibliográfica realizada, no parece haber estudios directamente sindicales en relación con el empleo doméstico. Sin embargo, existe un importante antecedente, de origen uruguayo, a cargo del CIEDUR, una ONG vinculada al mundo sindical de ese país, que presenta un enfoque integral (definición, diagnóstico y proposición o propuesta) sobre el tema, como parte de un estudio más amplio sobre la mujer trabajadora, y que proporciona visiones complementarias sobre aspectos cruciales como el trabajo informal y el trabajo doméstico de las amas de casa².

En el plano conceptual, este estudio toma partido por un enfoque que destaca las diferentes y específicas características de este trabajo, en comparación con todos los demás, lo que amerita su tratamiento en forma particular.

Con relación a la posibilidad de considerar a las trabajadoras domésticas como informales, se señala que «por el tipo de relaciones laborales que mantienen, en algunos casos, podrían compararse con las informales, pero el servicio doméstico se caracteriza más por su precariedad que por su informalidad».³

La empleada doméstica podría, en cierta forma, asimilarse a la trabajadora independiente, «pero al mismo tiempo su trabajo reviste tales características de dependencia que presenta resabios de servidumbre feudal. No vende un servicio, como lo haría una trabajadora independiente, sino su tiempo, y su disponibilidad». A medida que vende un valor de uso, y que realiza un trabajo llevado a cabo para el autoconsumo de una familia que no es la propia, se asemeja al trabajo doméstico sin remuneración.

Las particularidades también se refieren a:

- su relación con la naturaleza del trabajo (una unidad doméstica y no una fábrica u oficina);
- la forma de remuneración (monetaria y no monetaria);
- la relación de trabajo que genera (contractual y a la vez de estrecha convivencia);
- las restricciones que impone a la vida privada en su modalidad residencial.

(sigue)

² El Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR) fue creado en 1977. A fines de los años '80, bajo la dirección de la socióloga brasileña Susana Frates, realizó la investigación “Mujer y trabajo”, que derivó en la publicación, en 1988, de *“Las trabajadoras en el servicio doméstico”*, por Susana Rostagnol (1988). De la misma serie, ese año también se publicó *“El trabajo doméstico y las amas de casa: el rostro invisible de las mujeres”*, por Cristina Torres (1988) y *“Las trabajadoras informales”*, por Rosario Aguirre.

³ El documento específico sobre informalidad (mencionado en la nota anterior) explica que no se incluye en la informalidad a las trabajadoras domésticas en casas particulares.

(continuación)

Además:

- Es un trabajo cuya intensidad y calidad es variable y difícil de medir.
- Su productividad no puede cuantificarse fácilmente. El producto es un servicio, siendo totalmente subjetiva la evaluación del mismo.

Aunque remunerado, este trabajo hereda la subvaloración social que recae sobre la labor en el ámbito doméstico, así como su invisibilidad. Del mismo modo, la empleada doméstica hereda los elementos de «sacrificio y abnegación» del rol femenino.

Cuidar niños, cocinar y limpiar son sentidos por la sociedad en general como actividades connaturales a la mujer, de la misma manera que parir, lo que induce a la idea de que cualquier mujer, por el solo hecho de serlo, puede desempeñarse en esa ocupación, sin ningún tipo de entrenamiento o capacitación.

Al ser ejercido por mujeres de sectores populares, se crea una relación de dependencia que aumenta su desvalorización social.

En cuanto a la tipología, se destaca que uno de los problemas más importantes que tienen estas trabajadoras es la falta de definición y división de tareas, lo que mantiene una relación directa con la imprecisión del trabajo doméstico mismo.

No obstante, hay casos donde la empleada doméstica realiza tareas claramente definidas y delimitadas, cada una de las cuales exige distintas destrezas y conocimientos. Tomando como categoría el tipo de tarea que realiza, se construye la siguiente tipología:

1. Empleada de «toda tarea». Todo el trabajo doméstico está en sus manos. Sustituye a la dueña de casa, en tanto ama de casa, total o parcialmente, excepto en las funciones de mantenimiento de las relaciones sociales. A veces los roles se confunden al punto que también se les exige afecto a la empleada, sobre todo si hay niños. Esta empleada puede ser tanto con cama como con retiro.
2. Niñera. Dedicada sólo al cuidado de los niños.
3. Cocinera.
4. Limpiadora. Contratada generalmente por horas, dos o tres días por semana, o incluso esporádicamente. Es frecuente que también lave, planche y hasta prepare comida. Desarrolla una actividad que reviste un gran desgaste físico.
5. Mucama. Limpia y sirve a sus patrones. Atiende el teléfono y la puerta. No cocina ni limpia la cocina.
6. Casera. Cuida la casa, cuando los patrones no están y hace algunas tareas de limpieza.

Considerando la modalidad de la relación laboral, las trabajadoras en el servicio doméstico pueden dividirse en:

- a. Empleadas de casa particular. Tienen un trato directo con sus patrones, al trabajar en una casa de familia. Puede ser con cama, con retiro y por horas.
- b. Asalariadas del servicio doméstico, en tanto empleadas de empresas de limpieza, contratadas por empresas, edificios u oficinas. Se menciona la posibilidad de que existan microempresas autogestoras de limpieza.
- c. Asalariadas en tanto empleadas de instituciones, como clubes, colegios, asociaciones.

b) Trabajo a domicilio

En algunos países, el crecimiento espectacular de empresas de porte pequeño y mediano es atribuido a la práctica difusa de la subcontratación. Dichos establecimientos, siempre por razones de competencia, también pueden transferir algunas operaciones a unidades productivas más pequeñas y de carácter informal.

La subcontratación ha contribuido a la redefinición de la frontera y de la relación entre economía formal y economía informal, tradicionalmente concebidas como dos entidades separadas que cohabitaban en un mismo contexto económico. Se han ido estableciendo vínculos más estrechos, cuyo contenido y puntos de encuentro varían en el tiempo, según las innovaciones tecnológicas y los modelos de crecimiento económico promovidos.

El aspecto interesante y novedoso de estas cadenas de subcontratación, sobre todo en los sectores con gran intensidad de mano de obra poco calificada, es la limitada autonomía de la que gozan las empresas que están insertas en ellas y la disociación entre la producción y las etapas de diseño y comercialización del producto. Es la empresa que vende y distribuye bienes que llevan su marca, aunque no participe en su fabricación, la que establece de antemano las características del producto, los procedimientos de producción y la tecnología a utilizarse, entre otras cosas, y que decide sobre la continuidad, en una misma región o país, de la producción.

El trabajo a domicilio es definido (por el Convenio 177 de la OIT) como el trabajo que una persona realiza:

- En su domicilio o en otros locales que escoja, distintos de los locales de trabajo del empleador;
- A cambio de una remuneración;
- Con el fin de elaborar un producto o prestar un servicio conforme a las especificaciones del empleador, independientemente de quién proporcione el equipo, los materiales u otros

elementos utilizados para ello, a menos que esa persona tenga el grado de autonomía y de independencia económica necesario para ser considerada como trabajador independiente en virtud de la legislación nacional o de decisiones judiciales.

Estos elementos configuran una relación de subordinación o dependencia laboral:

- El pago se realiza por el trabajo incorporado en la producción de un cierto bien o servicio y no por el valor del producto elaborado o el servicio brindado.
- Si bien es el trabajador quien elige el lugar de trabajo y decide cómo organizar su jornada laboral, es el empleador quien establece las características del producto o servicio y fija los términos y condiciones de entrega y pago del mismo.

La OIT también ha utilizado la siguiente definición del trabajo a domicilio: “La producción de bienes para un empleador o un contratista o la prestación de un servicio a dichas personas en virtud de un acuerdo con arreglo al cual el trabajo se efectúa en el sitio que elige el trabajador, a menudo su propio hogar. Ese trabajo se suele desempeñar sin fiscalización directa por parte del empleador o del contratista». Esta definición es menos restrictiva que la del Convenio, al no excluir situaciones en donde el trabajador a domicilio es considerado como independiente por la legislación nacional o las decisiones judiciales.

Con relación a la incorporación del trabajo a domicilio en el colectivo informal, conviene tener en cuenta que, a semejanza del empleo doméstico, este trabajo tiene especificidades lo suficientemente marcadas como para que convenga tratar a esta actividad laboral por separado.

Por lo pronto, el trabajo a domicilio tiene una total dependencia de la economía formal, en tal grado que podría considerárselo directamente un apéndice. Con ello, un componente clave de la

definición de informalidad, es decir, la incapacidad de acumulación, no es aplicable directamente a este tipo de trabajadores, por la mencionada subordinación a una empresa formal.

Por lo anterior, parece más recomendable considerarlo un trabajo asalariado precario, incluso si aparece como subcontratado por fuera del marco legal laboral, con lo que se trataría de un empleo asalariado fraudulento simulado.

En la misma dirección juega el hecho de que, a diferencia de formas laborales atípicas, en varios países de la región existen regímenes legales específicos que delegan en el Ministerio de Trabajo la regulación del trabajo a domicilio.

El trabajo a domicilio es una antigua forma de empleo flexible, existente desde la primera era del capitalismo. Lejos de constituir una forma residual de producción, el trabajo a domicilio en las industrias del vestuario, textil, y de producción de flores artificiales, formó parte integral de la revolución industrial. Ni el progreso tecnológico ni los avances en materia de derechos y garantías de los trabajadores de principios de siglo lograron desplazar esta forma de trabajo. Los bajos salarios de los obreros hombres que trabajaban en fábrica, la abundante oferta de mano de obra y la ausencia de otras oportunidades de empleo para las mujeres fueron, en efecto, los factores determinantes para su persistencia.

Esta forma de trabajo absorbía principalmente a mujeres de bajos ingresos, casadas, con niños, en necesidad de complementar los escasos ingresos del cónyuge. Representaba también una fuente «respetable» de ingresos para mujeres de clase medio-baja o mujeres solas (viudas, solteras) de cierto rango social, dado su carácter clandestino.

De acuerdo a las ideas imperantes en esa época, un empleo remunerado fuera del hogar acarreado para la mujer, en materia de división del trabajo según el sexo, un doble estigma social. Por

un lado, la respetabilidad del marido, sobre el cual debía recaer la totalidad de la carga del sustento económico familiar, quedaba perjudicada. Por otro, se reducía su capacidad para hacerse cargo de su “verdadera” tarea, el trabajo en el hogar.

Cuando, a finales del siglo XIX, comenzaron a perfilarse las primeras críticas y los primeros movimientos sociales contra el trabajo a domicilio, algunos sectores no propugnaron su abolición, sino que lucharon por el mejoramiento de las condiciones en que se efectuaba.

El hecho de llevarse a cabo en la vivienda de la trabajadora, en efecto, era visto como un factor de integración y consolidación de la familia. Para la mujer, el trabajo a domicilio era, por consiguiente, preferible al trabajo en la fábrica.

Al final, sin embargo, terminó prevaleciendo el enfoque contrario, sobre la base de la perspectiva sindical, que solicitaba la erradicación de este tipo de ocupación porque, además de sustraer a las mujeres a sus tareas domésticas y responsabilidades familiares, reducía las oportunidades de empleo en la fábrica para los hombres, que eran los responsables del sustento de la familia, y debilitaba su poder de negociación en materia de condiciones de trabajo y niveles de remuneración.

La propia OIT, en ocasión de la Conferencia de La Habana (Cuba) en los años veinte, condenó esta forma de trabajo e incitó a los Estados miembros a promover su eliminación. Luego adoptó convenios sobre el salario mínimo, la limitación de la duración del trabajo, y el trabajo nocturno, entre otros, que se referían únicamente al trabajo desempeñado en la fábrica u otro lugar distinto a la vivienda del trabajador, reforzando, de tal manera, la «invisibilidad» del trabajo a domicilio.

Considerado hasta hace algunos años como un modo de producción ineficiente y obsoleto y, por consiguiente, destinado a desaparecer como fruto de la modernización económica, esta forma de

empleo ha ido cobrando recientemente nueva vigencia. Esto se debe, principalmente, a la revolución tecnológica y a la mundialización de la economía que implica una competencia más aguda entre empresas, que se ven obligadas a flexibilizar las formas tradicionales de organización de la producción y del trabajo, con miras a lograr una mayor eficiencia.

Las nuevas formas de organización del trabajo dejan de centrarse en tareas estrictamente definidas y compartimentalizadas, para privilegiar la polivalencia e interdependencia ocupacional que, a su vez, exigen el perfeccionamiento continuo de los recursos humanos de las empresas.

Otro aspecto fundamental de la producción flexible, que se contrapone a la producción en masa, es la atención otorgada a la calidad de los productos y la capacidad de atender necesidades especiales de los clientes. Esto exige la facultad de adaptarse a las fluctuaciones del mercado por medio de la “externalización”, en régimen de subcontratación, de actividades antes a cargo de las grandes empresas, hacia empresas menores y trabajadores individuales, incluyendo el trabajo a domicilio, reteniendo las actividades que saben hacer mejor y que generan mayor valor agregado.

Los costos laborales juegan, en el caso de las industrias de las prendas de vestir y el calzado, un rol determinante en las decisiones de las empresas. A nivel internacional, por consiguiente, se tornan cruciales las brechas salariales entre países, lo que, a nivel nacional, se expresa como segmentación del mercado laboral según ciertos grupos sociales.

En esta nueva etapa, el trabajo a domicilio se presenta en distintos sectores.

En el campo industrial:

- Se mantiene el trabajo a domicilio en los sectores intensivos en mano de obra en donde ha estado tradicionalmente concentrado (industrias

de las confecciones, del calzado y textil), insertado ahora en una estrategia de reestructuración «defensiva» de la producción ante las importaciones asiáticas.

- Se agrega trabajo a domicilio en la industria automotriz y electrónica, que emplean tecnología avanzada y se caracterizan por altos márgenes de productividad. En estos sectores, el trabajo a domicilio forma parte del modelo de empresa flexible y de los círculos de calidad establecidos a su interior.

Fuera del sector industrial, aparece también una variedad de trabajo a domicilio vinculado a los servicios, algunos encuadrados en las «nuevas ocupaciones» vinculadas con la tecnología de la información:

- El teletrabajo, incluyendo correspondencia, traducciones y copias.
- La venta personalizada desde el propio hogar (variante de la promoción «puerta a puerta») de cosméticos, productos de bazar, productos de nutrición.
- La venta por teléfono desde el hogar (variante de los *callcenters*), en servicios como el turismo.

Estas nuevas formas de trabajo a domicilio tienen en común el desempeño como trabajador autónomo de jóvenes y mujeres con responsabilidades domésticas, bajo el enfoque del trabajo parcial «desde» el domicilio, claramente vinculados a la economía formal. Esto constituye un fenómeno nuevo que matiza la percepción convencional según la cual el trabajo a domicilio se restringe al sector manufacturero o industrial.

4. Mujer e informalidad

Las mujeres tienen una presencia mayoritaria en la Economía Informal si se tiene en cuenta la definición “amplia”, porque ésta incluye al empleo doméstico que es la ocupación femenina “típica” a la que se dedica un 15% de las mujeres que trabajan.

En los países latinoamericanos, la elevada incidencia de la informalidad en las mujeres puede explicarse por tres factores: el primero es la creciente tasa de matrícula femenina en la formación escolar básica y el incremento del promedio de años de educación alcanzados por ellas, lo que aumenta la mano de obra femenina en el mercado laboral. El segundo es la disminución de los ingresos en los hogares, producto de la crisis económica, así como el creciente fenómeno de la jefatura femenina de hogar, situación que ha obligado a las mujeres a salir al mercado de trabajo. El tercero es el crecimiento del desempleo en los países de la región, con predominio del desempleo femenino, de tal manera que las mujeres sólo encuentran una alternativa para la generación de ingresos: la economía informal⁴.

Para las mujeres, la informalidad es una alternativa de trabajo real y de fácil acceso, al no existir limitaciones en la edad, el sexo, “los estereotipos de belleza”, las exigencias educativas y de capacitación. La forma de organización del trabajo es más flexible, por lo que pueden disponer de su tiempo y del espacio en el que realizan su trabajo, haciéndolo más compatible con sus responsabilidades domésticas; igualmente, en razón a que la inversión que se requiere para realizar estas actividades es menor⁵.

El trabajo femenino en la informalidad tiene profundas repercusiones económicas, políticas y sociales para este segmento de la población. Como se señaló, los ingresos son más bajos para ellas, a pesar de que está comprobado que éstos, a diferencia de lo que sucede con los hombres, están destinados fundamentalmente a los gastos propios del hogar.

La incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral, en los países relacionados en el estudio, no ha estado acompañada de cambios en la distribución de las responsabilidades familiares, como tampoco en la prestación de servicios por parte del Estado para suplir una serie de necesida-

des que resultan de dicha vinculación. Es por ello que las mujeres buscan permanentemente “armonizar” sus dos jornadas: la laboral y la doméstica; sin contar aquí la jornada comunitaria (tercera jornada), que muchas veces las mujeres tienen que hacer para la obtención de bienes y servicios.

Para suplir estas deficiencias, ellas deben desarrollar “estrategias familiares de vida⁶” que incluyen⁷: la división familiar del trabajo, que se refiere a la participación económica de los integrantes familiares a través de la ampliación de la jornada, trabajos complementarios, realización de actividades secundarias, como también a través de la participación de otros miembros del hogar (niños y adultos mayores) en las actividades laborales. Igualmente se refiere a la delegación de responsabilidades domésticas entre los integrantes de la unidad familiar.

Ante la carencia de servicios de apoyo por parte del Estado, surge la necesidad de construir redes familiares y extrafamiliares, en las que se involucra a vecinos, amigos y compadrazgos, entre los cuales se intercambian bienes y servicios, información, alimentos, dinero a través de préstamos, lo mismo que apoyo moral y emocional.

Como se ve, el cúmulo de obstáculos y preocupaciones que circundan a la mujer dedicada al trabajo informal se constituye en auténticas limita-

⁴ Citado por Freije, Samuel. *El empleo informal en América Latina y el Caribe: Causas, consecuencias y recomendaciones de política*. Caracas, Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), 2000.

⁵ En: Hurtado, Montserrat. *Las organizaciones sindicales y el sector informal: reflexiones para la formación y la acción*. 2000.

⁶ Se entiende por estrategias familiares de vida “al conjunto de comportamientos –socialmente determinados– a través de los cuales los agentes sociales aseguran su reproducción biológica y optimizan sus condiciones materiales y no materiales de existencia”.

⁷ Rico de Alonso, Ana; y otras. *Jefatura, informalidad y supervivencia en mujeres urbanas en Colombia*. ICBF – Universidad Javeriana, 1999.

ciones para la formación, la capacitación y la organización.

Es innegable que la capacitación laboral se constituye en una alternativa para mejorar las opciones de trabajo para las mujeres; pero, para lograrlo, se tendrá que tomar siempre en consideración las condiciones propias de la mujer como trabajadora informal y madre cabeza de hogar. Igualmente la capacitación, en sus contenidos, debe ir más allá de las actividades tradicionalmente femeninas; se requiere que los programas de capacitación sean oportunos y pertinentes, y exploren otros frentes de capacitación que les permitan a las mujeres acceder a tipos de trabajo distintos a los tradicionales y casi siempre más rentables. Las nuevas estrategias de capacitación deben igualmente contener elementos que contribuyan a la transformación de las relaciones de poder existentes y de las que se dan entre hombres y mujeres. Es igualmente importante que, a través de la capacitación, las mujeres adquieran conocimientos y habilidades que contribuyan a generar conciencia a partir de los roles de género, el *estatus* social de las mujeres, el conocimiento de sus derechos como trabajadoras y ciudadanas, lo mismo que la comprensión de su papel de sujeto social capaz de contribuir, con su participación, a las grandes transformaciones de la sociedad⁸.

El acceso a la seguridad social, además de ser un derecho, es percibido por ellas de manera diferente, mucho más si tienen sobre sus hombros la responsabilidad familiar. De ahí que muestren especial interés, disposición y beligerancia cuando de conquistar este derecho se trata.

Si bien las mujeres, al pretender acceder al crédito, encuentran muchas veces mayores dificultades que los demás usuarios de este servicio, existe hoy día un reconocimiento expreso, por parte de las entidades crediticias, de la responsabilidad con que las mujeres asumen el manejo del crédito, hecho demostrado que las convierte en buenas “clientes” de las entidades financieras.

Las condiciones de aislamiento en que realizan el trabajo una buena parte de ellas son un impedimento para superar las condiciones de subordinación, discriminación y participación en organizaciones que les permitan tener un sentido de pertenencia y construir un capital social.

5. Trabajo infantil e informalidad

Hablar de la economía informal sin referirse al tema del trabajo infantil es esquivar uno de los problemas sociales más graves en los países de la región. La identificación del trabajo infantil con la informalidad es muy amplia, aunque no excluyente.

Una tipología preliminar del trabajo infantil, que intenta destacar esta ubicación en el continuo formal/informal, es la siguiente:

1. Trabajo infantil en la economía informal
 - Empresas familiares, donde los titulares son los padres. Tal forma se presenta tanto en el medio urbano como en el rural, incluyendo en este último los grupos familiares que trabajan en períodos de siembra y de cosecha.
 - Niños «de» y «en» la calle, ocupados en oficios de sobrevivencia por iniciativa propia o derivada de adultos que los instrumentan.
2. Trabajo infantil vinculado a la informalidad

Teniendo en cuenta la opción terminológica utilizada en este estudio, se presentan estas dos situaciones:

 - Subcontratistas de empresas de la economía formal que aplican la misma lógica de abaratamiento del costo laboral para un trabajo realizado en función de una empresa formal.

⁸ Shuler, Margaret. *Los derechos de las mujeres son derechos humanos: la agenda internacional del empoderamiento*. En: León, Magdalena. “Poder y empoderamiento de las mujeres”. Universidad Nacional; TM Editores, 1997.

- Trabajo infantil en «hogares de terceros», tal como lo denomina la OIT.

Estas dos situaciones, de acuerdo a la definición utilizada en este trabajo, no corresponden a la informalidad estrictamente definida.

3. Trabajo infantil en la economía formal

- Empresas capitalistas que explotan al trabajo infantil para abaratar los costos laborales. Un ejemplo encontrado en el análisis comparativo internacional (incluyendo situaciones localizadas en América Latina) es el de empresas en el sector minero.

4. Trabajo infantil fuera del mercado

Es parte del conjunto del trabajo doméstico no remunerado, como estrategia familiar autor-reproductiva.

5. Trabajo infantil en actividades ilegales

- Prostitución infantil
- Tráfico de drogas
- Pornografía infantil.

En la incorporación conceptual del trabajo infantil a la informalidad hay que tener en cuenta que en estas ocupaciones se agravan varios de los factores negativos de tipo general y aparecen otros nuevos. Entre los primeros, figuran la explotación laboral, las condiciones de servidumbre, la excesiva duración de la jornada, la subremuneración, los riesgos de enfermedades profesionales por las carencias nutricionales ante la exposición a sustancias químicas, tensiones y cargas físicas, y porque las máquinas,

herramientas e instrumentos de protección están diseñados pensando en los adultos. Entre los segundos, se contabiliza el desarraigo familiar, el inadecuado entorno cultural y afectivo, el cambio abrupto de costumbres y hábitos, el abuso sexual. A todo ello se suman los obstáculos para la educación, que limitan su desarrollo personal y humano, contribuyendo a la reproducción de la pobreza.

La importancia relativa del trabajo infantil en los países bajo estudio es muy diferencial: de acuerdo a las estadísticas de la OIT, los niños/as de 10-14 años que trabajan, en comparación con el total de población de esa edad, tienen casos extremos en Brasil y Colombia (21% y 16%, respectivamente), seguidos por Argentina (7%) en una situación intermedia, y Venezuela, Chile y Uruguay con proporciones bajas (menos del 3%). Esta medida no toma en cuenta el trabajo doméstico en los propios hogares, y seguramente subestima varias de las otras situaciones¹.

El programa IPEC de la OIT, iniciado en 1992 y, en la práctica, el instrumento que ha permitido el nuevo consenso alrededor de las formas intolerables del trabajo infantil, no tiene programas específicos sobre las situaciones de trabajo infantil en la informalidad. Actualmente se concentra en los casos del «trabajo infantil doméstico en hogares de terceros» (TID) y de la «explotación sexual comercial infantil» (ESCI), en cuatro de los países en estudio (Colombia, Perú, Paraguay y Brasil) y parcialmente en Argentina (por el programa referido a la Triple Frontera (véase más adelante).

**SEGUNDA PARTE:
MARCO PROPOSITIVO**

I. EL ENFOQUE DE ACTRAV (OFICINA DE ACTIVIDADES PARA TRABAJADORES, DE LA OIT)

En esta sección se sistematiza el esquema propositivo de ACTRAV, distinguiendo los capítulos que forman parte de la «estrategia externa» e «interna».

En el capítulo sobre la estrategia externa, luego de un marco general, se consideran tres capítulos específicos: el laboral, el de la protección social, y el de la formación profesional.

En el capítulo sobre la estrategia interna, luego de un marco general, se profundiza en el tema de la ampliación de la base sindical, las alianzas y el sindicalismo comunitario, así como de la concientización a través de los medios de comunicación y la formación profesional.

La fuente básica utilizada es el Coloquio ACTRAV de 1999, con el agregado de recomendaciones provenientes de ACTRAV-Latinoamérica, a partir de trabajos sobre temas específicos: seguridad social y formación profesional. En algunos recuadros adjuntos, para la complementación y comparación, se presenta también la posición de la 90ª Reunión de la CIT sobre los temas aquí tratados.

1. Marco general

El enfoque de favorecer la economía social, propugnado tradicionalmente por la OIT y respaldado por el sindicalismo, ha consistido en una solución intermedia, que trata de conservar la capacidad de la economía informal de generar ingresos, al tiempo que la integra progresivamente en la economía moderna. Con ello, no se participa del enfoque que considera a la economía informal innovadora y dinámica, y por tanto como una fuente de oportunidades para quienes tienen espíritu empresarial.

Pero el camino hacia la integración de la informalidad en la economía formal no ha sido concretado en parte alguna. En la amplia mayoría de países en desarrollo, el sector informal sigue multiplicándose y actuando como un imán que arrastra los ingresos y las condiciones laborales de los trabajadores de la economía moderna hacia su nivel más bajo. Por ello, hay que volver a examinar y ampliar las políticas que deberían ser aplicadas por el Estado si se quiere hacer realidad el discurso sobre la integración progresiva de la informalidad.

Hay varias razones por las cuales muchas organizaciones nacionales siguen siendo escépticas con respecto a la economía informal. La primera, porque se supone que la informalidad es un fenómeno transitorio que será absorbido en su momento por el sector formal, sin necesidad de intervención alguna por parte de los sindicatos o del Estado. Esta suposición era, y sigue siendo, ampliamente aceptada. Sin embargo, este punto de vista no parece ser realista. Los sindicatos deben dar por sentado que la informalidad constituirá una característica prominente de la mayoría de los países en desarrollo y de muchos países industrializados en el futuro inmediato. La segunda, porque los sindicatos tropiezan con problemas sustanciales en sus esfuerzos por conservar y movilizar a sus afiliados en la economía formal, y consideran que no están en condiciones de utilizar los escasos recursos con que cuentan para destinarlos a ellos, y que sería una manera poco eficaz de utilizar sus recursos humanos y financieros. Hay razones muy concretas para que esto suceda, incluida la índole heterogénea de las relaciones de empleo, las dificultades con que se tropieza para localizar y contactar a los trabajadores informales, y los obstáculos que pone el Estado a su organización; pero tampoco debe olvidarse que los trabajadores independientes han sido con-

siderados como «empresarios» y, por consiguiente, no se les ha percibido como posibles afiliados a un sindicato, ni tampoco como copartícipes apropiados para la cooperación.

A pesar de esta perspectiva, -en general pesimista aunque quizás pragmática-, hay organizaciones sindicales nacionales que han optado por emprender esa tarea y están dedicando una cantidad importante de recursos y de tiempo para organizarlos, o bien para tender un puente entre el movimiento sindical de la economía formal y los trabajadores informales. Ha comenzado a verse la necesidad de que los sindicatos lleguen a estos trabajadores y puedan actuar en su nombre. Varias centrales sindicales nacionales han comenzado a reexaminar y modificar sus puntos de vista y sus políticas con respecto al trabajo informal, reconociendo abiertamente que en el pasado habían adoptado un enfoque excesivamente negativo, asumiendo ahora que se requiere un cambio considerable al respecto.

Con estas perspectivas, ACTRAV está apoyando la idea de que los sindicatos representen los intereses de todos los trabajadores, modificando sus prioridades internas mediante el examen de su asignación de recursos y la elaboración de nuevas estrategias con miras a la sindicalización de los trabajadores, estableciendo también coaliciones con grupos que compartan intereses sociales comunes.

Este enfoque implica igualmente, en muchos casos, mejorar la situación de los trabajadores informales e incrementar su acceso a determinados servicios, tales como el crédito, la formación en materia de técnicas de gestión, comercialización y nuevas tecnologías, la información y el asesoramiento sobre la legislación vigente, la solución de conflictos y el apoyo educativo.

Por un lado, es obvio que las iniciativas sindicales relacionadas con la economía informal tienen que iniciarse en pequeña escala y sobre una

base experimental. Por el otro, se corre el riesgo de que ellas no vayan nunca más allá de esta primera etapa.

2. Estrategias externas

Las “estrategias externas” consideradas por ACTRAV en su “Coloquio” están centradas en el capítulo laboral; aunque también hay consideraciones sobre otros temas, como en el caso de ACTRAV en América Latina, que ha efectuado agregados en materia de protección social/seguridad social y de formación profesional.

a) El capítulo laboral

Problemas

Los problemas relativos al capítulo laboral son los siguientes:

- La importancia que reviste, desde el punto de vista tanto económico como social, la existencia de un cuerpo legislativo laboral adecuado. Con todo, ello no significa que la legislación sea siempre perfecta o que la aplicación de las normativas no adolezca de deficiencias.
- La justificación, por parte de los actores de la economía informal, del incumplimiento de las normas y reglamentos, porque sus requerimientos “conllevan costos que no pueden compensar”.
- La existencia de ambigüedad en la aplicación de las normativas, vinculada a la corrupción que muchas veces suele ir asociada con la aplicación de las normas. En tales circunstancias, a mucha gente le parece moralmente legítimo y en general aceptable sustraerse al pago de los impuestos y al cumplimiento de la legislación laboral o de otras reglamentaciones.
- La injerencia, a veces, de organizaciones de tipo mafioso que controlan el acceso a los mercados y que suelen funcionar como agrupaciones criminales, trae como consecuencia que los trabajadores informales se encuentren desprotegidos, dado que su condición jurídica

marginal les impide recurrir a la policía o a otras autoridades públicas.

- La baja dotación en personal y equipo, en muchos países en desarrollo, de los servicios de Administración del Trabajo.

Recomendaciones de ACTRAV

Los gobiernos nacionales y locales deberían:

- Prestar más atención a la falta de concientización sobre los derechos que contempla la legislación laboral.
- Organizar campañas sistemáticas para modificar la percepción negativa de la legislación laboral. Dado que esta legislación es frecuentemente considerada tan sólo como una carga por parte de los empleadores, convendría insistir en los beneficios que se obtienen de su aplicación, especialmente en relación con la eficacia de los trabajadores y la productividad de las empresas.
- Garantizar que los criterios de «dependencia» en la relación laboral se reflejen adecuadamente en la legislación, y que los tribunales de justicia profundicen la relación “empleador/trabajador”.
- Revisar la legislación laboral a fin de ofrecer una protección más específica para todos los trabajadores y no sólo para los empleados: como mínimo, velar porque a todos se les aplique la legislación en materia de derechos fundamentales. Ello incluye la cuestión de la salud y seguridad en el trabajo y las prestaciones y medidas de protección pertinentes en materia de tiempo de trabajo, vacaciones, etc. La ampliación del campo de aplicación de las normas laborales y de la legislación del trabajo a fin de abarcar a la informalidad podría seguir una metodología gradual y selectiva, para prestar una atención prioritaria a las normas fundamentales del trabajo y luego, sobre esta base, esforzarse por obtener el cumplimiento de la legislación sobre salarios mínimos, y de las normas sobre salud y seguridad, y otros temas.
- Racionalizar la aplicación de costosas normativas y concebir medios más baratos para realizar los objetivos sociales propuestos. Por ejemplo, en lo que atañe a las exigencias sobre seguridad

y salud, se podría proponer que las pequeñas empresas se doten de equipos más baratos, opción que debería figurar en la legislación. Esto contribuye a mejorar la imagen de los organismos estatales responsables de tales funciones, lo que a su vez puede estimular el cumplimiento de este tipo de reglamentaciones.

- Aplicar medidas para erradicar las actividades no legales en el sector, o por lo menos para reducir al mínimo las prácticas de corrupción menores y los sobornos. Esto contribuiría de manera significativa a aliviar la situación de la mayoría de las personas que trabajan en el sector informal.
- Aumentar los recursos y el personal capacitado para estas funciones, si se pretende verdaderamente tratar de integrar al sector informal en el marco de la economía formal. Si las autoridades pretenden encontrar soluciones de fondo al problema, deben estar dispuestas a retribuir adecuadamente a los funcionarios encargados de aplicar las normas pertinentes, asegurándoles sueldos y salarios justos que les permitan mantener un nivel de vida decoroso, eliminando así un factor que lleva a los trabajadores del sector público a corromperse para asegurar la subsistencia de sus familias. Esas medidas deben combinarse con actividades de perfeccionamiento profesional de los funcionarios públicos, a fin de mejorar su eficiencia y poner fin a las prácticas de acoso y corrupción. Al mismo tiempo, el Estado tiene que asumir nuevas responsabilidades con respecto a la protección de los derechos de propiedad y a las transacciones contractuales.
- Flexibilizar la aplicación de la ley, con algunos límites. Las microempresas carecen de los medios necesarios para sufragar todos los costos que supone la aplicación de las medidas previstas por la legislación. Es lógico, pues, que en algunos países los servicios de inspección del trabajo actúen con flexibilidad al aplicar la ley, decidiendo, caso por caso, cuál será el nivel de cumplimiento que exigirán a cada empresario. Cuando consideren que el empresario dispone de medios financieros para dotar a su personal

con todo el equipo de seguridad necesario o para mejorar las condiciones de trabajo, aplicarán plenamente la legislación en la empresa de que se trate. Cuando no sea así, pedirán al empresario que haga algunas mejoras progresivas. Los inspectores podrían establecer una lista de materiales de seguridad más baratos que podrían utilizar las microempresas, en espera de que éstas alcancen un nivel suficiente de viabilidad económica. Algunos inspectores del trabajo dan también asesoramiento sobre soluciones técnicas más baratas, como, por ejemplo, utilizar arena en lugar de extinguidores de incendio. No hay cabida para la flexibilidad en lo que atañe a cuestiones como la libertad sindical, la discriminación y la explotación de los trabajadores; y los sindicatos deberían instar encarecidamente a los gobiernos a velar porque los inspectores del trabajo reciban una formación adecuada y actúen con rigor profesional al aplicar estos componentes esenciales de la legislación del trabajo.

b) El capítulo de la protección social

Se describen a continuación elementos generales para una estrategia sindical externa, en el campo de la protección social, y la seguridad social que provienen de ACTRAV y se agrega, procedentes del proyecto de OIT/PIT-CNT Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS (*Informalidad y seguridad social en América Latina*, 2000), algunas recomendaciones adicionales sobre la base del análisis de la situación de siete países. Este Proyecto también ha elaborado una propuesta específica para el caso uruguayo, la misma que se presenta en un recuadro adjunto.

Enfoque general de ACTRAV

En su documento de 1999, ACTRAV concluía que el tema central del debate sobre la seguridad social debería ser la búsqueda de mecanismos para dar protección básica a quienes más la necesitan, incluyendo a los trabajadores informales. Las ne-

cesidades prioritarias de los trabajadores informales se refieren a la obtención de prestaciones en caso de discapacidad o de fallecimiento del principal sostén económico de la unidad familiar. Por ello, todos los países deberían dotarse de los medios necesarios para sufragar por lo menos la cobertura universal de estas clases de seguro. También a los gobiernos les corresponde ofrecer a todos los ciudadanos una protección adecuada en caso de enfermedad, discapacidad, fallecimiento o jubilación. La intervención estatal y las medidas de transferencia de ingresos son necesarias para garantizar la protección de los trabajadores informales, dado que los ingresos netos en este sector suelen situarse por debajo del umbral de la pobreza. Pero la intervención de los poderes públicos en la promoción de la protección social puede mejorar o también empeorar los resultados. Por consiguiente, es imprescindible estudiar cuidadosamente y debatir cuáles han de ser la estructura y el alcance de la intervención estatal, con referencia a:

- Las formas y el nivel de protección básica que habría que garantizar a todas las personas, inclusive a los trabajadores informales.
- Las fuentes de financiación de la protección social; y una evaluación de la cuantía de los recursos que la sociedad en su conjunto puede dedicar a la protección social.
- Los mecanismos para administrar los regímenes de protección social en forma equitativa.

El programa global STEP (Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza), iniciado en 1998 por el Departamento de Seguridad Social de la OIT, se basa en el supuesto de que la ampliación de la protección social a la informalidad no es factible en el marco de los sistemas nacionales de seguridad social. A partir de ello, se considera que existe una necesidad urgente de innovar, experimentar e introducir reformas en las políticas y estrategias sobre protección social.

Desde un punto de vista administrativo, es probable que las instituciones de seguridad social que existen en la mayoría de los países no tengan la

capacidad de garantizar una cobertura de seguros adecuada para el trabajo informal, a menos que antes se proceda a una modificación radical de su estructura tradicional, concebida para prestar servicios a los trabajadores formales.

En lo que respecta a los microempresarios, hay que resolver el problema de que éstos consideran que el costo de la contribución de los empleadores a los regímenes nacionales de protección social es excesivo, pues de hecho lo citan como una de las causas importantes que les han llevado a operar al margen de la economía formal.

Los sindicatos podrían tener un papel en la administración de los regímenes de seguridad social para trabajadores informales.

Propuestas en América Latina

El Proyecto ACTRAV/PIT-CNT (2000) ha sintetizado sus observaciones a partir de los estudios nacionales efectuados y destaca que existen experiencias embrionarias de autogestión, desarrolladas por determinadas organizaciones sindicales o comunales, que tienen que ver con relaciones solidarias en cuanto a proveerse de determinados servicios, como funerarios, de asesoría legal, de obtención de créditos, y de cobertura de salud. Sin embargo, no se percibe que dichas experiencias hayan alcanzado un mediano desarrollo. En algunos casos en que las instituciones incluyen un subsidio a las pensiones para los informales, como en Colombia, no se ha logrado hacer conocer entre la población informal las modalidades específicas para atender su situación.

A partir de lo anterior, se definen dos ejes estratégicos para la propuesta: el primero es que se considera necesario legislar atendiendo a las condiciones en que se encuentran los trabajadores informales; y, el segundo, que ha de tenerse en cuenta que las normas generales que regulan los programas nacionales de seguridad social no se adecúan a las condiciones del sector.

Es necesario entonces repensar el modelo de protección social en la región, ya que se percibe que las reformas implementadas ahondan la exclusión de los derechos a la seguridad social.

Hace falta establecer un sistema que tienda a la integración social y a la preservación de los derechos de los ciudadanos, a partir de la combinación entre sistemas asistenciales, contributivos y subsidiados. Para ello hay que tener en cuenta las realidades de cada país y la heterogeneidad y especificidad de cada una de las actividades informales, reconociendo derechos y estableciendo las prestaciones correspondientes. También hace falta un estatuto específico para los trabajadores por cuenta propia, que parta del concepto de que son trabajadores, no empresas, y con un salario mínimo y prestaciones familiares dignas, junto al establecimiento de un impuesto para la renta progresivo y un impuesto sobre el patrimonio.

En apoyo de esta propuesta de enfoque integrado, se revisan las opciones que plantea el Departamento de Seguridad Social de la OIT (*El trabajo en el mundo*, 2000). Este enfoque plantea la conveniencia de concebir la protección social como una combinación de diferentes medidas (*welfare mix*), y de analizar sus posibles efectos teniendo en cuenta:

- Su viabilidad económica;
- Su capacidad de atender a los más necesitados;
- Su capacidad de promover la equidad de género.

Los objetivos son:

- Ampliar la cobertura obligatoria de los regímenes contributivos.
- Promover la cobertura voluntaria de los regímenes contributivos (por ejemplo, subvenciones públicas).
- Establecer prestaciones o servicios universales financiados por el presupuesto del Estado.
- Establecer prestaciones o servicios, por ejemplo de asistencia social, sujetos a una comprobación de los recursos, -o ampliarlos si ya existen-, con cargo al presupuesto del Estado.

EJEMPLO DE ESQUEMA PROPOSITIVO SINDICAL SOBRE SEGURIDAD SOCIAL PARA EL TRABAJO INFORMAL: URUGUAY

La propuesta diferencia los asalariados precarios en general, entre los cuales la mitad están ocupados en microempresas informales (mientras los asalariados no cubiertos por la seguridad social son casi el 60% del total allí ocupado), de los trabajadores por cuenta propia.

Asalariados precarios

Investigar con mayor detalle el universo de microempresas, discriminando situaciones, con el objetivo de instrumentar políticas generales -crediticias, tributarias y de capacitación- orientadas a formalizar este sector y amparar a los trabajadores en sus derechos a la seguridad social.

Dotar de flexibilidad al programa actual, moderando rigideces en cuanto a:

- la adquisición de derechos, en particular la exigencia de 35 años de trabajo, así como el incremento a 15 años de trabajo y la edad de 70 años por la causal jubilatoria por edad avanzada;
- la demostración de sus servicios por otros medios de prueba fehacientes, y no exclusivamente por lo que declara el patrón en la historia laboral, que tiene plazos excesivamente perentorios de impugnación por parte del trabajador;
- perseguir de una manera eficaz los delitos de apropiación indebida que realiza el patrón de los aportes de los trabajadores. Para ello se deberán establecer mecanismos efectivos en el plano institucional, ya que la figura jurídica existe, pero muy escasamente se persigue el delito.

Trabajadores por cuenta propia

Hay que diferenciar a los trabajadores independientes que son profesionales y directivos, ya que éstos están cubiertos por la Caja de Jubilaciones Profesionales. Para el resto, a su vez, hay que distinguir los trabajadores por cuenta propia con y sin local.

Para los cuentapropistas sin local, resulta claro que la normativa no se adecúa a los efectos de su incorporación a la seguridad social. La formalización, bajo las actuales condiciones, implicaría que los tributos que deberían aportar significarían un 40% de sus ingresos promedio, con lo que su incorporación sería objetivamente imposible.

Se trata de trabajadores con más de 40 años y con dificultad para generar causal jubilatoria, dada la falta de acumulación de créditos laborales. La ley exige 35 años de cotización efectiva.

Se propone:

- Reconocer que son trabajadores y no empresas, contrariamente a lo que ocurre con la legislación actual.
- Exigir responsabilidad contributiva de acuerdo a sus ingresos y a otras condiciones de estructura familiar; pero, en todos los casos, las prestaciones deberán tener un componente de subvención estatal.
- Exonerar del impuesto a las pequeñas empresas.

(sigue)

(continuación)

- Establecer un mínimo de cotizaciones anuales, dada la variabilidad de sus ingresos mensuales. Por ejemplo, un aporte cuatrimestral, como se hace actualmente con el sector rural.
- Incorporar prestaciones de actividad: en particular, asignaciones familiares.
- Asegurar la cobertura de salud.
- Flexibilizar los años de cotización efectiva para los derechos jubilatorios, considerando el punto de partida individual de la incorporación al sistema, y estableciendo un compromiso contributivo a partir de ella.

Los trabajadores por cuenta propia con local son un grupo heterogéneo, por lo que se requieren pruebas de ingreso y de actividad, para discriminar situaciones, de forma que quienes se ubican cerca del colectivo de trabajadores por cuenta propia sin local reciban un tratamiento igual.

c) *El capítulo de la formación profesional*

En este tema ACTRAV sólo ha proporcionado un breve comentario en 1999 (párrafo “Desarrollo del capital humano”), donde se considera que las políticas de formación (además de las de educación primaria gratuita) son de vital importancia para los trabajadores del sector informal, pero que los cursos disponibles suelen no estar diseñados para tales trabajadores, de manera que éstos, para adquirir nuevas calificaciones, dependen casi exclusivamente de los programas de aprendizaje informal. De ahí, ACTRAV concluye que sería sumamente conveniente modificar esos programas para adaptarlos mejor a las necesidades de los trabajadores informales.

En América Latina, el principal aporte sobre este tema (“*Las organizaciones sindicales y el sector informal: reflexiones para la formación y la acción*”, por Montserrat Hurtado, 2000), efectúa un desarrollo, que aquí se sintetiza, para luego enfatizar la importancia de la realización de cursos de formación de formadores sindicales (lo que se incorpora al análisis posterior sobre estrategias internas).

Diagnóstico

La formación es una herramienta básica en cualquier estrategia que considere la informalidad, ya que el mejoramiento de los niveles educativos incrementa las capacidades de aumentar la productividad en las actividades que realiza el trabajador por cuenta propia o el microempresario, además de obtener, eventualmente, otro empleo más calificado y mejor pagado.

La formación profesional institucionalizada se desarrolla generalmente en programas y marcos aplicados a grandes grupos de población que están dentro del sistema y de los circuitos formales, frecuentemente con la condición de haber alcanzado el nivel educativo primario o secundario educativo, sin alcanzar a los grupos de población más desfavorecidos. Por esta razón, tales programas de formación enseñan especialidades que guardan poca relación con la situación y necesidades de los trabajadores informales; y se rigen por normas poco adaptadas a su situación. Además, la mayor parte de ellos son organizados en colaboración con las empresas de la economía formal.

Su utilidad, por tanto, es menor para las personas que tienen un trabajo informal y que necesitan

mejorar su cualificación, y aún menor para quienes no tienen acceso a ingresos y carecen de medios económicos y de tiempo para adquirir una formación o mejorar la que ya tienen.

Aun en el caso de que esta instrucción fuera apta para los trabajadores informales, todavía se presentan varios problemas, como son los elevados derechos de matrícula; la presión que los empleadores informales suelen hacer para disuadir a sus trabajadores de seguir una formación, y el hecho de que los trabajadores informales suelen estar menos informados de los cursos y menos convencidos de la utilidad de los mismos.

Todo esto coloca a los trabajadores informales en un círculo que tiende a reproducir la misma situación para sus hijos, accediendo, en todo caso, a programas de aprendizaje informal fuera de las instituciones públicas o privadas.

Los trabajadores informales que reciben esta formación se caracterizan porque su nivel de aprendizaje general es de cosas muy básicas, llegando a darse situaciones en que no saben leer ni escribir. Tampoco están matriculados en centros docentes, sino que suelen haber recibido formación en un trabajo real, en el propio sector informal, mediante prueba y error.

Entre las mujeres, el nivel educativo es aún menor que el de los hombres, porque no han desarrollado antes otros trabajos remunerados, pudiendo sólo aportar destrezas y habilidades ejercitadas como amas de casa o aprendidas de sus madres (artesanía, agricultura).

Por lo demás, el trabajo informal es muy heterogéneo, desarrollándose en actividades muy diversas, lo que dificulta la puesta en marcha de programas formativos, ya que éstos no pueden ser únicos ni iguales para todos.

Numerosas actividades de muy baja productividad en la economía informal poco van a aumen-

tar su rentabilidad con la formación porque, si bien es cierto que las carencias formativas son un obstáculo para el progreso individual y colectivo de los trabajadores y sus empresas, tal situación no es la causa estructural de la crisis de empleo.

Propuesta general

Se requiere entonces una respuesta formativa que supere los enfoques tradicionales y estandarizados de formación y atienda a las características de los trabajadores informales, en cuanto a:

- Utilizar una metodología flexible que estimule al alumno y lo convierta en actor y protagonista de su propia formación, valorando sus conocimientos de partida y su capacidad imaginativa y de propuesta, para así responder a sus necesidades reales e inmediatas, escogiendo itinerarios de formación calibrados en función de las necesidades específicas.
- Estudiar las necesidades por separado (por sectores y por grupos de trabajadores informales), y en el contexto cultural, económico, social y político en que se dan.
- Dar a la formación una orientación social y productiva que los propios beneficiarios asuman como válida.
- Asociar la enseñanza secundaria al aprendizaje, con el objetivo de animar a los jóvenes a ir a la escuela y a aprender en ella el tipo de calificaciones que necesitarían para ganarse la vida.

Los objetivos estratégicos para la formación dirigida al trabajador informal son los siguientes:

- Desarrollar habilidades sociales que faciliten su intervención y su capacidad de autogestión.
- Lograr habilidades técnico-administrativas para desempeñar las diversas actividades del proceso productivo.
- Suministrarle elementos conceptuales que le permitan el manejo de información para la toma de decisiones y la administración del cambio.
- Formar en él actitudes y valores que posibiliten su participación social y el desarrollo comunitario.

- Reorientarlo hacia actividades más rentables, suministrándole los conocimientos y generando las destrezas necesarias para ello.
- Promover tecnologías acordes a las condiciones de su entorno y adaptarlas adecuadamente.
- Ofrecer elementos conceptuales y desarrollar las destrezas necesarias para que él mismo elabore su propio diagnóstico técnico, social y económico, y formule, ejecute y controle su plan de desarrollo.
- Desarrollar las habilidades que permitan la generación y consolidación de formas organizativas.

No es posible fortalecer la economía informal si se utiliza una lógica distinta a la de sus propios trabajadores. Es poco probable que se puedan introducir cambios si éstos no provienen de ellos mismos. Las alternativas ofrecidas por las actividades de formación deben ser de su interés. El punto de partida de la actividad formativa tiene que ser la detección de las necesidades específicas del grupo al que va dirigida. El protagonista del proceso es el alumno, y el docente tiene la función de estimularlo y motivarlo. Por ello se necesita conocer la lógica del funcionamiento de las unidades económicas informales y de las unidades domésticas a las que están íntimamente ligadas; las relaciones sociales en las que se inscriben, y sus formas de organización; y las relaciones laborales que se establecen en el ejercicio de las actividades informales.

Adaptándose a ello, se propone:

- Poner en marcha procesos cortos, cercanos a las personas desde el punto de vista temporal, espacial y conceptual.
- Desarrollar un curriculum personalizado, teniendo en cuenta lo que las personas ya saben, organizando el conocimiento previo y definiendo en conjunto objetivos específicos de cada acción formativa.
- Realizar estrategias pedagógicas de trabajo grupal, basadas en la participación activa y la discusión, a partir de experiencias que aportan los sujetos de la formación. Hay que desarrollar en

las bases de la organización una cultura solidaria y una conciencia de grupo. Así se facilita el trabajo en equipo necesario para la socialización del conocimiento y la puesta en marcha de proyectos y programas dirigidos al fortalecimiento de las organizaciones.

- Enfocar la formación prioritariamente al campo de las actitudes. Se debe proporcionar instrumentos para el cambio y desarrollo de actitudes, de mentalidad, de enfoque de la problemática y de las estrategias, sobre todo las relacionadas con sus formas de organización (social, productiva y familiar).

En cuanto a la metodología, se podría tener en cuenta los siguientes requisitos:

- Motivación inicial, y autoimplicación en el proceso formativo: que las personas en formación confíen en que el tiempo y los recursos destinados a la formación les serán rentables a corto plazo.
- Discusión y socialización de experiencias que favorezcan la comprensión del contexto donde se realizan las actividades informales y la situación personal en ese contexto, no sólo el inmediato, sino también aquel donde se inscriben las actividades informales; es decir, las relaciones existentes entre los procesos de globalización y las transformaciones en el mercado de trabajo y en los modelos de producción.
- Partir de la realidad de los participantes: contar con la aportación de experiencias de las personas que lleven más tiempo en el espacio laboral en que se inscribe la formación.

En el curso de la formación, es preciso asegurar:

- La supervivencia económica de la persona en formación.
- El cubrimiento de las lagunas formativas que provengan de su formación previa.
- La utilidad posterior de la actividad realizada, para la persona en formación.
- La posibilidad de abrir nuevos campos, relacionados o no directamente con el que desarrolla en la actualidad, entre los que la persona en formación pueda elegir. En resumen, contemplar la

movilidad también como criterio formativo, abriendo la posibilidad de una especialización.

- Una aplicación inmediata de los contenidos, con pequeños y rápidos éxitos que sean motivadores para la continuidad de la formación.
- Que la formación no sea una actividad aislada, sino parte de un plan integral de medidas de apoyo.
- Que los contenidos proporcionen itinerarios formativos y de desarrollo de la actividad a la medida de cada persona, y que contemplen el avance en la cualificación sobre un espacio concreto para aplicarla.

Aspectos específicos

Hay que diferenciar la formación para los cuentapropistas de baja calificación, de la formación para los microempresarios.

Para los primeros, hay que adoptar un planteamiento integrado, en el que la formación sea un componente vital de una estrategia general de creación de ingresos y de atenuación de la pobreza. La formación administrativa y técnica debe estar estrechamente ligada al crédito. Incluso hay que considerar la posibilidad de abordar procesos previos de alfabetización.

Para los segundos, hay que complementar la formación con asesoramiento e información sobre las herramientas, la tecnología y los mercados, mediante iniciativas en el plano local que establezcan vínculos con empresas más grandes y fomentando la creación de grupos de productores.

3. Estrategias internas

a) Vinculación del sindicalismo con el trabajo informal

ACTRAV ha destacado que la realidad de una economía reestructurada y fragmentada y la individualización de las relaciones de trabajo dificultan

aún más la tarea de obtener nuevos miembros para los sindicatos. Las estrategias tradicionales de organización de los trabajadores han perdido eficacia a partir de las reestructuraciones económicas de los últimos decenios, en cuanto éstas han alterado de manera notable el modo en que se organiza el trabajo, diversificando la población activa. Por ello, los trabajadores comparten cada vez menos un conjunto de intereses comunes.

En este contexto es necesario reexaminar las prioridades sindicales «tradicionales» y las técnicas de organización de los trabajadores, con un capítulo central referido al trabajo informal, junto al de los trabajadores atípicos de la economía formal.

Pero ACTRAV agrega que la organización de los trabajadores no sindicalizados puede constituir una decisión arriesgada, porque requiere inversiones humanas y financieras de beneficios inciertos, exige un compromiso a largo plazo y puede implicar una reevaluación de la percepción que tienen los sindicatos de su «base», así como de la manera en que operan. El movimiento sindical se enfrenta a la necesidad de llegar hasta nuevas agrupaciones sin que ello afecte su base de apoyo tradicional.

Al examinar si debe destinarse más tiempo y recursos a la organización de los trabajadores del sector informal, es necesario tener en cuenta que, en la experiencia conocida, algunos intentos de la dirección de los sindicatos para organizar a los trabajadores no tradicionales han fracasado, debido a que los miembros no tuvieron una participación suficiente en las decisiones pertinentes y, por lo tanto, no se sintieron comprometidos con la modificación en la asignación de recursos que entrañaban estas decisiones.

De lo anterior, ACTRAV deduce que la organización de los trabajadores implica que los sindicatos deben concentrarse nuevamente en los trabajadores sin tener en cuenta su situación en el empleo o su vinculación con un puesto de trabajo

particular. Es necesario desarrollar el apoyo interno a las nuevas estrategias, aumentando la concientización y el convencimiento de los miembros actuales en cuanto a que el hecho de organizarse los beneficiará tanto a ellos mismos como a los demás. El compromiso de aumentar los recursos (tanto financieros como humanos) para organizarse sólo puede contraerse cuando se reconoce que una creciente densidad sindical mejora la posición de negociación colectiva de todos los trabajadores y fortalece la posición de los sindicatos en los

ámbitos político y social. La organización de los trabajadores no significa simplemente afiliar nuevos miembros en el lugar de trabajo y prestarles servicios. También consiste en establecer vínculos con los afiliados, con los miembros potenciales y con otros grupos de la sociedad, a fin de construir un movimiento social sólido.

El recuadro adjunto presenta los comentarios de la 90ª Reunión de la OIT referidos a esta misma problemática.

OIT, 90ª Reunión de la CIT (2002): Problemas de representación en la economía informal

1. En todo el mundo las personas que se encuentran en la economía informal están excluidas de las instituciones o los procesos de diálogo social, o poco representadas en ellos.
Para asegurar y ejercer una voz independiente en el trabajo, los trabajadores y los empleadores necesitan seguridad de representación en el trabajo, basada en la libertad de los trabajadores y de los empleadores para crear y afiliarse a las organizaciones de su elección, sin miedo a sufrir represalias o intimidaciones.
Éste es también un derecho “capacitador”: si se niega a los trabajadores o a los empleadores la posibilidad de organizarse, no tendrán acceso a muchos otros derechos en el trabajo.
2. Sin embargo, hay países que todavía prohíben la formación independiente de cualquier tipo de organización por parte de todos los trabajadores o de categorías específicas, o limitan la libertad de los trabajadores y de los empleadores de formar o afiliarse a organizaciones de su elección.
Hay países que:
 - aún niegan el derecho de sindicación a trabajadores agrícolas;
 - excluyen a los trabajadores domésticos de la cobertura de la legislación laboral, que garantiza el derecho de sindicación;
 - excluyen del derecho de sindicación a los trabajadores migrantes, que también tienden a concentrarse en la economía informal.
3. Además de la provisión jurídica del derecho de organización, se debe tomar las medidas necesarias para asegurar una protección efectiva contra la discriminación antisindical o la injerencia de los empleadores. No obstante, a menudo pueden existir también negociaciones extra jurídicas, o el intento de desalentar el ejercicio.
4. Dada la precariedad de su empleo, los trabajadores informales pueden no afiliarse a los sindicatos por miedo a las represalias. Para contrarrestarlo, se requiere una protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical. Pero convendrá también tomar medidas preventivas con miras a lograr una amplia aceptación del derecho de organización, con la advertencia de que no es ni útil ni tolerable su violación.

(sigue)

(continuación)

Fundamentalmente, se trata de crear, tanto en la economía formal como en la informal, un clima que permita la libre organización y en el cual quienes trabajan así organizados no teman consecuencias negativas.

5. Incluso cuando disfrutan del derecho de organización, los operadores y trabajadores informales apenas lo ejercen. Rara vez poseen organizaciones basadas en la afiliación que al mismo representen sus intereses.
6. Las organizaciones de la economía informal se caracterizan generalmente por su fragilidad, sus dificultades estructurales y su limitada eficacia. Apenas se las reconoce o se las registra oficialmente y, por consiguiente, tienen un acceso limitado a las relaciones con las instituciones y empresas de la economía formal o con las autoridades públicas, y poca influencia sobre ellas. Sólo en algunos casos (aunque éstos estén aumentando) están afiliadas a organizaciones estructuradas formalmente, nacionales o internacionales, de empleadores, a cámaras de comercio, a sindicatos o a cooperativas.
7. Las asociaciones existentes en este sector tienden, de hecho, a contar con una escasa cobertura geográfica, y su eficacia y carácter duradero se ven socavados por la falta de regularidad y de estabilidad de los empleos y los ingresos de sus afiliados. Su lucha diaria para poder sobrevivir, su falta de conocimientos técnicos y de gestión, y su escasa capacidad para movilizar recursos procedentes de fuentes exteriores, limitan la cobertura de estas asociaciones y su gama de servicios y actividades.
8. Las mujeres y los jóvenes, que forman la mayoría de los trabajadores informales, son en especial los que no tienen voz, ya sea para defender sus intereses laborales a través de la negociación colectiva ya sea para negociar con políticos o burócratas sobre cuestiones como el acceso a las infraestructuras, los derechos de propiedad, las preocupaciones medioambientales o la seguridad social. Los obstáculos frente a los procesos de organización son normalmente más severos para las mujeres que para los hombres, debido a los múltiples roles y responsabilidades de la mujer en su lugar de trabajo y en el hogar. Y, dentro de las organizaciones mixtas, las funciones y posiciones tienden a verse influidas por el género, de forma que las mujeres tienen una baja representación en las posiciones que implican la toma de decisiones.
9. Cerrar el vacío de la representación es crucial para todos los afectados. Para quienes trabajan en la economía informal este vacío es una causa importante de su inadecuada protección legal y social, además de su falta de acceso a ventajas productivas, mercados de capital y de productos, sistemas de formación, servicios públicos y comodidades. Sin libertad de asociación efectiva no pueden ejercer un poder compensatorio para que su trabajo sea reconocido, protegido, formal y decente.
10. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están obligadas a organizar la economía informal ni son responsables de ello, sino únicamente de proteger el derecho de todo trabajador y de todo empleador a crear organizaciones de su elección o afiliarse a ellas. Sin embargo, el modo en que aumenten su voz en la economía informal podría afectar a su propio futuro en términos de índice de sindicación, representatividad e influencia social y política.

(sigue)

(continuación)

11. En el contexto de los actuales mercados de trabajo flexibles y de los sistemas globales de producción, terminará siendo imposible tanto para los sindicatos como para las organizaciones de empleadores mantener o mejorar las condiciones en la economía formal sin tener en cuenta a la vez la economía informal.
12. La respuesta de los actores sociales a la economía informal determinará el futuro de un tripartismo fuerte y cohesionado.
13. Para los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y también para los miembros de la sociedad civil, dadas las dimensiones de la economía informal, la brecha entre el sector formal y el sector informal seguirá siendo el factor más importante de división de la sociedad y un obstáculo para lograr un desarrollo equitativo. Es importante tener en cuenta lo que pueden conseguir juntos a través del diálogo social. También es útil recordar que, además de la negociación colectiva, pueden ser importantes otras formas de diálogo social.
Los sistemas tripartitos de consulta y negociación en el ámbito nacional o sectorial son reconocidos cada vez más como un medio dinámico y eficaz de promover la eficacia y tratar cuestiones de igualdad y redistribución, tanto en la economía formal como en la informal en el contexto de la globalización. Las políticas y leyes gubernamentales pueden jugar un papel clave apoyando o erosionando la representación colectiva y el diálogo social en la economía informal.
14. Pero, para cerrar este vacío, se requerirán métodos innovadores de organización y representación, lo que implicará encontrar las estructuras, políticas y líneas organizativas más adecuadas para la naturaleza cambiante de las economías formal e informal.
El hecho de extender a la economía informal el objetivo del trabajo decente no puede depender exclusivamente de los mecanismos estatales de reglamentación y representación que se aplican en los demás sectores.
Se necesitan nuevas formas de incrementar las capacidades económicas y reforzar la voz, defender los derechos, generar y transferir recursos y modificar los incentivos. A menudo, los actores existentes tienen cierto margen de maniobra para emprender nuevas formas de acción, pero también se requiere nuevos actores y nuevas instituciones que potencien las calificaciones, abran los mercados y mejoren las condiciones de trabajo.

b) Ampliación de la base sindical

Cuando la opción estratégica es la incorporación de los trabajadores informales a las actuales organizaciones sindicales, es necesario discutir sobre:

- las condiciones legales dentro y fuera del sindicato.
- los modelos organizativos a utilizar.

Condiciones legales externas

En cuanto a lo primero, ACTRAV considera que en muchos países todavía hay barreras jurídicas que impiden que los trabajadores informales y atípicos se afilien a los sindicatos. En referencia a los estatutos sindicales, se necesita entonces una modificación interna, en la que las enmiendas abarquen temas tales como el derecho de afiliación, y

el de participación en equipos de negociación y de cobertura de los acuerdos colectivos, así como la prestación de servicios especiales para tales trabajadores, incluyendo la prestación de ayuda para que regularicen su condición en el empleo. Los sindicatos también ofrecen servicios sociales, tales como: seguro médico, cajas de seguro de salud, prestaciones de desempleo, cooperativas y asistencia para hacer trámites con las autoridades gubernamentales para la obtención de licencias, subvenciones y puestos en el mercado (en el caso de los trabajadores del sector informal).

Sin embargo, aun cuando un sindicato modifica sus estatutos para dar cabida a estos trabajadores, puede ocurrir que en el Código de Trabajo no se les reconozcan facultades para quedar cubiertos por convenios colectivos. Por esta razón, toda posible decisión de introducir cambios en las estructuras internas del sindicato y en la asignación de recursos debe coordinarse con campañas sindicales dirigidas a obtener una reforma gubernamental de la legislación laboral o, al menos, a ampliar el ámbito de cobertura.

Esta cuestión ha sido planteada con bastante detalle por la 90ª Reunión de la CIT, cuando define la tarea gubernamental de defensa de la libertad sindical y de asociación, afirmando que, sin reconocimiento de las autoridades gubernamentales, las organizaciones informales no tienen voz en los debates sobre política gubernamental ni acceso a los servicios y a la infraestructura que necesitan para operar con eficacia y eficiencia, y son vulnerables al hostigamiento o desalojo por parte de las autoridades. De hecho, es esta falta de reconocimiento oficial y, por lo tanto, de legitimidad lo que contribuye al desarrollo del sector informal o dificulta la evolución hacia actividades formales dentro de la corriente económica y social principal y dentro de los marcos reguladores.

Las políticas y la legislación gubernamentales son elementos clave para que el entorno sea propicio o contrario a la organización y repre-

sentación de quienes se encuentran en la economía informal.

De las propuestas de la OIT derivan cuatro principios:

- El papel más importante de los gobiernos a este respecto es garantizar la libertad de todos los trabajadores y empleadores, independientemente de dónde y cómo trabajen, para crear y afiliarse a organizaciones de su elección, sin temor a represalias o intimidaciones. El respeto a la libertad sindical y de asociación permite el desarrollo de los medios institucionales de representación más adecuados para cada contexto o problemática. Las estrategias de representación colectiva de intereses deberían, asimismo, ser capaces de evolucionar de modo que respondan óptimamente a cada problema, ya se trate de una negociación relacionada con el uso de la tierra, o de una delegación de trabajadores o empleadores dirigiéndose al gobierno por cuestiones de infraestructura pública, o de las implicaciones de un acuerdo comercial, o de una manifestación o campaña contra el trabajo infantil o la violencia contra las mujeres, o del diálogo social para aumentar el nivel y la cobertura del salario mínimo.
- Además, el Estado debe reconocer el papel de estas organizaciones como interlocutoras y/o asociadas en la elaboración de políticas o la ejecución de programas en el ámbito nacional y local.
- Hay que promover vías y mecanismos para el diálogo regular entre organizaciones de trabajadores informales, por un lado, y sindicatos y organizaciones de empleadores establecidos, por otro, así como para la negociación colectiva y otras formas de diálogo cívico. Ello puede hacerse, por ejemplo, ampliando el alcance de los órganos tripartitos nacionales o de los procesos de negociación colectiva existentes, o facilitando mecanismos innovadores específicamente adaptados a un sector determinado de la economía informal.

- Deben simplificarse los procedimientos de registro, que con demasiada frecuencia son complicados, largos y onerosos.

Modelo organizativo

En relación al modelo organizativo, ACTRAV destaca que:

- Los sindicatos tienen que examinar sobre qué base tratarán de integrar a los trabajadores del sector informal en las estructuras sindicales existentes. Si estos trabajadores se afilian a los sindicatos existentes o si establecen nuevos sindicatos formalmente afiliados a la estructura sindical nacional existente, deberían estar en capacidad de desempeñar un papel en la estructura administrativa de los sindicatos en pie de igualdad con los demás miembros. Además, si establecen organizaciones nuevas que no están formalmente afiliadas a los centros sindicales nacionales, los sindicatos existentes también podrían considerar la posibilidad de que los dirigentes de los grupos informales participen en las discusiones acerca de las prioridades y estrategias, a fin de fortalecer los vínculos entre los sindicatos y las agrupaciones de los sectores informales.
- Las cotizaciones que han de pagar los miembros pueden, en algunos casos, impedir que los trabajadores del sector informal se afilien a un sindicato. En este caso, también pueden encontrarse otras soluciones, por ejemplo, una cotización más baja o períodos de «gracia» (de hasta un año) a fin de que las cotizaciones no hagan prohibitiva la afiliación de nuevos miembros.

Respecto del modelo organizativo, no existe una fórmula única o simple de éxito y, de hecho, en el mundo real no hay dos modelos idénticos de sindicalismo. Más bien, hay toda una gama de enfoques; y, en los dos extremos, se hallan el modelo de prestación de servicios y el modelo basado en la labor de organización.

El «modelo de servicios» se basa en una relación «transaccional» entre la estructura sindical y

sus miembros. Éstos pagan cotizaciones al sindicato, a cambio de la prestación de servicios. La pertenencia y la lealtad continuas dependen de la prestación de servicios satisfactorios. En los países más desarrollados, los sindicatos generalmente tienden a recalcar la necesidad de prestar servicios especiales a los trabajadores informales, sobre todo a las trabajadoras, como una estrategia de afiliación. Uno de los problemas de este modelo, sobre todo cuando se utiliza para afiliar distintos tipos de mano de obra del sector informal, es que los sindicatos pueden no contar con suficiente personal para atender a las necesidades y demandas de todos los miembros.

El “modelo basado en la organización» parte de la premisa de que la potenciación de los trabajadores les permitirá encontrar soluciones a sus problemas. Se hace entonces hincapié en la acción colectiva. Esto no significa que los sindicatos dejen de prestar servicios. Por el contrario, siguen garantizando los servicios esenciales, tales como asesoramiento en materia de indemnización, suministro de mejores prestaciones y defensa de nuevas prestaciones sociales, incluso mediante la realización de investigaciones y de negociaciones. Sin embargo, este modelo dedica una atención particular a la movilización de todos los activistas para que se hagan cargo de organizar a sus colegas y hace hincapié en una metodología distinta para alcanzar los objetivos sindicales. Ello implica el fomento de una participación activa de los miembros en las campañas y otras formas de acción sindical. El sindicato debe preguntar a todos los miembros cómo pueden alcanzar por sí solos estos objetivos, en vez de permanecer pasivos y dejar todas las actividades en manos de los dirigentes sindicales.

La razón de ser del desarrollo de servicios socioeconómicos por parte del movimiento laboral es tanto ideológica como práctica. Procede del compromiso del movimiento de promover y proteger los intereses de sus afiliados y reforzar la función de los trabajadores y sus organizaciones

en la sociedad. Ello no significa que los sindicatos deban ser activos en cualquier área.

Es evidente el valor añadido de los servicios especiales prestados por los sindicatos como medio para organizar a los trabajadores del sector informal. La pregunta a plantearse es si corresponde o no a los sindicatos proporcionar ciertos servicios como el de salud, facilidades de crédito u otros servicios socioeconómicos. Esta pregunta lleva a otra pregunta clave, a saber, cuáles son los tipos de servicios sindicales, en el supuesto que existan, que serían pertinentes para los trabajadores del sector informal.

Hay quienes opinan que los sindicatos, cuando tratan con los trabajadores del sector informal, deberían seguir concentrándose en sus esferas de actividad tradicionales, por ejemplo, la representación de los intereses de los afiliados y el asesoramiento a los mismos. Quienes adoptan este enfoque probablemente aducirán que los sindicatos deberían concentrarse en acciones colectivas, ya que su principal objetivo es corregir los desequilibrios de la sociedad y fomentar una redistribución de los ingresos y una mayor igualdad. Esto significa que, por ejemplo, en vez de establecer planes de seguro médico para los trabajadores del sector informal, los sindicatos deberían tratar de influir en las autoridades nacionales para que extiendan de forma progresiva la cobertura de la seguridad social al sector informal. Asimismo, en vez de prestar servicios, por ejemplo, de formación profesional y técnica, los sindicatos deberían aprovechar la posición que ocupan en los consejos de administración de muchas instituciones de formación para alterar el campo de actividad y la cobertura de la formación proporcionada por el Estado a fin de facilitar el acceso de los trabajadores del sector informal a estos planes.

La promoción y propaganda de los intereses de los trabajadores informales debería ser el centro de las actividades sindicales destinadas a dichos trabajadores. Así, una de las prioridades

principales de los sindicatos podría ser la de tratar de influir en los gobiernos para que adopten políticas nacionales de protección y fomento de los derechos de los vendedores ambulantes. No obstante, aunque las reformas jurídicas e institucionales pueden ser, y de hecho deberían ser, un objetivo viable a largo plazo para los sindicatos en lo que respecta al sector informal, es poco probable que se produzcan a corto o mediano plazo.

Ello explica que hasta la fecha muchos sindicatos hayan desarrollado servicios «especiales» como instrumento para abordar las necesidades económicas y sociales inmediatas (salud, educación, ahorro, préstamos, etc.) de los trabajadores del sector informal. Estos servicios o actividades no deberían considerarse como un sustituto de la negociación colectiva ni como una forma de eximir a los gobiernos de sus responsabilidades. En vez de ello, deberían considerarse como una actividad sindical complementaria, destinada a mejorar la función de liderazgo de los sindicatos en la sociedad en general y a contribuir a mejorar su perfil en la sociedad civil.

Otra solución podría consistir en organizar la asistencia a los trabajadores informales ayudándoles a establecer y dirigir actividades socioeconómicas. El resultado natural de estas actividades es la formación de organizaciones de trabajadores del sector informal que estén vinculadas al movimiento sindical formal.

Las restricciones jurídicas y las políticas gubernamentales pueden a veces limitar las actividades de este tipo. Por ejemplo, en algunos países se limita la participación de los sindicatos en las cooperativas, la afiliación institucional de las cooperativas y el recurso a fondos pertenecientes a los sindicatos. Por lo tanto, resulta vital que los sindicatos ejerzan su presión representativa en las estructuras políticas y gubernamentales apropiadas a fin de promover los cambios necesarios.

Las limitaciones financieras siempre serán una cuestión clave en lo que respecta a estas activida-

des. Antes de llevar a cabo cualquier proyecto hay que disponer de recursos adecuados. Las limitaciones financieras pueden reducirse a veces si se busca asistencia (a nivel nacional o interna-

cional) fuera del movimiento. Dicha asistencia debería considerarse siempre como «capital inicial», ya que una dependencia permanente es contraproducente y generalmente imposible de lograr.

OIT, 90ª REUNIÓN DE LA CIT (2002): EL PAPEL DE LOS SINDICATOS

En el pasado, los sindicatos han sido a veces acusados de no responder a los intereses y necesidades de los trabajadores informales. Pero es importante enmarcar adecuadamente las responsabilidades de los sindicatos en el ámbito de la organización de los trabajadores informales.

Un error corriente es pensar siempre que los sindicatos son instituciones ya establecidas y no algo que los trabajadores pueden crear por sí mismos a través de un proceso.

Es muy fácil cruzarse de brazos y hacer recaer sobre los hombros de los sindicatos la responsabilidad de las condiciones de los trabajadores no protegidos.

Es erróneo y contraproducente confundir el derecho de los trabajadores a organizarse con la obligación de los sindicatos de organizar.

La cuestión central, en lo que respecta a la organización, es la protección efectiva del derecho de todos los trabajadores a organizarse. Corresponde a los propios trabajadores decidir si quieren formar sus propios sindicatos u otras organizaciones, o unirse a los sindicatos existentes.

Históricamente el movimiento sindical fue creado por trabajadores desprovistos de protección que, gracias a su organización autónoma y a su solidaridad, conquistaron derechos, prestaciones y protección social.

Sin embargo, si bien la economía informal se ha convertido en una prioridad para el movimiento sindical internacional, los sindicatos en el ámbito nacional todavía se enfrentan a una serie de problemas y dificultades a la hora de organizar a los trabajadores informales.

Los trabajadores informales pueden no compartir intereses comunes con el grueso de los sindicalistas actuales. Los lazos étnicos, familiares y de parentesco entre estos trabajadores pueden ser más fuertes que la solidaridad de la clase trabajadora. Además, suelen estar tan atrapados en la lucha diaria por la supervivencia que no son propensos a unirse a acciones colectivas, sobre todo cuando no ven de qué manera dicha acción o la afiliación a un sindicato pueden ayudarles a solucionar sus problemas prácticos y sus necesidades básicas.

Para los sindicatos puede ser difícil ponerse en contacto con los trabajadores informales y movilizarlos, especialmente si éstos trabajan en microempresas (y en el trabajo a domicilio), pues organizar campañas puede ser caro, difícil y exigir mucho tiempo y muchos recursos.

(sigue)

(continuación)

Los sindicatos pueden encontrar difícil mantener afiliados a estos trabajadores debido a la precariedad de su empleo, y tendrían que considerar, por consiguiente, si es eficaz utilizar sus recursos humanos y económicos tratando de organizar a estos trabajadores.

Los actuales afiliados pueden no ver las razones para organizar a estos trabajadores, y pueden poner objeciones a los cambios necesarios en políticas y a la asignación de recursos requeridos para acceder a ellos. El desafío para los sindicatos es acceder a nuevos grupos sin perder su base tradicional.

Además, en muchos países la ley proporciona a los sindicatos un marco para organizarse sólo en las fábricas, lo que, por supuesto, supone una dificultad importante cuando se trata de trabajadores informales. Los sindicatos tampoco pueden organizar a los trabajadores independientes.

La organización de los trabajadores no significa simplemente afiliar a nuevos miembros en el lugar de trabajo y prestarles servicios. También consiste en establecer vínculos con los afiliados, con los miembros potenciales y con otros grupos de la sociedad que cada vez comparten menos un grupo de intereses comunes, a fin de construir un movimiento social sólido. La organización de los trabajadores implica, pues, que los sindicatos deben concentrarse nuevamente en los trabajadores sin tener en cuenta su situación en el empleo o su vinculación con un puesto de trabajo particular.

Para organizar a los trabajadores de la economía informal como parte de los afiliados actuales, los sindicatos han probado y adoptado muchas estrategias. A menudo esta organización implica cambiar la forma de funcionar de los sindicatos:

- Pueden tener que revisar y, en su caso, modificar su reglamento interno y sus estatutos, para eliminar limitaciones a su capacidad de organizar a los trabajadores informales como afiliados.
- Estas enmiendas podrían tener que ver, por ejemplo, con el derecho de afiliación, la participación en equipos de negociación, la integración en convenios colectivos y el pago de cuotas.
- Tienen que prever servicios especiales para los trabajadores informales: no sólo servicios sociales como el seguro médico o las prestaciones sanitarias, sino también asesoramiento para regularizar su situación laboral o para tratar con las autoridades gubernamentales, con el fin de obtener, por ejemplo, puestos en los mercados, subsidios, etc.
- Algunos sindicatos han creado estructuras especiales, entre ellas departamentos específicos o unidades con sus propias asignaciones presupuestarias, para organizar y representar de modo más eficaz a los trabajadores informales.
- Algunos establecen diferentes cuotas de afiliación o eximen del pago de cuotas durante un «período de gracia», para adaptarse a los trabajadores informales de bajos ingresos.
- Las estrategias de afiliación para acceder a los trabajadores que realizan actividades informales tienen que ser innovadoras, sobre todo cuando no se permite el acceso al lugar de trabajo o éste se desconoce o es difícil de localizar.
- Hay que construir puentes entre el sindicato y los trabajadores recurriendo a afiliados antiguos y actuales. Dado que una dificultad importante para organizar a trabajadores informales es la naturaleza efímera de su trabajo, los sindicatos deben seguir la pista de sus antiguos afiliados que han sido expulsados de la economía formal. Estas personas pueden ayudar a organizar, ya que conocen a otros que comparten sus mismas circunstancias.

(sigue)

(continuación)

Por supuesto, para llegar a nuevos grupos sin perder su base tradicional, el apoyo interno es requisito indispensable. Los sindicatos tienen que asegurarse de que sus afiliados actuales entienden perfectamente y apoyan el movimiento, sobre todo porque esto supondrá cambios en la atribución de recursos.

Los afiliados actuales también pueden ser eficaces dando a conocer las políticas y actividades sindicales entre sus familiares y amigos que se encuentran en la economía informal.

A menudo, los departamentos sindicales de las mujeres pueden ser cruciales para acceder a las mujeres de la economía informal.

Se deberían crear servicios especiales como herramienta para atender a las necesidades económicas y sociales inmediatas de los trabajadores en la economía informal, y también como una estrategia organizativa, proporcionando, por ejemplo, seguro médico, sistemas de ahorro y crédito, programas educativos y formativos, programas de salud y nutrición, y asesoramiento para tratar con la burocracia a fin de obtener puestos en los mercados o permisos. Sin embargo, estos servicios o actividades no deberían considerarse como un sustituto de la negociación colectiva ni como una forma de eximir a los gobiernos de sus responsabilidades. En vez de ello, se debería considerarlos como una actividad sindical complementaria. En otras palabras, al tiempo que proporcionan de hecho esos servicios especiales, los sindicatos deben seguir dando prioridad a la negociación con los gobiernos para que adopten políticas nacionales para la provisión de tales servicios y promuevan y protejan los derechos de los trabajadores informales.

c) Alianzas y sindicalismo comunitario

ACTRAV considera que la ampliación de la base orgánica del sindicato mediante una diversificación de sus miembros puede considerarse ciertamente como un objetivo a mediano plazo. A corto plazo, los sindicatos tal vez deseen ayudar a los trabajadores del sector informal a crear sus propias asociaciones de tipo sindical y a establecer relaciones más estrechas con estas asociaciones. Este tipo de iniciativa puede ser útil para desarrollar la confianza mutua y reducir así la renuencia de estos trabajadores a afiliarse a los sindicatos existentes.

La naturaleza del trabajo informal hace difícil la labor de los sindicatos. Aunque desde afuera se lo considera «no organizado», tiene sus propias reglas, en las que los vínculos étnicos, familiares y de

parentesco son más importantes que la solidaridad de la clase trabajadora.

Los trabajadores informales muy a menudo están preocupados por los problemas cotidianos y no están necesariamente interesados en unirse a protestas colectivas o en participar en acciones sindicales, porque no ven cómo dichas acciones o su afiliación a un sindicato pueden ayudarles a resolver los problemas prácticos y muy básicos a que se enfrentan. No obstante, estas barreras a veces pueden ser exageradas.

Las asociaciones de trabajadores informales, cuando existen, no desean necesariamente colaborar con los sindicatos tradicionales, por el hecho de que los métodos de organización tradicionales a nivel de taller son generalmente inapropiados para el sector informal, donde los trabajado-

res están dispersos y donde es difícil identificar a los empleadores.

La 90ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo agrega un comentario sobre la necesidad de que el sindicalismo apoye la auto-organización de los trabajadores informales, teniendo en cuenta que la mayoría de las respuestas a la encuesta CIOSL-OIT de 1997-8 destacaban que las organizaciones sindicales prefieren ayudar a los trabajadores informales a crear sus propias organizaciones, y establecer alianzas con ellas, en lugar de tratar de organizarlos uniéndolos a sus filas.

Respecto del tipo de organización de trabajadores informales que los sindicatos deberían apoyar, una consideración clave es la representación y la responsabilidad ante sus afiliados.

La primera medida y quizás la más difícil para los sindicatos es establecer contacto con los trabajadores informales. En la práctica, ello significa ir a su encuentro. Una estrategia cada vez más importante que debería fomentarse es la de seguir el rastro de los afiliados, ya que es muy probable que en los mercados de trabajo de hoy en día cambien de tarea, empleo, situación o lugar de trabajo, o estén desempleados varias veces durante su vida laboral.

En muchos casos, los miembros de un sindicato que están empleados en la economía formal, pero tienen parientes en la economía informal, pueden servir de «puente» entre los sindicatos y los trabajadores de que se trate. A veces, los afiliados que se han visto obligados a dejar el sector formal para ocupar un empleo en el sector informal también pueden servir de enlace con los trabajadores de este último sector. Una estrategia que ha demostrado tener éxito a la hora de entrar en contacto con los trabajadores informales consiste en establecer vínculos con asociaciones artesanales de este sector ya establecidas.

El enfoque comunitario

ACTRAV estima que, cuando se impide el acceso al lugar de trabajo o éste no se conoce, la solución puede ser el denominado «sindicalismo comunitario». La 90ª Reunión de la CIT también considera esta solución como una de las vías de ampliación de la influencia sindical, mediante alianzas o asociaciones entre sindicatos y otras organizaciones de afiliación, basadas en el claro reconocimiento y capitalización de las ventajas comparativas de cada parte, y respetuosas de la autonomía de todos los actores participantes (véase recuadro adjunto).

Para ello, hay que trabajar intensamente en ciertas comunidades y, en particular, establecer vínculos con las organizaciones comunitarias y recurrir a trabajadores del sindicato que ya mantienen contactos estrechos con la comunidad.

Los criterios para establecer alianzas varían considerablemente de un lugar a otro. No obstante, cada vez resulta más obvio para muchos sindicatos que se deben estrechar los lazos entre el movimiento laboral y la comunidad en torno a campañas “para sindicalizar a quienes no están sindicalizados” por medio de movilizaciones sobre cuestiones sociales. Como cualquier otra actividad sindical, las alianzas deben basarse en objetivos claros y en una estrategia bien planificada. Todas las partes involucradas deben sentir que saldrán beneficiadas si participan y que sus intereses se tienen plenamente en cuenta. Las alianzas más comunes son aquellas basadas en cuestiones específicas.

En los Estados Unidos y el Canadá, este tipo de alianzas ha dado lugar a una nueva forma de sindicalismo llamado «sindicalismo comunitario». Su razón de ser parte del hecho de reconocer que los sindicatos no pueden funcionar de manera aislada, sino que en sus luchas deben incluir a las organizaciones comunitarias. Éstas se componen de grupos de asesoramiento, como grupos de derechos civiles o de derechos de minorías, organizaciones religiosas, grupos medioambientales y

organizaciones de derechos de mujeres y de personas de edad avanzada.

Una de las ventajas del sindicalismo comunitario es que crea un sentimiento de solidaridad entre

trabajadores sindicalizados y no sindicalizados en lo que respecta a objetivos comunitarios. En este sentido, los trabajadores no sindicalizados pueden aumentar su confianza en los esfuerzos organizadores de los sindicatos.

OIT, 90ª REUNIÓN DE LA CIT (2002): SINDICALISMO COMUNITARIO

El sindicalismo comunitario (que se practica cada vez más en los Estados Unidos y Canadá), consiste en alianzas entre sindicatos y organizaciones comunitarias a fin de alcanzar objetivos comunitarios comunes. Para la organización comunitaria de los barrios y zonas donde viven los trabajadores informales, los sindicatos actúan en estrecha cooperación con organizaciones comunitarias que tienen contactos con estos trabajadores. Las organizaciones comunitarias pueden ser grupos de acción, como los grupos defensores de los derechos civiles y de las minorías, grupos ecologistas, organizaciones religiosas, grupos de mujeres, organizaciones que forman y asesoran a quienes buscan empleo o grupos de autoayuda de trabajadores informales

Los sindicalistas no son sólo trabajadores, sino también miembros de la comunidad, consumidores y miembros de grupos religiosos y políticos. Preocupaciones importantes de los trabajadores como los servicios de cuidado de los niños, educación y formación, salud y seguridad social no pueden resolverse únicamente en el centro de trabajo. En esas cuestiones, los miembros de los sindicatos comparten intereses comunes con los trabajadores informales que también son miembros de la comunidad. Las alianzas en la comunidad local pueden, así, ser eficaces en la construcción de un espíritu de solidaridad entre sindicalistas y trabajadores informales con miras a fines comunitarios comunes.

Además de aumentar la credibilidad y la presencia de sindicatos en una comunidad, una ventaja significativa del sindicalismo comunitario es que puede transformar a los sindicatos en movimientos sociales de personas trabajadoras, independientemente de dónde trabajen o de cuál sea su situación en el empleo.

Estas alianzas en la comunidad local pueden ser importantes para ayudar a los sindicatos a atraer y mantener a mujeres afiliadas. Dado que las vidas de muchas mujeres están tan enraizadas en sus familias y comunidades, han sido ellas durante mucho tiempo las principales defensoras de un programa sindical más amplio que incluya cuestiones como la calidad de vida de la comunidad. Los grupos de mujeres pueden ser excelentes asociados de los sindicatos en el ámbito de la comunidad local y para acceder a aquellos que se encuentran en la economía informal.

El sindicalismo comunitario también viene siendo eficaz en los Estados Unidos para organizar a los trabajadores inmigrantes, especialmente a los explotados como trabajadores a domicilio, al personal de atención sanitaria a domicilio y a los trabajadores de fábricas donde se les explota.

d) *Concientización y formación*

Sobre el tema de los medios de comunicación y la concientización, ACTRAV y la 90ª Reunión de la CIT han realizado aportes programáticos. En el primero de los casos, la cuestión ha sido vinculada con la búsqueda de una sindicalización de los trabajadores jóvenes de la economía informal (véase recuadro adjunto).

Para ACTRAV, un requisito previo para convencer a los trabajadores de que colaboren con los sindicatos o se adhieran a los mismos, es mostrarles sus derechos como trabajadores y las ventajas de la sindicalización. Es importante hacerles comprender que la sindicalización es una realidad actual y no una cuestión del pasado. Las estrategias innovadoras son necesarias, ya que por lo general los trabajadores del sector informal son «invisibles», están dispersos y son difíciles de contactar. Es importante reforzar la confianza en sí mismos, en su dignidad.

La cobertura positiva de los medios de comunicación forma parte integrante de la concienciación y movilización en torno a las actividades sindicales. Los sindicatos deben ser visibles para sus afiliados actuales, los posibles miembros y la comunidad en general. En especial, cuando los sindicatos están mejorando sus servicios o adoptando políticas que beneficiarán a los trabajadores del sector informal, el mensaje debería difundirse no sólo con fines de sindicalización, sino también con el objeto de obtener apoyo entre el público en general.

La elección del medio de comunicación apropiado es un componente importante de toda estrategia efectiva destinada a concienciar al público. Los trabajadores del sector informal por lo general tienen un bajo nivel de educación. Por lo tanto, la prensa no es un medio útil para llegar a la mayoría de estos trabajadores. Mientras tanto, las estaciones de radio rurales han demostrado ser un medio eficaz de educación sobre cuestiones relacionadas con la salud.

Los sindicatos tal vez podrían patrocinar mensajes publicitarios sencillos o anuncios sobre asesoramiento comunitario a través de la radio. Por ejemplo, un mensaje corto que incluya información sobre aumentos de salarios u otras ventajas que el sindicato haya obtenido recientemente para sus afiliados podría contribuir quizás a entablar discusiones en las comunidades locales o en acontecimientos sociales acerca de la sindicalización y las ventajas que derivan de las acciones colectivas.

Podría organizarse una campaña de radio con un mensaje que dijese, por ejemplo: «exprese su opinión: afíliese a un sindicato», seguido por el nombre del sindicato local y la información necesaria para ponerse en contacto con el mismo. Existen otras muchas posibilidades que pueden explorarse, incluido el recurso a programas radiofónicos en los que la audiencia participe a través del teléfono.

La elección de la persona adecuada para actuar como portavoz del movimiento sindical ante los medios de comunicación es una cuestión clave; las capacidades de comunicación verbal son obviamente importantes, pero es igualmente importante que el portavoz transmita una imagen de organización moderna y dinámica, comprometida con la mejora de la situación socioeconómica de un amplio espectro de la población, y no con la protección de una élite privilegiada. Podría establecerse en los centros sindicales nacionales una unidad de relaciones con los medios de comunicación más profesional y experimentada.

La 90ª Reunión de la CIT ha mencionado también que las campañas de concientización son especialmente importantes cuando los trabajadores informales desconocen o desconfían de las intenciones de los sindicatos.

La experiencia demuestra que los programas de radio y televisión y los teatros callejeros pueden ser más eficaces que la prensa escrita para

transmitir información a los trabajadores, sobre todo a las mujeres, de la economía informal. Este tipo de información no debería centrarse únicamente en los derechos legales de los trabajadores, sino también en cómo los sindicatos proporcionan servicios o adoptan políticas que benefician a los

trabajadores de la economía informal. La publicidad no debe tener sólo fines organizativos, sino servir también para conseguir apoyo entre el gran público. A este respecto, las relaciones de los sindicatos con los medios de comunicación son muy importantes.

II. EL ENFOQUE DE LA OIT REGIONAL

En esta sección se sistematiza el más reciente esquema propositivo de la OIT regional, centrado en la elaboración de un nuevo marco institucional integral, compuesto por tres capítulos específicos: el de las diversas regulaciones hacia las unidades económicas en general (incluyendo la política impositiva), el laboral, y el de la venta ambulante en las grandes ciudades.

La fuente principal es “*De la informalidad a la modernidad*” (OIT - Lima, 2001), que contiene los consensos alcanzados en el Seminario Internacional Tripartito sobre la Integración del Sector Informal al Proceso de Modernización (Santiago, 1997), donde participaron representantes gubernamentales, de empleadores y de trabajadores de Brasil y Chile.

1. Marco general regulatorio

Sólo el crecimiento con empleo, basado en la inversión productiva y sustentable, la promoción de nuevas relaciones laborales, remuneraciones adecuadas y mejores condiciones de trabajo permitirá una verdadera integración de la informalidad de la economía al proceso de modernización en curso.

Pero hay que reconocer la existencia de una economía informal que crece aceleradamente y que, por sus características estructurales, no logra incorporarse plenamente a la economía formal. Por eso, es indispensable trabajar por integrarlo mediante la vía de los marcos regulatorios. Para ello, hay que partir de que el sistema normativo existente, así como los procedimientos y los costos de formalización, a pesar de los avances realizados, no se adaptan a la situación que caracteriza a este sector.

La fragilidad de las empresas, debido a su tamaño (particularmente aquellas que tienen me-

nos de cinco trabajadores) y a los escasos ingresos generados no les permitirían, aún si estuvieran dispuestas, a cumplir con la legalidad vigente, especialmente con relación a las obligaciones laborales y tributarias.

Los empresarios informales tienen una percepción negativa de la legislación y de los funcionarios que la ejecutan, por considerar que la normatividad es frondosa; los trámites, engorrosos; los costos, altos; el tiempo que toma cumplirlos, excesivamente largo; y los cambios de las leyes y normas, constantes. A todo esto hay que añadir el ejercicio punitivo de la fiscalización y la falta de mecanismos que permitan el acceso a la información sobre sus obligaciones y derechos.

La economía informal no es ni enteramente legal ni enteramente ilegal. Muchas empresas cumplen con algunas normas básicas a nivel local y obtienen licencias que constituyen una plataforma normativa mínima para su funcionamiento. De esta manera, los empresarios informales minimizan los riesgos que implicaría el funcionar en una situación de total ilegalidad, que pondría en peligro la continuidad de la empresa. Además, estas mismas empresas no acatan las normas que consideran excesivamente gravosas y cuya aplicación suele ser de la competencia de los órganos centrales del Estado, como, por ejemplo, las disposiciones en materia tributaria y de legislación laboral.

El grado de cumplimiento de la legislación depende de la ubicación geográfica de las empresas, del tamaño de cada unidad y de su antigüedad. Por ejemplo, son mayores las probabilidades de que las empresas ubicadas en centros urbanos acaten la legislación y las reglamentaciones. En cambio, las empresas ubicadas en zonas rurales, menos visibles y más distantes de los mecanismos de inspección, tienden a ser más reacias al cumplimiento de las normativas. Análogamente, cuanto

mayor sea la plantilla de las empresas, mayores son las probabilidades de que se respete la legislación. Por el contrario, las microempresas unipersonales o de gestión familiar tenderán a cumplir menos sus obligaciones legales.

Hay que promover el desarrollo de un marco institucional adecuado, que fomente la productividad y competitividad de la economía informal, sin excluir políticas sociales para las empresas de supervivencia y con escasas posibilidades de desarrollo.

El diseño de este marco institucional al servicio de este tipo de unidades productivas no debería significar el desarrollo de regímenes duales, sino más bien la creación de un marco normativo con reglas claras, simples, predecibles y coherentes, que promuevan bajos costos de transacción, mercados especializados que faciliten la competencia, el aprovechamiento de la división del trabajo y la incorporación de tecnologías adecuadas.

La promoción del cumplimiento de los marcos normativos, desde la perspectiva de los derechos más que de las obligaciones de los empresarios, puede dotarlos de una herramienta para emplear mejor sus recursos y facilitar su acceso al mercado. De esta manera, la percepción negativa que tienen los informales sobre la legislación y sus efectos se irá transformando en otra, que valore la legislación como un instrumento para su desarrollo.

Dos subsectores

Existe un consenso alrededor de la conveniencia de crear programas destinados a apoyar a las actividades informales. Pero este consenso es limitado, ya que no incluye una visión estratégica compartida. Muchas medidas son individualmente correctas, pero resultan insuficientes y de efectos restringidos, al no responder a una aproximación más integrada. Por un lado, se encuentra una estrategia de apoyo a la supervivencia, entendida

como una política contra la pobreza, con un sesgo de asistencia social. Por otro, se busca la incorporación de la informalidad al proceso de modernización mediante la promoción productiva.

Cuando coexisten estas dos líneas, de ello suelen resultar acciones contradictorias, que incluso derivan en conflictos interinstitucionales.

Además de las actividades de supervivencia sin perspectivas de integración a los circuitos económicos principales, existe una amplia gama de actividades informales cuyas posibilidades de expansión se relacionan con la capacidad de incorporación plena a la formalidad. Ello permitiría que el apoyo a la economía informal generara un comportamiento autosostenible de crecimiento, no dependiente del apoyo permanente del gobierno.

Hay que reconocer la existencia de una economía informal que crece aceleradamente y que, por sus características estructurales, no logra incorporarse plenamente a la economía formal.

Se deben examinar las posibilidades de modernización de cada uno de los dos segmentos. Es poco lo que podría lograrse mediante la modernización productiva de las unidades que responden a estrategias de supervivencia. Son unidades familiares al interior de las cuales no se establecen relaciones laborales propiamente dichas, y que operan en niveles tan bajos de productividad e ingresos que quedan al margen de la posibilidad de hacer frente a obligaciones administrativas y tributarias. Para éstas la estrategia más adecuada es una política anti-pobreza. Por el contrario, las actividades informales sobre las que se centra la atención son las microempresas, ya que en ellas la calidad de los empleos es relativamente mayor, con ingresos que son sólo 10/20% menores a los que se obtendrían en los sectores modernos. Por ello, las microempresas pasan a transformarse en opciones válidas de creación de empleo en relación con el ingreso, aunque distan todavía de presentar condiciones aceptables de estabilidad y protección laboral y social.

Se debería pasar del enfoque que pone el acento en las obligaciones, a otro enfoque, basado en los derechos, pues éstos resultan ser instrumentales al desarrollo y al progreso. La habilitación de los derechos puede adicionalmente crear círculos virtuosos que, junto con extender la cobertura del marco regulatorio en la sociedad, generen las condiciones para que todos los ciudadanos puedan cumplir con las obligaciones, pero también se beneficien de hecho. Esto constituirá el incentivo necesario para que sean los propios informales los principales interesados en el esfuerzo de la formalización.

¿Normativa única o diferenciada?

Dada la heterogeneidad que representa la existencia de las zonas grises, así como la segmentación existente al interior de la informalidad, conviene preguntarse si es necesario aplicar una normativa diferenciada, que responda a sus distintos segmentos.

La opción de introducir sistemas duales o preferenciales de normativas es inconveniente. La diferenciación por ley trae problemas a la fiscalización tributaria de las microempresas y de las de mayor tamaño, al producir deslizamientos con el propósito de evasión tributaria. Los límites establecidos por los regímenes especiales tienden a transformarse también en barreras de crecimiento de las propias microempresas.

Es mejor un sistema único de regulación, aunque reconociendo la imposibilidad, al menos transitoria, de cumplir con la totalidad de los requisitos legales establecidos.

Estas preferencias por sistemas únicos se refieren a regímenes especiales de tratamiento global, lo cual no excluye que, por ejemplo en los aspectos tributarios, se introduzca mínimos no imponibles o sistemas de declaraciones simplificadas o cálculos de impuestos sobre la base de presunción, constituyendo así, de hecho, un tratamiento

diferencial. Tampoco se refiere a temas financieros, como la introducción de programas de crédito con tasas preferenciales.

Dentro de la perspectiva del régimen único regulatorio, surgen diversas opciones a favor de políticas diferenciadas:

- Reconocimiento de una situación dual de hecho, sin su correspondiente sanción legal, lo que implica una cierta tolerancia y la introducción de una lógica también diferente para la informalidad.
- Adaptación de los requisitos de formalización, para acercarlos a las posibilidades reales que tienen los trabajadores informales. Esto puede referirse especialmente a los costos que importa el cumplir con la legalidad, los procedimientos y los mecanismos de formalización.

Se pueden disminuir los costos de la legalidad sin afectar el principio de unicidad, si se los reduce para todos los sectores y no sólo para los informales. Ésta es la orientación predominante en el terreno laboral, mientras que la mejora de los sistemas de fiscalización persigue el aumento de las recaudaciones.

La tendencia debe ser hacia un registro y ventanilla únicos y hacia la introducción de los formularios electrónicos. Pero existen obstáculos derivados de los intereses burocráticos administrativos, afectados por los cambios, y los diversos requerimientos técnicos que implican las crecientes laborales de inspección y fiscalización. Por ello, puede ser aconsejable adoptar soluciones que combinen acciones de distintas instituciones situadas en el nivel administrativo central y en el ámbito municipal y local, pero tendiendo a unificar los procedimientos y, en particular, las relaciones que existan con los microempresarios.

También hay posibilidades de acción con relación a los mecanismos de formalización, apartándose de los requisitos contractuales y de demostración de propiedad habituales en la economía formal. Para ello se podría reconocer el título de pro-

propiedad como mecanismo de acceso al crédito. Puede simplificarse el procedimiento de titulación que reconoce legalmente la propiedad y adecuarlo a la realidad de propiedad de hecho, que es la característica entre los informales. Se aparta esto de los requisitos contractuales y de demostración de propiedad habituales en la economía formal, por métodos alternativos de reconocimiento, tales como el usufructo durante un período prolongado, la declaración de testigos, y el deslinde aceptado por otras partes eventualmente con intereses conflictivos.

También la separación patrimonial entre la persona y el empresario es importante, considerando las diferencias que existen entre los derechos y deberes legales, así como entre las tasas y los impuestos que afectan a una persona y a una empresa. Mediante la constitución de sociedades de diversa naturaleza jurídica y grado variado de complejidad, desde sociedades de responsabilidad limitada hasta empresas individuales de responsabilidad limitada (como en Perú). También podría darse una personería jurídica automática con el registro del empresario.

La actitud de las empresas de mayor tamaño que tienden a modificar sus estrategias para competir mejor y aumentar la productividad, para lo que recurren a sistemas de producción más flexibles, abre una oportunidad a las microempresas. Para ello, se requiere un cambio fundamental en el comportamiento de los microempresarios, con una transformación cultural del sector, para pasar desde el individualismo, estrechamente asociado a su tradición, a la cultura del trabajo en grupos. También hay que modificar las formas como los microempresarios se relacionan con sus clientes y proveedores, y explorar formas inéditas de comunicación con diferentes actores.

La estrategia tributaria incluye:

- Simplificar los procedimientos administrativos vigentes, de manera que los contribuyentes puedan cumplir con facilidad y a un bajo costo sus obligaciones tributarias. Con la simplificación de

los trámites se diseñarán mecanismos que permitirán al empresario tener acceso al crédito fiscal evitando sobrecostos a la empresa.

- Considerar, en la reformulación del marco legal, la revisión de los criterios utilizados para definir la microempresa, no basándose de manera exclusiva en el tamaño por número de trabajadores, sino considerando también el volumen de ventas, la renta bruta y los activos.
- Crear una infraestructura adecuada, centrada en una sola institución y, a su vez, descentralizada geográficamente.
- Promover modificaciones en los sistemas de fiscalización, de tal manera que correspondan a las características de la microempresa, dando más énfasis a su carácter informativo y pedagógico. Las modificaciones propuestas estarán enmarcadas en una perspectiva que promueva el desarrollo empresarial, permitiendo a la microempresa emplear mejor sus recursos, y permitiendo al mercado asignarlos más eficientemente entre empresas de diferente tamaño.

2. El capítulo laboral

Entre los elementos de ilegalidad presentes en la economía informal, uno de evidente importancia es la inobservancia de la legislación laboral y de las normas básicas del trabajo en las empresas que contratan mano de obra.

Es muy bajo el porcentaje de asalariados en la economía informal que tienen contrato laboral escrito, predominando claramente los acuerdos verbales. Asimismo, no suelen darse recibos de pago de salarios. El acatamiento de todas las normas laborales, entre otras las que rigen el horario de trabajo, el descanso semanal, las vacaciones remuneradas, los salarios mínimos y las cotizaciones de la seguridad social, absorbería completamente, y hasta rebasaría sus ya ínfimos beneficios y las obligaría a abandonar su actividad. Por lo tanto, la explicación más evidente del incumplimiento de la legislación laboral es su incapacidad para hacer

frente al consiguiente aumento de los costos. La otra razón es la forma en que funcionan estas empresas: las relaciones de empleo no se basan en contratos explícitos y ejecutorios. Los trabajadores no disfrutan, y ni siquiera pretenden hacerlo, de seguridad en el empleo. Los horarios son flexibles, y a menudo realmente muy largos. Los salarios no se los paga con regularidad. Las relaciones de trabajo suelen ser más bien paternalistas, y el propietario trabaja con sus dependientes.

Además, dada la inestabilidad de la relación de empleo, no parece muy factible la incorporación de estos establecimientos en los regímenes contributivos de la seguridad social.

Por consiguiente, el incumplimiento de la legislación es en gran parte consecuencia de la precaria situación de la mayoría de las empresas informales, problema que no se resolverá en tanto que tales empresas no sean capaces de funcionar de forma rentable en un entorno más estable.

En la situación real de los marcos regulatorios predominan las áreas grises: ni el sector informal opera absolutamente en negro, ni el sector moderno lo hace con un irrestricto apego a la legalidad. Existe cumplimiento parcial de ciertos requisitos legales o procesales, incluyendo la ilegalidad absoluta, pero también la legalidad plena. Lo que prevalece en la informalidad es un área intermedia, en que se pagan parte de las regulaciones laborales, pero no todas.

Todo esto se repite con las actividades modernas, sobre todo en países con escasa disciplina fiscal y reducida capacidad de fiscalización.

Por efecto de las reformas laborales, se han ampliado las posibilidades de contratar trabajadores bajo regímenes contractuales atípicos, generalmente de duración determinada y sujetos a un mayor grado de precariedad, por la inestabilidad ocupacional que involucran o por la reducción, legal o de hecho, del grado de protección

laboral y social. Se produce entonces, en el campo laboral, una acumulación de trabajo no declarado y de trabajo precario, conceptos que se identifican usualmente con la informalidad, como sinónimos de ella.

Pero la falta de contrato y la existencia de una relación contractual precaria son de uso difundido, y esto no necesariamente refleja informalidad, sino evasión o, en algunos casos, la aplicación de un instrumento habilitado por la legislación laboral.

La informalidad de la operación en pequeña escala genera como resultado la incapacidad de absorber los costos que implica regularizar la situación contractual y de protección de sus trabajadores, pero éste no es el caso de las empresas de mayor tamaño. Sólo en las microempresas estos conceptos tienden a conformar un mismo fenómeno de informalidad.

No se incluyen aquí a los contratos que, no obstante estar registrados, señalan montos salariales inferiores a los realmente pagados, como una forma de reducir los aportes y las contribuciones.

Se ha observado además que el crecimiento de las empresas más prosperas del sector redundará en el mejoramiento de las normas laborales para su personal.

¿Otra vez: sistema único o diferenciado?

Al igual que en el planteamiento global, podría discutirse nuevamente, ahora respecto de las variables laborales, si es correcta la alternativa de que los poderes públicos reduzcan los niveles de protección que ofrece la legislación a los trabajadores del sector moderno, para hacerlos más accesibles a los de la economía informal.

Es probable que algunas disposiciones de la legislación laboral en vigor entrañen obstáculos innecesarios para la contratación y el despido de trabajadores, pero en general la incapacidad del

sector para dar cumplimiento a ciertas normas laborales no significa forzosamente que la legislación adolezca de insuficiencias, sino que se ha de considerar como un reflejo de las condiciones tan insatisfactorias en que tiene que desenvolverse. La liberalización del mercado de trabajo contribuiría poco o nada a mejorar estas condiciones.

Por lo tanto, una primera consideración es determinar si corresponde introducir sistemas duales, es decir, si se define un sistema de regulación especial aplicable al sector, diferente del prevaliente para las actividades o personas ocupadas en sectores más organizados.

En general, se coincide en que no es conveniente, ya que la diferenciación por ley implicaría aceptar un tratamiento diferente de los trabajadores, dependiendo de donde estén ocupados.

La preferencia por sistemas únicos es respecto a regímenes especiales de tratamiento global. En los temas laborales, las objeciones son de distinta naturaleza, dependiendo del conjunto de derechos de que se trate, como lo indica el caso de la negociación colectiva, en que existe una tendencia a aceptar una diferenciación que se adapte mejor a las características de las pequeñas unidades productivas.

Dentro de la perspectiva del régimen único regulatorio, surgen también diversas opciones, a favor de políticas diferenciadas para las microempresas.

En el campo laboral, los requisitos podrían pasar a constituirse en metas a alcanzar, mientras el grado de progreso hacia el cumplimiento de las mismas representaría un área de seguimiento, promoción y fiscalización. Pero ciertos derechos laborales básicos deben seguir siendo exigidos en toda circunstancia, independientemente del tipo de actividad o relación laboral de que se trate.

La adaptación de los requisitos de formalización, para acercarlos a las posibilidades reales

que tienen los informales, se debe referir fundamentalmente a los procedimientos y a los mecanismos de formalización.

Pero también los costos de la legalidad pueden ser disminuidos sin afectar el principio de unicidad, si se los reduce para todos los sectores y no sólo para los informales. Ésta es la orientación predominante en el terreno laboral, donde la tendencia hacia la flexibilización y reducción de los costos laborales no salariales se introduce con rapidez por los requerimientos de competitividad de los sectores modernos, pero que debería redundar también en la disminución de las barreras de ingreso para los informales.

Podría también intentarse el reconocimiento contractual de la relación laboral. Un contrato verbal por acuerdo de partes podría ser reconocido como alternativa, sin forzar la figura jurídica a la existente, por ejemplo mediante la anotación en el libro mensual por parte del empleador, o a través de la presencia de testigos que avalen la existencia de una relación de trabajo o bien el cumplimiento de horarios, o con la presentación de recibos de pagos de salarios.

Ciertas normas son tan fundamentales que no se debe tolerar que no se las respete. Estas normas pertenecen a tres esferas diferentes:

- Las relativas a derechos humanos tan fundamentales como la libertad sindical, la protección contra el trabajo forzoso y la protección contra la discriminación. Estos derechos son esenciales para la dignidad humana y para el éxito de los esfuerzos por integrar el sector informal con el resto de la sociedad. Es particularmente importante la libertad sindical, ya que los trabajadores sólo podrán hacer una presión suficiente para conseguir los cambios necesarios en las políticas, actitudes y procedimientos que impiden el desarrollo del sector y el mejoramiento de sus condiciones de trabajo, constituyendo las organizaciones que estimen convenientes y afiliándose a ellas.

- Las dirigidas a reducir y finalmente eliminar por completo las formas más abusivas de explotación. La prioridad es respecto del trabajo infantil, comenzando por las formas más abusivas, como el trabajo en régimen de servidumbre y en actividades o industrias particularmente peligrosas.
- Las relativas a la seguridad y la salud en el trabajo. Es probable que las empresas informales no puedan respetar todas las prescripciones oficiales en esta materia, pero se las puede ayudar a ocuparse sobre todo de los riesgos particularmente graves a que estén expuestos los trabajadores, por ejemplo los que entrañan la utilización de maquinaria (a menudo anticuada, poco fiable y sin dispositivos de seguridad), el uso de sustancias peligrosas, la contaminación del aire o del agua, o simplemente una mala iluminación o ventilación.

También se proponen formas no tradicionales de inspección del trabajo, sobre todo para atender la esfera de la seguridad y salud. Se trata no

tanto de imponer el acatamiento de la reglamentación, sino de proporcionar a las empresas información y orientación sobre las medidas, a menudo simples y poco costosas, que se pueden tomar para reducir tales riesgos. Se pueden conseguir mejoras concretas en las pequeñas empresas aplicando medidas apegadas a la realidad y utilizando materiales y técnicas locales. Podrían haber servicios de inspección laboral y de asesoramiento en esta materia a partir de la propia colectividad local, con la ayuda y el estímulo de las ONG y de organizaciones de beneficencia. Podría construirse un sistema de auxiliares de inspección —por ejemplo, contratados entre artesanos jubilados— que estén familiarizados con las condiciones de trabajo y de vida reinantes en el sector, tras haber recibido una formación rudimentaria impartida por los servicios oficiales de inspección del trabajo o los sindicatos.

Como resultado del Seminario Internacional Tripartito realizado en Santiago (2001), se alcanzó los consensos resumidos en el recuadro adjunto.

OIT, 2001: CONSENSOS TRIPARTITOS SOBRE POLÍTICAS LABORALES

Los lineamientos básicos para una política regulatoria en el campo laboral de la informalidad se basan en que no debería favorecerse el establecimiento de regímenes laborales diferenciados para los trabajadores de las microempresas. En tal sentido, debería garantizarse el alcance universal de las normas laborales básicas y el respeto al principio de la igualdad ante la ley. Sin perjuicio de ello, debería evaluarse la creación de mecanismos que permitan a los microempresarios asumir en condiciones apropiadas el impacto de los costos que genera la aplicación del ordenamiento jurídico laboral, para lo cual podrían considerarse recomendaciones específicas.

Más en detalle, tales lineamientos son los siguientes:

1. Establecer mecanismos orientados a la subsanación de incumplimientos de la normativa laboral de parte de las microempresas que se hayan producido en periodos anteriores al ingreso de los programas de formalización. Estos regímenes de carácter transitorio permitirán compatibilizar el principio de no afectar derechos laborales adquiridos por los trabajadores, con el de no comprometer la viabilidad económica de la microempresa.
2. Enfatizar el cumplimiento de los siguientes derechos laborales y cargas sociales básicas: la prohibición del trabajo infantil, del trabajo forzoso, de la discriminación; la garantía de la libertad de

(sigue)

(continuación)

- organización sindical, del salario mínimo legal y de sistemas de salud y de protección y seguro contra accidentes de trabajo.
3. Incentivar la creación de seguros colectivos de salud que cubran la atención médica y hospitalaria para los trabajadores de la microempresa. Los seguros pueden ser operados por los fondos nacionales de salud y/o los institutos privados de salud. Los programas ofertados deberán responder a las necesidades de los trabajadores de las microempresas y a las características de este mercado laboral. La creación de estos sistemas permitirá: a) ampliar la cobertura de la salud y de los accidentes de trabajo a los trabajadores de la microempresa, a través de seguros colectivos de bajo costo; b) fortalecer la organización de los trabajadores en asociaciones nacionales, como un medio de acceso a los servicios; c) disminuir los costos de protección de la salud tanto a la empresa como a los empresarios.
 4. Reducir progresivamente el impacto de los costos que significan las contribuciones de seguridad social, compensaciones por retiro e indemnizaciones por despido sin causa. El acceso a los beneficios que concedería este fondo debería tener carácter temporal y progresivo, en el sentido de condicionar la renovación de tales beneficios al cumplimiento de las obligaciones o estándares laborales comunes.
 5. Modificar los procesos y costos administrativos.
 6. Crear un registro único del empleador, que contemple procedimientos simplificados para el registro de las microempresas, concentrando en un solo acto e instancia toda la información que requieren los diversos organismos del sector público vinculados a estas unidades productivas.
 7. Crear el contrato y registro único de trabajadores, incluyendo el registro de toda la información relativa a los trabajadores y al régimen laboral, sustituyendo los contratos escritos. La información debería ser verificada periódicamente, mediante la presentación de copias a los funcionarios ubicados en los centros de servicios que se proponen más adelante.
 8. Establecer un sistema único de recaudación de tributos, para recaudar todas las contribuciones de seguridad social y los impuestos en general a cargo de las microempresas.
 9. Crear un sistema único de inspecciones, integrando los sistemas de fiscalización y control de la administración del trabajo, de los organismos de seguridad social, de la administración tributaria y de los municipios, mediante una orientación principalmente promotora y no persecutoria o sancionadora, que identifique los problemas y contribuya a su solución.
 10. Orientar el sistema hacia fines principalmente de carácter informativo, y sólo en una segunda etapa de carácter punitivo.
 11. Fomentar canales efectivos de ejercicio del derecho a la sindicalización a través de la afiliación sindical no sólo por empresa, sino también, cuando sea necesario, por rama de actividad o por oficio, y sus correlatos empresariales, que son posibilidades permitidas por las legislaciones de los diferentes países, favoreciendo el desarrollo de las organizaciones de microempresas y su vinculación a otras organizaciones de empleadores.
 12. Crear centros de servicios que orienten la gestión empresarial, promuevan el incremento de la productividad a través de la difusión de nuevas tecnologías y brinden información al mercado, además de servicios de tramitación y asesoría. Esta iniciativa podría impulsarse a través del esfuerzo coordinado de las instancias públicas y privadas vinculadas a la formalización y promoción de las microempresas, las entidades de administración del trabajo, tributaria y municipal, los organismos públicos y privados de previsión social, y las instituciones financieras.
 13. Promover y fortalecer las distintas modalidades de organización y asociación: cooperativas, asociaciones de productores, conglomerados productivos, etc.

3. El capítulo del comercio ambulante

Los consensos tripartitos alcanzados por la OIT Regional en 1997 presentan las siguientes pautas:

- No es posible tolerar el uso y aprovechamiento del espacio público por parte de entes privados y con fines de lucro. Es preciso rescatar el espacio público de modo que cumpla con la función para la que está destinado.
- De todas formas, es necesario mantener cierto tipo de negocios establecidos en la vía pública, por su función social y económica.
- La acción municipal debería estar enmarcada en un contexto más general de planeamiento urbano, y debería incorporar una perspectiva de largo plazo.
- La acción municipal debería tomar en cuenta, al definir su estrategia, tanto la situación macroeconómica del país como la situación socioeconómica de los vendedores ambulantes.
- Hay que implementar políticas dirigidas hacia el comercio ambulatorio, teniendo en cuenta la heterogeneidad del sector, por lo menos en tres aspectos: 1) su relación de formalidad con el municipio, lo que significa que el sector está integrado tanto por negocios de larga trayectoria, muchas veces plenamente formales, como por actividades marginadas, ilegales y propiamente ambulatorias; 2) las variaciones en la rentabilidad de los negocios y en los ingresos de los comerciantes, relacionadas con su connotación como eventual problema social; 3) en cuanto a la función social y económica y a la forma de ocupación del espacio, se reconoce que es necesaria la permanencia de cierto tipo de negocios establecidos en la vía pública. En este caso, las patentes o permisos que se otorguen deberán tener un costo para los comerciantes, en fun-

ción de la rentabilidad del sitio en el que se localice su actividad.

- Hay que enfatizar el cumplimiento de las políticas de desarrollo de los centros históricos y de respeto al uso del espacio público, para evitar la apropiación privada de la renta especial que genera la zona céntrica. Ello implica la prohibición del comercio en la vía pública en este sector.
- El tratamiento del comercio callejero del distrito central y/o centro histórico debe estar vinculado a un tratamiento metropolitano del problema, centralizado en la figura del alcalde mayor o provincial. En este plano, el fortalecimiento de la autoridad legítima es un paso imprescindible para avanzar en la solución de los problemas generados por el comercio callejero; pero el uso aislado de la autoridad no es suficiente si no está acompañado de un proceso de participación de los actores y de negociación en función de buscar una vía de solución para el problema
- Reconociendo que uno de los factores condicionantes de la existencia de este comercio en la vía pública es el déficit de equipamiento en servicio y comercio, es necesario diseñar y promover políticas de inversión que permitan ampliar la existencia de infraestructura comercial a la cual tengan acceso los actuales comerciantes callejeros.

Para ello se deben definir políticas de reconversión, acceso al crédito e incluso organización. Estos esfuerzos no deben ser solamente de responsabilidad municipal, sino que deben contar con la participación del gobierno central y del sector privado.

El recuadro adjunto presenta un ejercicio de política hacia la venta ambulante presentado por el PREALC/OIT, en 1982, para su aplicación a la ciudad de Santiago.

**EJEMPLO DE PROPUESTA DE RELOCALIZACIÓN: SANTIAGO.
(PREALC/OIT. La Venta Ambulante en Chile. 1982).**

1. La búsqueda de una supresión de la actividad comercial callejera no produce un acercamiento a una solución, ya que por un lado se elude las verdaderas causas y responsabilidades del fenómeno y, por el otro, como consecuencia de lo anterior, se traspasa el problema y la búsqueda de una salida a la esfera de acción de las municipalidades, que tienen reducido instrumental y limitados recursos. Por el contrario, habría que reconocer que las causas de fondo son de índole estructural: el comercio ambulante forma parte inevitablemente del aspecto urbano, hasta que una mejora importante de la situación económica logre una reducción de este componente estructural. Incluso, hay que considerar que el comercio ambulante es una etapa temprana en el proceso de desarrollo de la actividad comercial en general, como lo demuestra que los kioscos y mercados persas son de antiguos vendedores ambulantes, ejemplo de auténtico desarrollo.
2. Entretanto, hace falta encontrar un arreglo parcial desde las municipalidades, a través del desarrollo de un concepto integrativo, y no continuando con una política de exclusión. Para ello se propone:
 - Autorización y registro de algunas de las situaciones, para evitar una retroalimentación en la afluencia de nuevos ambulantes, si la medida fuese cuantitativamente no limitada.
 - Conveniencia de partir de un inventario sobre las posibles alternativas de ubicación, para determinar el número admisible en cada zona.
3. Las recomendaciones específicas son:
 - Reubicar los ambulantes, teniendo en cuenta al mismo tiempo, por un lado, su necesidad de estar cerca de la afluencia del público y, por el otro, la eliminación o reducción de los efectos de obstaculización y congestión (y con ello la pequeña delincuencia). Se pueden explorar dos fórmulas: instalación de pequeños parques de ambulantes, equipados con cierta infraestructura mínima, convirtiéndolos en polos de atracción; e integración de espacios muertos, en el sentido de ubicaciones que no cumplen una función específica para el comercio establecido, ni facilitan el recorrido directo para los paseantes.
 - Otorgar permisos para el uso de la vía pública, teniendo en cuenta la heterogeneidad de los comercios, en cuanto a: 1) el grado de formalidad con el municipio; 2) el nivel de rentabilidad de los negocios y de los ingresos de los comerciantes. Ello influye entonces en la selección de quienes serán autorizados y en el costo de la patente.
 - Evitar la apropiación privada de la renta especial generada en la zona céntrica (y en especial en los «centros históricos»), prohibiendo el comercio en la vía pública en este sector, junto a un proceso de negociación con los interesados, en camino a su relocalización. Con ello, el área céntrica puede desarrollarse como espacio de recreación, vida cultural y desarrollo turístico.
 - Diseñar y promover políticas de inversión y de acceso al crédito que permitan ampliar la existencia de infraestructura comercial a la cual tengan acceso los actuales comerciantes callejeros, en reconocimiento de que uno de los factores condicionantes de la existencia de este comercio es el déficit de equipamiento en servicio y comercio.
 - Desarrollar un espacio integral de comercio masivo fijo, en terrenos municipales, con administración en manos de los propios comerciantes propietarios de los locales. Esto requiere la construc-

(sigue)

(continuación)

ción de servicios esenciales, la conexión con servicios de transporte público, y la promoción de una campaña publicitaria que también destaque el componente de lugar de encuentro social que tendrá el nuevo espacio.

- Desarrollar ferias móviles (también denominadas “mercados orbitales”), como lugar de comercio y de encuentro social. Puede aplicarse al modelo del «fin de semana» o de rotación en días hábiles por los barrios.
- Estimular la formación de cooperativas de comerciantes, para su organización por áreas geográficas y/o ramas de actividad. Ello permite también contar con interlocutores que tengan capacidad de negociación y propuestas para el desarrollo integral de sus asociados.
- Elaborar criterios cualitativos y cuantitativos para una activa política de ubicación, determinando los emplazamientos según las condiciones del lugar, agrupando a los ambulantes de manera de lograr ciertos atributos estéticos, dando color y ambiente a zonas poco atractivas. Los ambulantes pueden ellos mismos buscar formas más atractivas de presentación de su mercadería, si están seguros, y conformes con el espacio asignado.
- Fijar turnos durante el día o un reparto rotativo de los días de la semana para el uso del sitio, lo que aumenta la cantidad de beneficiarios en lugares de venta apropiados.
- Facilitar el autodesempeño de funciones por parte de los ambulantes, como el mantenimiento del lugar, incluyendo servicios higiénicos, y la administración del cumplimiento de las reglas previamente definidas.
- Seleccionar las ubicaciones según oficio: los artesanos inspiran curiosidad al público, por lo cual pueden ser un polo de atracción por sí mismos si se los concentra en un punto determinado. Esto puede llevar a ubicarlos en lugares menos favorables, para equilibrar en parte la desventaja de los vendedores muy dependientes de la clientela de paso.
- Transformar en veredas parte de algunas calles donde hay ambulantes, para hacer más fluido el movimiento de los transeúntes.

Hacia un derecho administrativo local

La OIT regional ha presentado, de forma ocasional, una reflexión importante orientada hacia la regulación del trabajo informal en las ciudades, desarrollando la idea de la utilidad del derecho administrativo laboral en el nivel local (fuente: Mezera y Vega Ruiz, 1994, *op. cit.*).

En este enfoque se señala que:

- Es posible desarrollar los reglamentos administrativos existentes en las ciudades para regular al trabajo independiente que se desarrolla en el espacio público, en camino hacia un derecho

administrativo laboral, una nueva disciplina jurídica de carácter social, de naturaleza híbrida entre lo público y lo privado, la cual proporciona un cuasi-marco laboral que delimita la prestación de la actividad.

- Parte de este enfoque es la apreciación de que, cuando las normas son resultado de una negociación entre el gobierno local y las organizaciones de trabajadores independientes, se está en presencia de una cuasi-negociación colectiva.
- A favor de esta perspectiva, también se ha señalado que en las microempresas informales, donde frecuentemente se tiende a destacar la falta de vigencia del derecho laboral, las relaciones asalariadas tienden a estar sujetas a la apli-

cación de cierta normativa propia, basada en la costumbre y el uso, generada por la propia peculiaridad y modo de ejecución de la prestación. La condición paralela y por fuera de esta normativa, en relación al derecho del trabajo oficial, no quita que coincida y respete, en muchos casos, los mínimos establecidos en las normas laborales nacionales.

- En consecuencia, extender los derechos y las normas protectoras de estas formas de trabajo supone cierto grado de formalización jurídica, laboral y no laboral, de la actividad, y el aprovechamiento de tradiciones existentes.

Políticas metropolitanas integrales hacia el trabajo informal

En los últimos años, la OIT ha destacado el caso de la ciudad de Durban (Sudáfrica) como un buen ejemplo de política integral respecto de la informalidad en áreas metropolitanas de cierto tamaño. Sobre la base de estas fuentes (90ª Reunión de la CIT, 2002; y “Curso para sindicalistas latinoamericanos en Políticas de Empleo”, Centro Internacional de Formación de Turín, 2001), el recuadro adjunto presenta los principales componentes de este antecedente:

OIT, 2000: EL MODELO DE DURBAN

En el 2000, dos de los seis municipios locales de la ciudad comenzaron a desarrollar su visión de una nueva política urbanística y un nuevo marco institucional, entre cuyos desafíos se encontraba el de crear el mayor número de oportunidades de trabajo posible, y de garantizar al mismo tiempo la salud y la seguridad, así como la planificación y la gestión. En la zona metropolitana de Durban había aproximadamente 20,000 vendedores ambulantes, y un número desconocido de trabajadores móviles en el exterior del área, tales como recicladores de cartón. Frente a esta situación, durante los últimos años los gobiernos locales habían venido actuando sistemáticamente, pero a ritmo lento, para una mayor regulación de esta economía informal.

En la nueva coyuntura, se emprendió un proceso político encaminado a la integración de la informalidad en el programa de desarrollo económico general, partiendo de la consideración de su importancia para la creación de empleo, los flujos monetarios y las consecuencias sociales.

Estructuras

Uno de los problemas encontrados era que había demasiados departamentos y organismos diferentes, cada uno dedicado a diferentes aspectos de la gestión urbana: salud, seguridad, infraestructura, tráfico, desarrollo y planeamiento, gestión distrital y apoyo a la pequeña empresa.

Ninguno de ellos tenía mucho contacto con los otros, lo que se traducía frecuentemente en la puesta en práctica de normas y reglamentos contradictorios. El primer paso fue reunir a representantes de esos organismos oficiales para desarrollar una nueva política, hacer participar a investigadores y otros actores del cambio comprometidos como asesores, y consultar a grupos de la economía informal y a sus organizaciones sobre sus necesidades y su propia visión.

El enfoque se canalizó a través de instituciones estatales locales:

- El Departamento de Desarrollo Económico, que se encarga de la elaboración de políticas y de la planificación estratégica de la economía informal a nivel metropolitano.

(sigue)

(continuación)

- El Departamento de Comercio Informal y Pequeñas Empresas, que apoya el desarrollo de estas empresas, a través de dos divisiones: 1. la División del Comercio Informal, que gestiona mercados establecidos; cuenta con mercados satélites establecidos, directores locales y supervisores que trabajan a nivel local; y también facilita formación y apoyo a los operadores de pequeñas empresas; 2. la División de Oportunidades para las Pequeñas Empresas, que se centra en el desarrollo político y estratégico.
- City Health, que promueve un programa activo de educación en materia de salud, para mejorar las calificaciones y condiciones de trabajo de los vendedores ambulantes y, a través de un sistema de incentivos, les anima a asistir al mismo, a ser acreditados y a registrarse.

Líneas básicas

En este proceso hubo que llegar a un acuerdo sobre el rol y la importancia de la economía informal, según el cual:

- Es un importante fuente de trabajo y contribuye a la economía de la ciudad.
- Es especialmente importante para los sudafricanos pobres.
- Las partes formal e informal de la economía están muy vinculadas entre sí, y la salud de una depende de la salud de la otra.

La política se basó en tres claves:

- Convenir en evitar el término ‘sector informal’.
- Forjar un acuerdo por el que los vendedores ambulantes (los trabajadores informales más visibles) fueran considerados desde un principio como trabajadores, no como ‘buscavidas’, ni como casos necesitados de servicios sociales o como invasores de la ciudad, sino simplemente como trabajadores, aunque con empresas precarias y a menudo insostenibles.
- Aceptar el hecho de que el trabajo informal y los trabajadores informales son una parte permanente de la vida y la economía de la ciudad.

Esta política:

- Promueve la complementariedad y la sinergia entre las partes formal e informal de la economía, tratando, entre otras cosas, las cuestiones de la economía formal e informal en las mismas estructuras y procesos institucionales;
- Integra el apoyo al desarrollo empresarial con un marco regulador favorable, medidas de seguridad y salud en el trabajo y en el entorno, la promoción de la seguridad a través de la acción local, y la organización de los actores informales.

El proceso político se traduce en una estrategia encaminada a la creación de mejores oportunidades de trabajo y comerciales, a través de la combinación de mercados ya establecidos y de zonas de venta ambulante. Para ello, se ha decidido construir mercados en zonas residenciales antiguamente subdesarrolladas.

Para la creación de los nuevos mercados y oportunidades comerciales, se diseñarán fases de planificación, de reparto, de registro y una política de alquileres.

(sigue)

(continuación)

Los nuevos mercados y oportunidades comerciales deben planificarse teniendo en cuenta:

- Las necesidades económicas del comerciante.
- La necesidad de utilizar la tierra de una forma más eficiente.
- La necesidad de una planificación sistemática del transporte.,
- La salud y la seguridad.

La política de reparto se encamina a promover el crecimiento y las oportunidades para las personas antiguamente marginadas, corrigiendo de este modo la desigualdad racial aún existente al tratarse de la ocupación de algunos mercados establecidos.

Esta política se utiliza como instrumento para crear asociaciones entre los antiguos y los nuevos comerciantes, e incluir a los grupos vulnerables en el diseño de los mercados. Los criterios del reparto se negocian con las partes interesadas locales, incluyendo los grupos cívicos, las organizaciones de comerciantes y los concejales.

Las personas que realizan una actividad comercial en zonas públicas deben registrarse como pequeñas empresas, simplificando así los procedimientos establecidos para la concesión de licencias y permisos, y reduciendo los gastos en que incurrirían los comerciantes pobres al legalizar su situación. El registro incluye el derecho de trabajo y conlleva el establecimiento de responsabilidades en un código de conducta. Este código debe establecer las responsabilidades de los comerciantes con respecto al mantenimiento de la higiene en las zonas, las condiciones de salud y seguridad. Se asignan valores a diferentes zonas comerciales informales a través de un sistema de alquileres diferenciados, basados en la extensión de la zona, la conveniencia de la misma y el nivel de servicios prestados. Debe facilitarse una serie de servicios básicos (refugio básico, recolección de desperdicios sólidos, iluminación e instalaciones para el almacenamiento).

Esta política combina la administración local con el apoyo sectorial, lo que permite negociaciones continuas sobre la zona local con las partes interesadas, la promoción de vínculos entre las empresas de la economía formal y la informal, una mayor auto-reglamentación a través de asociaciones comerciales, y un apoyo dirigido al desarrollo de las empresas. Se presta asistencia a las capacidades de desarrollo comercial y al establecimiento de estructuras de coordinación entre la función de gestión y apoyo (buscando aquellas que son efectivas, sostenibles y capaces de abarcar un gran número de personas) y la función de reglamentación/observancia (policía y servicios de salud).

El gobierno local:

- Facilita pequeñas agencias financieras que asumen la responsabilidad de que especialistas en el sector diseñen sistemas de apoyo adecuados, incluyendo formación en materia de capacidades comerciales generales. Para ello, previamente se realiza un estudio sobre las necesidades de los informales y sobre los servicios locales disponibles.
- Facilita asesoramiento jurídico básico a las pequeñas empresas sobre legislación laboral, comercial, fiscal y registral.

(sigue)

(continuación)

- Proporciona educación continua en materia de salud con respecto al tratamiento de los alimentos en venta y otras actividades comerciales que afectan a la salud.
- Estimula al sector comercial privado para que financie programas de formación y apoyo.

La regulación de la economía informal debe estar vinculada a las funciones de gestión y apoyo. Corresponde al gobierno local establecer las normas mínimas básicas en los sectores de servicios, y corresponde a las pequeñas empresas observar dichas normas. El reglamento debe reflejar que la política general esté cada vez menos orientada a las sanciones y al control y más encaminada al apoyo y a la creación de nuevas oportunidades. Debe establecerse un sistema informativo entre departamentos, para vincular a los comerciantes con la concesión de licencias, la recaudación de impuestos, la salud, la policía, y la función de gestión y apoyo. Los pequeños comerciantes pueden obtener una reducción de impuestos y/o acceder a una formación subvencionada si están registrados, pagan debidamente su alquiler, mantienen unas normas de salud adecuadas en el lugar de trabajo, y/o utilizan el espacio de forma eficiente y adecuada. La higiene ambiental debe integrarse en todos los aspectos de la planificación, el apoyo y la reglamentación.

Participación y organización:

El éxito de la política estará vinculado al crecimiento de las organizaciones de trabajadores de la economía informal, ya que se considera que se atienden mejor los intereses de los trabajadores informales cuando éstos pueden negociar con confianza y partiendo de una posición de fuerza. Además, el gobierno local puede desempeñar un papel activo en el fortalecimiento de las organizaciones de los trabajadores informales debidamente constituidas, representativas y transparentes, por lo que puede emprenderse una iniciativa orientada a una mayor autorregulación de los trabajadores informales.

El apoyo a la capacitación de las organizaciones forma parte de los incentivos para registrarse y pagar regular y oportunamente el alquiler.

Los vendedores ambulantes pueden colaborar con la policía en la prevención de delitos, así como con las autoridades en iniciativas tales como limpiar las calles y mejorar el entorno y el paisaje urbano.

El gobierno promueve el establecimiento de una relación de competencia constructiva y la colaboración entre los trabajadores formales e informales, acabando con la desconfianza mutua, asociada a la competencia comercial y a las divisiones raciales.

Debe considerarse atentamente y difundirse la idea de que la interdependencia de ambos sectores es un hecho, teniendo en cuenta que:

- La industria de la confección o las empresas de importación textil del sector formal son proveedoras de productos para los vendedores ambulantes.
- Las empresas formales facilitan instalaciones de almacenamiento a los comerciantes informales.
- Algunos comerciantes formales dependen directa y casi exclusivamente de los comerciantes informales para ganarse la vida.

(sigue)

(continuación)

Debe establecerse un sistema de control y evaluación para promover un gobierno local responsable y un desarrollo comercial, y para informar sobre las consecuencias de las diferentes decisiones políticas y proponer cambios, si fuera necesario. Podría utilizarse la capacidad de investigación del gobierno local, las universidades locales, el sector privado y los organismos internacionales, con el fin de llevar a cabo un control y evaluación inmediatos, y de implantar después procedimientos sistemáticos para estas funciones, en tanto que procedimiento habitual de una gestión adecuada. Debe evaluarse las consecuencias a nivel sectorial, de conformidad con la raza, el género y la zona geográfica.

Pueden haber proyectos pilotos, como forma de introducir procesos transformadores sin arriesgar demasiado, porque ello da oportunidad para poner a prueba la aplicación de muchos aspectos de esta nueva política.

Se lleva a cabo un proceso de consulta para informar a las partes interesadas y conocer sus opiniones sobre las cuestiones fundamentales. Se contacta directamente con las asociaciones comerciales del sector informal y el formal, con concejales, con funcionarios de la administración local, con sindicatos, con grupos cívicos y foros sobre desarrollo, para que participen en talleres, reuniones de grupo y entrevistas individuales. Además, mediante anuncios en publicaciones, se invita a otras personas interesadas a que presenten sus observaciones por escrito.

La política presta atención a la organización de los actores informales porque reconoce que:

- Los intereses de los actores informales se sirven mejor cuando pueden negociar desde una posición de fuerza y confianza;
- Los intereses del gobierno local se sirven mejor cuando hay interlocutores fuertes y estables con quienes negociar.

Por lo tanto, la política prevé la asistencia gubernamental para:

- Establecer organizaciones democráticas;
- Gestionar las organizaciones, proporcionándoles recursos administrativos prácticos;
- Desarrollar las organizaciones a través de la asistencia de organizaciones de proveedores de servicios;
- Establecer un foro de negociación entre el Consejo y las organizaciones representativas.

Las organizaciones de las empresas formales y de las informales deben ser incluidas en todas las estructuras de gestión local de las partes interesadas. La discusión y negociación continuas sobre cuestiones locales fomentan una mayor comprensión de las respectivas posiciones, por lo que las partes interesadas pueden llegar a soluciones más amplias.

El gobierno establece programas integrados para la celebración de reuniones donde se discutan los intereses económicos tanto de la economía formal como de la informal, todo ello con miras a la eficiencia administrativa y a la garantía de que se consideren en plano de igualdad las opiniones de los pequeños operadores menos influyentes.

III. NORMATIVA INTERNACIONAL DE LA OIT Y DIÁLOGO SOCIAL

Cuando en 1990 y 1991 la OIT trató los temas «*Promoción del trabajo por cuenta propia*» y «*El dilema del sector no estructurado*», comenzó a destacar la utilidad que podrían tener las normas internacionales del trabajo, las que suelen ser interpretadas como referidas sólo a las relaciones de trabajo dependientes. En aquella oportunidad, se establecieron «reglas de igualdad para los trabajadores por cuenta propia» y se enumeraron los convenios y recomendaciones que podían aplicarse.

Diez años después, tanto ACTRAV (en su Coloquio de 1999) como la 90ª Reunión de la CIT (2002) han repetido este enfoque.

En su conjunto, estos elementos dan una base para el dialogo social tripartito sobre la informalidad.

Esta sección presenta:

- Una síntesis del enfoque de ACTRAV (1999).
- El contenido de la reciente Resolución específica sobre economía informal (90ª Reunión de la CIT), en el marco de sus antecedentes.
- La mención de los Convenios, Recomendaciones y Resoluciones de la OIT que se refieren directa o indirectamente al trabajo informal.
- Comentarios tomados del documento de base sobre “*Trabajo decente y economía informal*” de la 90ª Reunión de la CIT de la OIT, referidos a distintos actores sociales no sindicales: ONGs, cooperativas, organizaciones empresariales formales.

1. Enfoque de ACTRAV

Una crítica bastante corriente sobre el enfoque de la OIT en sus Normas Internacionales del Trabajo es que se centra en los trabajadores que actúan en los sectores organizados de la economía. Ello no es verdad, por diversas razones:

- La mayor parte de las normas de la OIT se refieren a los «trabajadores» y no a la categoría legal, más estrecha, de los «empleados». Ello es evidente en los demás derechos fundamentales, y lo mismo cabe decir de las normas sobre, por ejemplo, los servicios de empleo público y la política de empleo.
- Aun cuando las normas se apliquen inicialmente sólo a los trabajadores del sector organizado, a veces hay una disposición explícita para que se las extienda progresivamente a otras categorías de trabajadores.
- Las Normas Internacionales del Trabajo tienen explícitamente en cuenta la desigualdad entre los sectores formal e informal, y contienen disposiciones para reducir al mínimo el alcance de este problema. Para ello, es útil una característica básica de los convenios de la OIT: que se abstienen de prescribir disposiciones cuyo nivel económico no sea realista. Al respecto, suele haber una disposición en el sentido de que las normas se apliquen de manera adecuada a las circunstancias nacionales.
- Hay normas específicamente dirigidas a proteger a los trabajadores fuera del sector organizado en el sector rural.
- Otros Convenios intentan establecer normas centradas en varias categorías de trabajadores atípicos que suelen actuar en el sector informal, como el trabajo a domicilio y el trabajo vinculado a las agencias de empleo privadas.
- Los Convenios también invitan a la consulta y a la colaboración tripartitas, lo que constituye un medio práctico de asegurar que intereses particulares, como los de los trabajadores organizados del sector moderno, no prevalezcan sobre los intereses económicos y sociales generales, incluyendo los de los trabajadores del sector informal.

Uno de los factores que explican la falta de intervención del Estado y la negación de los dere-

chos y de la protección a los trabajadores informales es la naturaleza paternalista de las relaciones de trabajo en este sector. Los trabajadores asalariados del sector informal suelen tener lazos familiares, étnicos o geográficos con el propietario de la empresa, lo cual en teoría podría reducir la probabilidad de explotación del trabajador, pero en muchos de los casos es sólo una justificación.

Sin embargo, la existencia de lazos familiares en el trabajo no exime al gobierno de su responsabilidad básica de protección de los débiles contra los fuertes en el lugar de trabajo.

También influye la naturaleza de las relaciones de empleo que existen en el sector informal. Una gran proporción de los trabajadores del sector informal son trabajadores por cuenta propia, o subcontratados. A diferencia de la mayoría de las normas internacionales del trabajo, que se dirigen a proteger a todos los «trabajadores», la legislación laboral de casi todos los países está pensada para proteger a los «empleados». La legislación laboral tradicional se basa en la existencia de una relación de empleo que se concreta en un contrato de trabajo por el cual el empleado ofrece su trabajo al empleador a cambio de una remuneración. Normalmente, el empleador ejerce control sobre la manera en que se llevan a cabo las diversas funciones, sobre la ubicación del trabajo, los días y horas de trabajo, etc.. Muchas de estas características están ausentes de las relaciones de trabajo del sector informal.

Por ello, generalmente los trabajadores por cuenta propia o los trabajadores subcontratados no tienen acceso a los derechos y a la protección que son propios del estatuto de los trabajadores, aun cuando estén en una situación de subordinación o de control por el empleador.

En otros países, los trabajadores por cuenta propia pueden disfrutar de algunos de los beneficios del estatuto del trabajador, aunque con ciertas limitaciones. Por ejemplo, pueden quedar excluidos de ciertos derechos que contempla la le-

gislación laboral, como la protección contra el despido, el subsidio de enfermedad o el permiso de maternidad.

Puede considerarse el siguiente ejemplo: una trabajadora del sector informal es retribuida en función del número de zapatos que repare al día, pero se le dice (por parte de la persona de quien depende claramente y de quien recibe los zapatos gastados, los materiales de costura y el propio lugar de trabajo) que no tiene que acudir a ese lugar de trabajo cada día, ni trabajar un número fijo de horas.

En un caso como éste, muchos observadores pueden argumentar que, a pesar de la evidente dependencia del «trabajador» de su «empleador», no se ha llegado al umbral necesario de control del empleador y que, por lo tanto, no existe un verdadero contrato de trabajo.

La mayor parte de los sindicatos discutirían probablemente estas conclusiones y argumentarían que como el trabajador depende del empleador para los insumos, el equipo, la ubicación del trabajo y la venta de los productos acabados, debería ser considerado como «empleado» y ser por lo tanto acreedor a los derechos y la protección que la legislación laboral contempla.

No es claro que un tribunal apoyaría necesariamente una posible denuncia sindical. Es una cuestión de líneas divisorias, que en la mayoría de los países son delimitadas caso por caso por los tribunales correspondientes.

Los asalariados de las microempresas informales deberían estar inequívocamente dentro del ámbito de aplicación de la legislación laboral. Pero, en la práctica, la mayor parte de los empleadores del sector informal no extienden todas las disposiciones legislativas laborales a sus empleados habituales: muchas veces no se perciben ciertas prestaciones, como las vacaciones pagadas, el permiso por enfermedad y la remuneración de las horas extraordinarias.

La mayor parte de los empleados del sector informal es muy poco probable que pongan en duda esta decisión del empleador. Muchos trabajadores del sector informal consideran que la legislación laboral no tiene nada que ver con su situación y que no tienen (y tal vez no deban tener) la protección y los beneficios que brinda la ley.

Muchos derechos básicos contenidos en las Normas Internacionales del Trabajo fundamentales relativas a la libertad sindical, la negociación colectiva, la no discriminación, y la lucha contra el trabajo forzoso y el trabajo infantil suelen ser objeto de infracciones notorias en el sector informal.

El cumplimiento de algunos aspectos de la legislación laboral, como las disposiciones sobre salud y seguridad, salarios mínimos y tiempo de trabajo, tiende a mejorar conforme mayor sea el tamaño de las empresas y mayor su tiempo de existencia. Además, las prestaciones como los subsidios de enfermedad, las indemnizaciones por accidente o fallecimiento, las vacaciones anuales y los permisos de maternidad son prácticamente inexistentes en el sector informal, independientemente del tamaño o la antigüedad de la empresa.

2. La Declaración de 1998 y la Resolución sobre Trabajo Decente y Trabajo Informal de 2002

Antecedentes

Hasta el 2002, el único antecedente de tratamiento específico de la informalidad (utilizando la denominación «sector no estructurado») era la Recomendación 169 sobre Política del Empleo (1984).

Su Párrafo 29 dice:

- «Mientras adoptan medidas para aumentar las oportunidades de empleo y mejorar las condiciones de trabajo en el sector no estructurado,

los Miembros deberían tratar de facilitar al mismo tiempo la integración progresiva de dicho sector en la economía nacional.

- Los Miembros deberían tener en cuenta la posibilidad de que la integración del sector no estructurado en el sector estructurado reduzca la capacidad de aquél de absorber mano de obra y generar ingresos.
- Sin embargo, deberían tratar de extender progresivamente medidas de reglamentación al sector no estructurado».

También hay que tener en cuenta que la Comisión de Expertos en Normas (1988-89) ha señalado que el Convenio 122 (1964) se refiere a toda la población, incluyendo al sector informal, cuando plantea la necesidad de «estimular el pleno empleo y la productividad de la actividad, teniendo en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones nacionales».

En 1997 y 1998, la OIT discutió la adopción de nuevas formas para proteger a los trabajadores subcontratados. ACTRAV ha mencionado que, lamentablemente, debido a la resistencia de los delegados empleadores y de algunos gobiernos, no llegó a adoptarse un Convenio o Recomendación Internacional del Trabajo. De todas formas, la Conferencia adoptó una Resolución que invita a la Oficina a emprender nuevas investigaciones con vistas a reexaminar la posible adopción, en un futuro próximo, de normas sobre los trabajadores subcontratados.

La Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento: 1998⁹

⁹ Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86ª Reunión, Ginebra, 18 de junio de 1998.

A la mayor parte de la población seguramente le parecerá equitativo y lógico que los derechos y protecciones que se brindan a través de la legislación laboral se apliquen a todos los trabajadores, sin tener en cuenta si se sitúan en el sector formal o en el sector informal.

La OIT y la gran mayoría de los países consideran que una sociedad bien gobernada necesita un código de legislación laboral sobre estos temas, del mismo modo que requiere la existencia de sistemas de normas jurídicas en el ámbito comercial y penal. Tales normas son indispensables para suministrar un marco de estabilidad, orden, previsibilidad y trato justo y equitativo, que son elementos esenciales para unas relaciones productivas entre empleadores y trabajadores.

Esta conclusión queda reforzada si consideramos los criterios que están detrás de la legislación laboral. Por ejemplo, el criterio básico para la legislación sobre los derechos sindicales colectivos es el reconocimiento de que existe una relación de poder desigual entre un trabajador individual y su empleador. Esta falta de equilibrio deja mucho margen a la explotación del trabajador, y esto es universalmente considerado como socialmente inaceptable.

Por lo tanto, uno de los aspectos de la legislación laboral está explícitamente pensado para fomentar la representación colectiva de los trabajadores, con miras a equilibrar la balanza. Dado que los trabajadores del sector informal suelen ser los más débiles, en términos de fuerza laboral y política, sería perfectamente lógico que fuesen también los principales beneficiarios de la legislación laboral.

La Declaración de la OIT de 1998 *postula que todos los gobiernos tienen el compromiso de respetar, promover y hacer realidad los principios definidos en las normas internacionales del trabajo fundamentales*. La Declaración no establece distinción alguna entre los sectores for-

mal e informal de la economía. Por el contrario, prevé que la garantía de estos principios y derechos fundamentales ha de permitir que todas las personas reivindiquen una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido y desarrollen plenamente su potencial humano.

Concretamente, la puesta en práctica de la Declaración debería traducirse en la reforma tanto de la legislación como de la práctica en materia laboral, con el fin de garantizar los siguientes principios:

- Todos los trabajadores, inclusive los del sector agrícola, los no remunerados, los ocasionales, los independientes y todas las demás categorías que constituyen la fuerza de trabajo del sector informal, tienen los mismos derechos de sindicación que normalmente ejercen los trabajadores de los distintos sectores de la economía formal.
- Se ha de dar una protección adecuada a todos los trabajadores, inclusive a los que desempeñan labores a domicilio y a todos los demás grupos ocupados en el sector informal, contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo.
- Nadie ha de ser obligado, bajo amenaza de sanciones, a realizar un trabajo para el que no se haya ofrecido voluntariamente.
- Las personas menores de 15 años no deben trabajar, lo que implica que los empresarios del sector informal deberían respaldar los esfuerzos que se desplieguen para retirar a los niños del mundo del trabajo e incorporarlos a la enseñanza básica.
- Deben aplicarse las disposiciones del Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) (1958). En la práctica, esto significa que la formación profesional impartida en el marco de la asistencia que se presta al sector informal debería estar abierta a todas las personas, sin distinción de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social.
- También ha de aplicarse en el sector informal el principio de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, de conformidad con el

Convenio 100 sobre igualdad de remuneración (1951). Ello supone que el Estado tome medidas para promover el cumplimiento de este Convenio. Cabe señalar que, dada la gran proporción de mujeres en la fuerza de trabajo del sector informal, el Convenio 100 reviste una importancia particular.

La Resolución del 2002 relativa al Trabajo Decente y la Economía Informal

La Resolución del 2002 parte del criterio de que «a fin de promover el trabajo decente, es necesario eliminar los aspectos negativos de la informalidad, al tiempo que se vela porque las oportunidades de subsistencia y capacidad empresarial no se destruyan y se fomenta la protección e incorporación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en la formal».

El objetivo es contribuir a crear nuevas empresas, a incorporar las empresas más pequeñas en la economía formal, y a generar nuevos empleos, sin debilitar las normas de trabajo. También se busca disuadir a las empresas de la economía formal de pasar a la informal.

Se necesita entonces que los marcos institucionales macroeconómicos, sociales, jurídicos, financieros y políticos sean propicios a las unidades económicas y a los trabajadores de la economía informal, en cuanto a:

- Los programas que ofrecen educación, formación, microfinanciación, etc.
- Los procedimientos de registro y concesión de licencias, tributación y otras disposiciones reglamentarias, para permitir la reducción de los costos del establecimiento y explotación de las empresas, incluidos los procedimientos de los derechos de propiedad, para que los activos puedan convertirse en un capital productivo mediante su venta, arrendamiento o utilización como garantía. La reforma de la legislación debería hacer especial hincapié en las desigualda-

des de género en relación con los derechos de posesión y control de bienes.

- La ampliación de la cobertura de la seguridad social a los grupos de la economía informal hoy excluidos, a través de los sistemas nacionales, con el acompañamiento de los microseguros y otros sistemas basados en la comunidad.
- El establecimiento de sistemas más adecuados de inspección del trabajo, el acceso fácil y rápido a la asistencia jurídica y al sistema judicial, y disposiciones que permitan solucionar las diferencias y cumplir con los contratos de forma poco costosa.
- La oferta de un marco habilitante que respalde los derechos de representación, eliminando obstáculos a la ampliación de la representación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la economía informal, a través de la afiliación a los sindicatos y a las organizaciones de empleadores existentes, o a través de la constitución de sus propias organizaciones.

3. Otros convenios y recomendaciones de la OIT

De los documentos recientes de la OIT (AC-TRAV y 90ª Reunión de la CIT), con el antecedente del documento de 1990 (*Trabajo por cuenta propia*), surge el siguiente listado de convenios y recomendaciones de OIT que pueden utilizarse en relación con el trabajo informal.

NORMAS FUNDAMENTALES

- Convenio 29 (1930) relativo al trabajo forzoso y obligatorio.
- Convenio 105 (1957) relativo a la abolición del trabajo forzoso.
- Convenio 87 (1948) relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicalización.
- Convenio 100 (1951) relativo a la igualdad de remuneración entre mano de obra masculina y mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.

- Convenio 111 (1958) relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación.
- Convenio 138 (1973) relativo a la edad mínima de admisión al empleo.
- Convenio 182 (1999) relativo a la abolición de las peores formas de trabajo infantil.

NORMAS SOBRE SEGURIDAD SOCIAL

- Convenio 102 (1951) relativo a la norma mínima de seguridad social.
- Convenio 121 (1964) Relativo a las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Convenio 128 (1967) relativo a las pensiones de invalidez, vejez y sobrevivencia.
- Convenio 130 (1969) relativo a la asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad.
- Convenio 148 (1977) relativo a la protección de los trabajadores contra los riesgos profesionales debido a la contaminación del aire, el ruido y las vibraciones en el lugar de trabajo.
- Convenio 150 (1978) relativo a la administración del trabajo: cometido, funciones y organización.
- Convenio 155 (1981) relativo a la seguridad y salud de los trabajadores y al medio ambiente.
- Convenio 161 (1985) relativo a los servicios de salud en el trabajo.
- Convenio 167 (1988) relativo a la seguridad y salud en la construcción.
- Convenio 168 (1988) relativo al fomento del empleo y la protección contra el desempleo.

NORMAS SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL

- Convenio 142 (1975) relativo al desarrollo de los recursos humanos.
- Resolución 150 sobre formación profesional.

NORMAS PROTECTORAS DEL TRABAJADOR AGRÍCOLA

- Convenio 117 (1962) relativo a las normas y objetivos básicos de la política social.

- Convenio 122 (1964) relativo a la política de empleo.
- Convenio 129 (1967) relativo a la inspección del trabajo en la agricultura

NORMAS PARA CATEGORÍAS DE TRABAJADORES ATÍPICOS

- Convenio 177 (1996) sobre el trabajo a domicilio.
- Convenio 181 (y la Recomendación 188) (1997) sobre las agencias de empleo privadas.

4. Organización y alianzas desde otros sectores sociales

La OIT ha analizado también, desde su enfoque tripartito, las vías alternativas de organización y vinculación con la economía informal que se presentan desde otros sectores sociales no sindicales: las ONGs, las cooperativas, y los empresarios.

En el caso de los empresarios, el enfoque está dirigido a la representación de los micro y pequeños empresarios, colectivo que, en principio, no forma parte de la estrategia sindical de ampliación de su base.

a) ONGs

La OIT (90ª Reunión de la CIT) ha reconocido la diversidad de los grupos, movimientos y ONGs de la sociedad civil que dan visibilidad y defienden las cuestiones de la economía informal, dado que pueden jugar un papel importante en promover la causa de los trabajadores informales.

Pero, en este marco, OIT aclara que tales organizaciones no representan a quienes se encuentran en ella dado que, a menudo, no se basan en la afiliación o no tienen estructuras democráticas. Cuando su autoridad deriva de una junta directiva o un órgano similar, al cual rinden cuentas de sus programas, políticas y actuación, no pueden hablar en nombre de los trabajadores e infor-

males. Solamente las organizaciones cuya legitimidad deriva de los miembros a los que representan pueden exigir legítimamente hablar en nombre de ellos. Toda organización de este tipo debería actuar conforme a reglas democráticas (elección de los dirigentes, asambleas), con transparencia y responsabilidad ante sus miembros.

Un comentario adicional parece ir en la misma dirección, cuando, en el capítulo sobre el papel de los gobiernos en cuanto a libertad sindical y de asociación, se les recomienda que se nieguen a reconocer o apoyar a organizaciones que no rindan cuentas y no estén basadas en la afiliación.

Vinculado a este tema, ACTRAV (Coloquio de 1999) ha incorporado otro asunto importante, referido a la necesidad que tiene el sindicalismo de obtener conocimientos especiales, si es necesario contratando al personal adecuado y pagándole salarios apropiados. Pero, en cualquier caso, debería establecerse una clara distinción entre la determinación de políticas por parte de los sindicatos y la ejecución de las mismas por parte de los expertos. En este sentido, los sindicatos pueden acceder a las organizaciones que proporcionan formación profesional y empresarial. Pero debería prestarse atención especial a la formación de expertos procedentes de las bases del sindicato, para así reducir la dependencia de recursos humanos externos.

b) Cooperativismo

Ya en 1991 (78ª Reunión de la CIT), la OIT ha hecho hincapié en que las cooperativas pueden desempeñar un papel de suma importancia en la economía informal, dado que las pequeñas organizaciones oficiosas de la economía informal son esencialmente «pre-cooperativas» y se basan en las tradiciones y principios mismos que caracterizan todo movimiento cooperativo auténtico: participación activa de sus miembros, gestión democrática y control de sus actividades, y una distribución equitativa de los beneficios entre sus miembros.

No obstante, se hacía una distinción importante entre las cooperativas informales o «pre-cooperativas» sin registrar, que muestran una gran vitalidad y un potencial para el crecimiento de auténticas organizaciones de afiliación; y el movimiento cooperativo oficial, que no ha sido capaz de asumir un papel más dinámico en el desarrollo del sector no estructurado.

En el 2002 (90ª Reunión de la CIT), la OIT ha vuelto sobre el tema, destacando (en su informe *“El trabajo decente y la economía informal”*) que muchos sindicatos han utilizado métodos cooperativos no sólo para hacer frente a las necesidades económicas y sociales inmediatas de sus miembros, sino también como técnica de organización. Pero, además, las cooperativas actuantes en la economía informal tendrían, en sí mismas, una ventaja: que pueden proporcionar a las personas los mismos beneficios que instituciones de mayor envergadura.

En este marco, la OIT agrega que tanto el sindicato como los movimientos cooperativos reconocen que cada parte aporta a la economía informal una amplia serie de ventajas complementarias; y que, por consiguiente, existe un considerable potencial de colaboración. Quedan por resolver muchas cuestiones para poder llevar a cabo estrategias conjuntas.

Cuando los trabajadores informales se encuentran con impedimentos importantes para unirse a las organizaciones de empleadores o de sindicatos existentes, o para crear las suyas propias, la estructura organizativa de afiliación más eficaz puede ser la cooperativa. Ello también puede considerarse un paso hacia la formalización. Muchas cooperativas empiezan como un grupo informal de empresas y posteriormente, cuando crecen y se hacen viables, se registran como entidades legales, y pasan a formar parte de la economía formal. En este marco, son obvias las posibilidades que encierra la asociación de estas organizaciones oficiosas que ya existen, o cuyo estableci-

miento se podría fomentar, con un movimiento cooperativo auténtico y oficialmente reconocido.

Tanto las propias organizaciones como sus miembros podrían acceder más fácilmente al crédito, a los mercados, a la tecnología, y a las instituciones jurídicas y de otra índole de la economía formal, y convertirse así en una fuerza capaz de romper las barreras que separan a los dos sectores.

Existen numerosos y notables ejemplos de métodos cooperativos que han logrado organizar y proporcionar servicios a quienes se encuentran en la economía informal:

- Las cooperativas de trabajadores (también conocidas como cooperativas de producción), han resultado especialmente eficaces para la organización de los trabajadores independientes dedicados a actividades que se prestan a la acción conjunta, como los servicios de comidas y los restaurantes, la explotación de canteras y el corte de piedra, la fabricación de velas y la manufactura textil.
- Artesanos como los sastres, los plateros, los talladores de madera y los fabricantes de muebles suelen actuar en formas cooperativas menos rígidas, en las que trabajan individualmente y reciben créditos por el valor de los artículos fabricados, mientras que la cooperativa organiza lo relativo a materias primas, maquinaria, talleres y mercados.
- Las cooperativas de crédito y de consumidores consiguen con frecuencia tener un impacto inmediato en los medios de vida de las personas en la economía informal.

Pero, es especialmente en el terreno de la protección social y los servicios sociales donde las cooperativas han tenido un mayor éxito y han sido quizás más fáciles de organizar, mediante grupos informales de autoayuda que proporcionan su propia cobertura de seguridad social.

Hay que señalar, sin embargo, el abuso a veces de la utilización del cooperativismo como fórmula

para “empresarializar” a trabajadores de la economía informal que realizan tareas que han sido “externalizadas” de empresas mayores (muchas de ellas empresas del Estado).

Dado que en esa 90ª Reunión de la CIT, la OIT también aprobó un nuevo instrumento general sobre el tema, la Resolución 193 (Promoción de las Cooperativas), que reemplazó al convenio de 1966: el contenido de ésta puede ser vinculado con las referencias antes mencionadas sobre la relación entre cooperativismo e informalidad, para disponer así de una estrategia sindical completa sobre el tema¹⁰.

En lo que se refiere a las organizaciones de trabajadores¹¹, la Resolución señala que éstas deberían proponerse estimular:

- la afiliación a las estructuras sindicales de los trabajadores de las cooperativas;
- la creación, por los trabajadores sindicalizados, de cooperativas, incluso con el objetivo concreto de facilitar el acceso a bienes y servicios básicos;
- la contribución a la creación de nuevas cooperativas y la participación en las mismas, con miras a la creación o al mantenimiento de empleos, incluso en los casos en que se contemple el cierre de empresas;
- la promoción del ejercicio de los derechos de los trabajadores asociados de las cooperativas.

¹⁰ La Resolución fue analizada por el Proyecto en el contexto de un seminario que encaró directamente la problemática de la economía social, mediante el documento “*El Cooperativismo y la Economía Social como lugar de encuentro de estrategias sindicales de representación y alianzas*”, por Gerardo Castillo y Álvaro Orsatti. Presentado en el Seminario del Proyecto “Sector Social de la Economía y Políticas de Empleo”, realizado por la Confederación General del Trabajo de la Argentina (CGTRA, Morón, 9 y 10 de septiembre de 2003).

¹¹ La Resolución también promueve que las organizaciones de empleadores consideraren la posibilidad de admitir como miembros a las cooperativas que deseen unirse a ellas, y ofrecerles servicios de apoyo apropiados, con las mismas condiciones y cláusulas aplicables a sus demás miembros.

También, el sindicalismo debería:

- participar en comités y grupos de trabajo para tratar asuntos económicos y sociales que tengan repercusiones en las cooperativas;
- contribuir a programas destinados a las cooperativas para mejorar su productividad;
- fomentar la igualdad de oportunidades en las cooperativas;
- emprender otras actividades para la promoción de las cooperativas, inclusive en los campos de la educación y la formación.

Finalmente, la Resolución menciona que se debería alentar a las cooperativas y a las organizaciones que las representan a establecer una relación activa con las organizaciones de trabajadores

(así como las organizaciones de empleadores y los organismos gubernamentales y no gubernamentales interesados), con miras a crear un clima favorable al desarrollo de las cooperativas, administrar sus propios servicios de apoyo y contribuir a su financiamiento, prestar servicios comerciales y financieros, promover el desarrollo de los recursos humanos de las cooperativas, es decir, de los socios, los trabajadores y el personal directivo, e invertir en dicho desarrollo.

La Resolución también contiene una serie de definiciones, principios y valores, además de lineamientos para políticas gubernamentales hacia el sector, que son resumidos en el recuadro adjunto.

LINEAMIENTOS GENERALES DE LA OIT EN EL TEMA DEL COOPERATIVISMO

1. Definición de cooperativa. El término “cooperativa” designa una asociación autónoma de personas unidades voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática.
2. Principios generales.
 - Las cooperativas son importantes para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como para contribuir a la economía.
 - Las cooperativas, en sus diversas formas, promueven la más completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social.
 - Para facilitar una distribución más equitativa de los beneficios de la globalización, se precisan formas más enérgicas de solidaridad humana en el plano nacional e internacional
 - Una sociedad equilibrada necesita la existencia de fuertes sectores públicos y privados, así como un fuerte sector integrado por cooperativas, mutuales y otras organizaciones sociales y no gubernamentales.
 - La promoción de las cooperativas debería considerarse como uno de los pilares del desarrollo económico y social nacional e internacional.
3. Valores y principios cooperativos. Para el desarrollo y el fortalecimiento de la identidad de las cooperativas hay que basarse en los siguientes valores y principios:
 - Valores: autoayuda, responsabilidad personal, democracia, igualdad, solidaridad, ética fundada en la honestidad, transparencia, responsabilidad social e interés por los demás.
 - Principios: adhesión voluntaria y abierta, gestión democrática por parte de los socios, participación económica de los socios, autonomía e independencia, educación, formación e información, cooperación entre cooperativas, interés por la comunidad

(sigue)

(continuación)

4. Creación de un sector social de la economía. Deberían adoptarse medidas para ayudar a las cooperativas y a sus socios a establecer y expandir un sector social de la economía, el cual deberá ser viable y dinámico, y responder a las necesidades sociales y económicas de la comunidad.
5. Políticas gubernamentales. Los gobiernos deberían establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas, incluyendo una legislación y reglamentación específica. Para ello se necesita:
 - establecer un marco institucional que permita proceder al registro de las cooperativas de la manera más rápida, sencilla, económica y eficaz posible;
 - promover políticas destinadas a permitir la creación de reservas y fondos de solidaridad en las cooperativas;
 - prever la adopción de medidas de supervisión de las cooperativas acordes con su naturaleza y funciones, que respeten su autonomía, que sean conformes con la legislación y la práctica nacionales y no menos favorables que las medidas aplicables a otras formas de empresa y de organización social;
 - facilitar la adhesión de las cooperativas a estructuras cooperativas que respondan a las necesidades de los socios;
 - alentar el desarrollo de las cooperativas como empresas autónomas y autogestionadas, en especial en los ámbitos donde las cooperativas han de desempeñar un papel importante o donde ofrecen servicios que, de otra forma, no existirían;
 - apoyar las actividades de las cooperativas que respondan a determinados objetivos de política social y pública, como la promoción del empleo o el desarrollo de actividades en beneficio de los grupos o regiones desfavorecidos. Estas medidas de apoyo podrían incluir, entre otras: ventajas fiscales, créditos, subvenciones, facilidades de acceso a programas de obras públicas, disposiciones especiales en materia de compras del sector público.

En particular, los gobiernos deberían:

- Facilitar el acceso de las cooperativas a servicios de apoyo, con el fin de fortalecerlas y mejorar su viabilidad empresarial y su capacidad para crear empleo y generar ingresos. Estos servicios deberían incluir: programas de desarrollo de los recursos humanos, servicios de investigación y asesoramiento en materia de gestión, acceso al financiamiento y a la inversión, servicios de contabilidad y auditoría, servicios de asesoramiento en materia de tecnología e innovación, servicios de apoyo al mercadeo y comercialización.
 - Adoptar medidas que faciliten el acceso de las cooperativas al financiamiento de sus inversiones y al crédito. Estas medidas deberían, en particular: permitir el acceso a préstamos y otros medios de financiamiento, simplificar los procedimientos administrativos, mejorar el nivel de los activos cooperativos y reducir el costo de las operaciones de préstamo, facilitar la creación de un sistema autónomo de financiamiento para las cooperativas (incluidas las cooperativas de ahorro y crédito, banca y seguros) e incluir disposiciones especiales para los grupos desfavorecidos.
6. Consultas a los actores sociales. Para la adopción de políticas en materia de cooperativas, los gobiernos deberían consultar a las organizaciones cooperativas, así como a las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas.

(sigue)

(continuación)

7. Protección social. Las políticas nacionales deberían velar porque no se puedan crear o utilizar cooperativas para evadir la legislación del trabajo, ni para establecer relaciones de trabajo encubiertas; y deberían luchar contra las pseudo-cooperativas, que violan los derechos de los trabajadores, velando porque la legislación del trabajo se aplique en todas las empresas.
8. Género. Debería prestarse especial atención a promover la igualdad de género en las cooperativas de trabajo, y a incrementar la participación de las mujeres en el movimiento cooperativo en todos los niveles, en particular en los de gestión y dirección.

c) Organizaciones empresariales

La OIT (90ª Reunión de la CIT) ha considerado que, aun cuando las organizaciones de empleadores cubren principalmente las empresas más grandes de la economía formal, y por ello tienden a no representar a los propietarios de actividades de la economía informal, en la práctica admiten cada vez más que no pueden promover y proteger con efectividad los intereses de la economía formal sin ampliar su radio de acción a los empleadores potenciales y a los informales.

El espacio gradual de actuación sería el de los vínculos entre economía formal y economía informal. El desarrollo de las cadenas de producción implica que hay una relación simbiótica entre empresas pequeñas y empresas grandes. La efectividad de los vínculos entre empresas y sistemas de distribución oportunos determina cada vez más la competitividad.

Además, a todos interesa, y no menos a los empleadores de la economía formal, que crezca la productividad y el poder adquisitivo de la economía informal, de forma que pueda convertirse en un mercado más importante para los bienes producidos por la economía formal y en una fuente más eficaz y más variada de elementos de alta calidad para cubrir las necesidades de las empresas formales.

Existen otras buenas razones para que las organizaciones de empleadores se impliquen en los problemas de la economía informal:

- Los informales son miembros potenciales si se les ayuda a desarrollarse en un entorno que no impida su crecimiento.
- Podrían dejar de ser competencia desleal si se les ayuda a formar parte de la economía formal.

En cierto modo, los problemas para organizar a estos empleadores informales son similares a los que tienen las mismas organizaciones para organizar a las pequeñas empresas de la economía formal:

- Los propietarios de microempresas y pequeñas empresas de la economía informal no suelen estar registrados; y su condición jurídica es incierta, cuando no «ilegal».
- Necesitan servicios adaptados a un coste asequible, pero no suelen poder pagar cuotas; y las organizaciones de empleadores tienen que proporcionar servicios a los miembros que las pagan.

Reconociendo que al principio no suele resultar práctico para las unidades individuales informales ser miembros de las organizaciones de empleadores, algunas de éstas han animado a dichas unidades a formar sus propias asociaciones, que pueden posteriormente integrarse como miembros.

Las organizaciones de empleadores pueden ayudar de diferentes formas a estas asociaciones de empleadores informales:

- desarrollando programas de negociación adaptados a las necesidades de las microempresas y pequeñas empresas;
- proporcionando asistencia empresarial (mediante la elaboración de planes comerciales, la formulación de proyectos o la provisión de créditos);
- proporcionando servicios importantes (gestión de personal, incremento de productividad, técnicas básicas de gestión, programas de formación contable y empresarial);
- ayudando a conectar a las microempresas a la economía formal, facilitando un tipo de información difícilmente accesible para las microempresas y pequeñas empresas, como por ejemplo la información sobre leyes y normativas así como sobre las oportunidades de mercado; y también facilitando el acceso a los mercados.

Algunas organizaciones de empleadores han creado recursos de información, por ejemplo sobre leyes y normas gubernamentales y sobre oportunidades de mercado en Internet, los cuales pueden resultar valiosos para los operadores de la economía informal.

Un aspecto importante es que las organizaciones de empleadores no necesitan proporcionar directamente esta variedad de servicios a los operadores informales, pues podrían:

- Presionar para la creación de institutos de desarrollo empresarial, por ejemplo, que puedan ser el conducto de provisión de servicios para la economía informal.
- Trabajar en colaboración con asociaciones de empresarios del sector formal para proporcionar esos servicios a la economía informal.
- Colaborar con otras asociaciones empresariales para establecer servicios de asesoramiento jurídico, por ejemplo, para proporcionar asesoramiento de expertos sobre las repercusiones de leyes propuestas o vigentes, o sobre qué leyes deberían modificarse o promulgarse para reducir los costos de transacción.

Todo ello podría ayudar a la comunidad empresarial en su conjunto a hacer el entorno más propicio a la actividad empresarial y eliminar barreras a la entrada en la economía formal.

Existen también diferentes formas innovadoras de empresariado social, comercio alternativo y responsabilidad social de la empresa que implican la organización de los micro y pequeños empresarios. Los empleadores sociales tienen una motivación diferente: el compromiso de integrar a todos los actores de la sociedad y la apuesta por el cambio de sistemas y modelos sociales. Por ello, están ayudando a los pequeños productores a competir en la economía global combinando las últimas tácticas y estrategias empresariales con métodos probados y auténticos de organización en régimen de cooperativa.

IV. ESTRATEGIAS Y PRÁCTICAS DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES REGIONALES Y SECTORIALES

Esta sección presenta los antecedentes recogidos por el Proyecto de ACTRAV “Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina” en relación con las estrategias y prácticas de:

- Las dos principales organizaciones sindicales de América Latina y Caribe: la Organización Regional Internacional de Trabajadores (ORIT), regional de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOUSL)¹², y la Confederación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT)¹³, regional de la Confederación Mundial de Trabajadores (CMT).
- Dos organizaciones regionales sectoriales, una de las cuales (CONLACTRAHO)¹⁴ se ocupa de una categoría especial de trabajadoras, la de las empleadas domésticas, vinculada a la informalidad; y la otra (ULATMUN)¹⁵ es representativa de los trabajadores municipales, quienes se han interesado en reflexionar sobre las políticas hacia el trabajo informal y el uso del espacio público en las ciudades.

1. Las confederaciones regionales

a) *La Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOUSL)*

A comienzos de los años ochenta, la CIOUSL aún no utilizaba el concepto de informalidad en sus propuestas. Por ejemplo, aunque un seminario de la ORIT sobre políticas de empleo aplicado al caso latinoamericano (“Sindicatos latinoamericanos y políticas de empleo”, Caracas, 1981) introducía la temática de los autoempleados y de los vendedores ambulantes como manifestación de la explosión demográfica, del subempleo y la miseria, el tema no volvía a aparecer en las recomen-

daciones de políticas gubernamentales ni sindicales, en las cuales apenas se hacía mención a la importancia de políticas hacia las pequeñas y medianas empresas, por su especial capacidad de generación de empleo y de creación de unidades del sector social.

Recién a fines de la década del ‘80, la CIOUSL introduce el término “informal”, e incorpora la organización de estos trabajadores a sus prioridades (*El desafío del cambio*, Bruselas, 1988) y publica un documento (*La organización de los trabajadores/as en el sector informal*, 1989) que combina elementos tomados de la experiencia de países en desarrollo (básicamente la India) y de países industrializados.

Más adelante, el XIV Congreso (Caracas, 1982) aprobó la primera Resolución sobre este tema, en la cual se utilizaba la expresión más genérica de “trabajadores marginados” (así lo mencionaba su título) como sinónimo de trabajadores informales, ya que englobaba a una gran variedad de situaciones heterogéneas, es decir las de quienes «no forman parte de la mano de obra regular: a domicilio, contratados o subcontratados, temporarios, a tiempo parcial, de temporada, rurales, familiares no remunerados, domésticos, independientes, ile-

¹² *La Construcción de un enfoque educativo sobre trabajo informal para América Latina y el Caribe*, 2002.

¹³ Informe elaborado especialmente, y revisado por Maritza Chireno, Secretaria General de FETRALCOS, y por Rubén Gilardi, Asesor de INCASUR en temas de informalidad.

¹⁴ Encuestas realizadas a Casimira Rodríguez, Secretaria General, y a Aída Moreno, Asesora Principal.

¹⁵ Conclusiones del “Encuentro regional sobre políticas de desarrollo económico local hacia el trabajo informal y la economía social”: *Enfoques educativos para la participación de los trabajadores municipales* (Mar del Plata, mayo de 2003).

gales, migrantes sin derechos de residencia y muchos otros trabajadores del sector informal o cuya situación de empleo es precaria».

Sobre esta base, la Resolución planteaba:

- La existencia de un fenómeno común a todos los países, expresado en los países en desarrollo como trabajo informal caracterizado por situaciones de pobreza, y, en los países industrializados, como formas precarias que implican una regresión a condiciones de explotación anteriores. A su vez, esta marginación laboral crecía por una serie de factores, desde la crisis del desempleo hasta la desregulación laboral y la aplicación de programas de ajuste estructural.
- La oposición a medidas gubernamentales y del empresariado tendientes a dar un carácter ocasional al empleo.
- La necesidad de una política progresiva de los gobiernos hacia la integración de estos trabajadores.
- La necesidad imperiosa de que los sindicatos organicen y se hagan portavoces de estos trabajadores, para defender sus intereses y ampliar la dimensión y la representatividad del movimiento sindical. Las campañas de sindicalización podrían implicar la creación de estructuras específicas para fomentar nuevas actividades, como cursos educativos especiales, suministro de información y proyectos socioeconómicos que incluyan cooperativas. El sindicalismo también debía presionar a las autoridades para que, como parte del reforzamiento de sus derechos laborales, se incluyera como prioridad el constituir sindicatos y el afiliarse a ellos, y el crear condiciones para facilitar el crecimiento de sus organizaciones.

A fines de los años noventa, la CIOSL colaboró con la OIT en el levantamiento de una encuesta sindical sobre informalidad y participó activamente en el Coloquio de ACTRAV de 1999. En su XVII Congreso (Durban, 2000), aprobó la creación de un grupo de trabajo sobre informalidad,

precariedad y en general empleo no protegido, dirigido a profundizar sobre la legislación y reglamentación laboral y social, así como sobre las actividades sindicales de formación y sindicalización dentro de la economía informal.

En su nuevo enfoque, la CIOSL diferencia cinco áreas prioritarias:

1. Pleno respeto de los derechos humanos de los trabajadores informales, de acuerdo a los incluidos en la Declaración de 1998. Las organizaciones sindicales deben realizar campañas para que se promulgue una legislación nacional y se ratifiquen los convenios internacionales que les den una protección efectiva.
2. Derecho de sindicación y de negociación colectiva. Esto implica principalmente que el gran público conozca los convenios de la OIT sobre libertad sindical, derecho de sindicación y derecho de negociación colectiva, como también sobre los derechos de los trabajadores en general. Es necesario igualmente que las organizaciones del trabajo informal puedan participar en el diálogo social.
3. Promoción de la seguridad social universal y de la legislación laboral que integre a los trabajadores de la economía informal.
4. Creación y funcionamiento de centros de capacitación profesional y perfeccionamiento, dentro de un marco bipartito o tripartito.
5. Formación de cooperativas y mutuales. Las cooperativas y las mutuales son los instrumentos tradicionales de la solidaridad y autoayuda de los trabajadores, que les permiten establecer actividades económicas más sostenibles y contribuir a la protección social.

ENFOQUE ESTRATÉGICO DE LA ORIT

El desarrollo de la ORIT en este tema comenzó en 1987, cuando su Departamento de Proyectos Socioeconómicos inició un trabajo de vinculación entre la informalidad (inicialmente llamado artesanado) y el sector social de la economía. Al año siguiente, este enfoque se amplió

hacia una propuesta sociopolítica más amplia, que fundamentó una resolución de su XII Congreso (Caracas, 1989).

La CIOSL reconoció inmediatamente esta actividad de su regional americana, publicando la versión revisada de uno de sus informes, considerándolo “de vital importancia para el trabajo sindical, principalmente en los países en desarrollo” (*El sector informal y el movimiento sindical en América Latina y Caribe: Un diagnóstico y propuestas para la acción*, 1989).

En un análisis de la ORIT de la época (*Reflexiones en torno al sector informal y el sindicalismo*, 1988), se consideraba que este enfoque no se diferenciaba con el de la CIOSL en lo conceptual, sino que cada uno reflejaba básicamente, en el primer caso las particulares condiciones del empleo desprotegido en un área específica (América Latina y Caribe); y, en el segundo, la necesariamente más compleja estructura derivada de incorporar también a los países industrializados.

Por su parte, la ORIT ponía el eje en el trabajo sindical hacia los miembros típicos de la economía informal en los países en desarrollo, comenzando por los trabajadores por cuenta propia unipersonales o cabeza de empresas familiares de bajos ingresos. Los asalariados de las microempresas informales eran considerados sujetos de una línea de trabajo sindical diferenciada, referida a trabajadores dependientes en condiciones precarias, más emparentada con la estrategia sindical tradicional hacia los trabajadores dependientes en su conjunto.

En este contexto, los microempresarios eran incorporados al análisis y a las propuestas en su condición de empleadores y potenciales aliados.

Otra particularidad del enfoque de la ORIT fue la eliminación de la expresión “sector” para referirse a la informalidad, prefiriendo referirse al “trabajo en la economía informal”, o directamente al “trabajo informal”, en reconocimiento a la heterogenei-

dad interna de este estrato económico y a la diversidad de sectores de actividad que lo componen.

Lo apropiado del enfoque de la ORIT es que durante las actividades educativas encontró que la relación entre sindicalismo e informalidad en América Latina y Caribe no era nueva, sino que derivaba de las condiciones económicas de estos países al momento de desarrollarse el sindicalismo. Por ejemplo: en Guatemala, ya desde los años cincuenta se registran sindicatos de trabajadores informales, como albañiles, barberos, limpiabotas, tejedores típicos, sastres; en Colombia, en la UNTRACUT, a fines de los años cincuenta, el 80% eran trabajadores informales: tarjeteros, voceadores de periódicos y loterías, inválidos, transportistas urbanos, vendedores de comestibles en los estadios.

En 1990, el enfoque de la ORIT se proyectó hacia la formación sindical. Sobre la base de estas actividades, el XIII Congreso (Toronto, 1993) aprobó una nueva Resolución que desarrollaba una “Estrategia de acción múltiple hacia el trabajo informal” que proporcionaría el esquema estratégico para las futuras actividades. Allí se diferenciaba el nivel “interno” y el “externo” de la estrategia sindical. El recuadro adjunto presenta el texto completo.

La estrategia incorporó, con el tiempo, algunos otros elementos:

- Criterios sobre la formalización de la economía y el trabajo informal.
- Elementos complementarios: reforma de estatutos sindicales, derechos humanos y sindicales, subgrupos específicos de trabajadores informales, y capítulo medioambiental.
- Política de alianzas.

Formalización de la economía y del trabajo informales

Además del capítulo organizativo y de acción sindical, la estrategia de la ORIT hacia la informa-

lidad incluye propuestas sociopolíticas más globales, en el marco de su enfoque a favor del desarrollo económico integral.

Enfoque productivo global

- La estrategia general apunta hacia la progresiva integración de la economía informal a la formal, con la meta de su desaparición en el largo plazo. Para ello hay que tomar en consideración su particular situación productiva y sus necesidades. Siguiendo a la OIT, piensa que hay que distinguir entre las reglamentaciones verdaderamente esenciales (salud, seguridad pública) y las que no lo son, y que por ello pueden obstaculizar inútilmente las actividades informales; y también, que hay que atender al grado de rigidez con que se aplican las reglamentaciones cuya existencia esté justificada. Por ejemplo, los reglamentos relativos a la organización y a las normas sobre edificación, si son muy rigurosos no pueden ser cumplidos por las unidades informales, obligándolas a operar a grandes distancias de sus mercados potenciales.

En el campo impositivo, el sistema de gravación de las empresas informales puede perjudicarles: por ejemplo, cuando la contratación de más trabajadores significa para el empleador un aumento considerable de los impuestos a pagar. En consecuencia, se requiere un sistema progresivo, fácil de administrar y comprender.

La estrategia incluye entonces:

- Simplificación de los trámites de registro.
- Eliminación o reducción de los gastos de registro.
- Flexibilización de algunas reglamentaciones esenciales que protegen los intereses generales.
- Eliminación de reglamentaciones, normas o procedimientos que protegen los intereses generales de la comunidad y que se consideren no esenciales.
- Simplificación en el pago de impuestos y otras contribuciones.

- Eliminación de la corrupción administrativa en la recaudación, por ser un factor que encarece el paso a la legalidad.

Los trabajadores no asalariados

Además de la formalización de la economía informal, la ORIT plantea una línea estratégica similar, a ser aplicada sobre los propios trabajadores informales no asalariados, desde el ámbito laboral y social. Estos trabajadores deben ser incorporados a:

- las normativas laborales específicas o de los Códigos de Trabajo nacionales;
- los sistemas de seguridad social;
- los grupos objetivo de la Administración del Trabajo, para velar por la aplicación de estas normas;
- las políticas de empleo para sectores postergados del mundo laboral.

En esta perspectiva, la acción sindical cuenta con un valioso recurso en la utilización de los convenios internacionales del trabajo de la OIT, en la medida en que varios de ellos se refieren directa o indirectamente a estos trabajadores. Las medidas contempladas son las siguientes:

- Mantener las normas y disposiciones básicas de la legislación del trabajo como objetivos a alcanzarse progresivamente entre los trabajadores informales, estableciendo las instituciones requeridas para alcanzarlos.
- Impulsar nuevas normas sociales y laborales que den cobertura legal y social a los trabajadores no asalariados, incluyendo un nuevo capítulo que favorezca la creación de reglas de igualdad entre el trabajador no asalariado y el asalariado, mediante la ampliación del concepto de trabajador que se utiliza en los ordenamientos jurídico-laborales.
- La creación de un régimen específico de seguridad social con carácter voluntario, con bajas cuotas ajustadas a las posibilidades de los cotizantes, con prestaciones también en función de los recursos disponibles, y con la participación

- de las propias organizaciones del trabajo informal en la recolección de los aportes.
- Reconocimiento de las organizaciones de trabajadores informales en acuerdos con los municipios, en que éstos actúen como un equivalente al empleador de los trabajadores no asalariados, con eje en el uso del espacio público.

Los trabajadores asalariados de las microempresas

Para la ORIT, la problemática del trabajador asalariado en microempresas informales debe ser tratada mediante una estrategia sindical diferente, más vinculada con la del empleo precario de la economía formal, en una amplia gama que va desde el empleo clandestino totalmente ilegal hasta las formas legales de contratación estimuladas por las políticas de flexibilización laboral. En todos estos casos, el elemento en común es la relación de dependencia de un empleador, que se rige por los Códigos de Trabajo y la negociación colectiva.

Estos asalariados sufren el resultado de importantes niveles de desconocimiento, incumplimiento y violación de sus derechos laborales y sindicales por parte de los microempresarios, sobre la base tanto de reales incapacidades para hacer frente al aumento de los costos que provocaría el acatamiento de todas las normas laborales, como de un aprovechamiento de la baja visibilidad de estas unidades para los encargados de la regulación gubernamental.

Siguiendo las recomendaciones de la OIT, la ORIT piensa que:

- El problema del incumplimiento de la legislación laboral en la microempresa no se resolverá en tanto que ésta no sea capaz de funcionar de forma rentable.
- La extensión progresiva de la legislación laboral y la protección social a sus trabajadores es un objetivo alcanzable, aunque generalmente a mediano y largo plazo.

- El cumplimiento de la legislación laboral básica (salario mínimo, salud y seguridad en el trabajo) debería ser tan obligatorio para los microempresarios informales como para el resto de empleadores.
- Las microempresas que cumplen con las normas laborales en la medida que se acaba de señalar podrán ser objeto de apoyo crediticio y fiscal, como parte del programa en favor de las PYME en camino a su formalización e integración al resto de las empresas.

Elementos complementarios

- Reformas estatutarias en las Centrales Sindicales

Frecuentemente, el derecho colectivo de trabajo vigente en el país y los estatutos de las Centrales Sindicales han seguido modelos de países desarrollados, según los cuales la acción sindical es exclusivamente de trabajadores en relación de dependencia, y sólo para ellos se permite crear sindicatos de empresa. También es frecuente que el Ministerio de Trabajo tenga una política fuertemente reglamentarista e intervencionista en las organizaciones sindicales.

Por lo tanto, para una incorporación legalista del trabajador informal a las Centrales, sería necesario reformar las normas y los estatutos. En la práctica, en varios países de la región las Centrales incorporan a todo tipo de organizaciones, encontrando una actitud flexible por parte de las autoridades. Las recomendaciones de la OIT en cuanto a derecho de organización van en la misma dirección.

Respecto de los microempleadores, la ORIT tiende actualmente a considerarlos sujeto de sus políticas de alianza con los trabajadores informales, teniendo en cuenta que existen organizaciones empresarias que los representan, y con ello puede encararse también el trabajo sindical referido a sus asalariados.

- *La denuncia de violaciones a los derechos humanos y sindicales de los trabajadores informales*

Una de las actividades que promueve la ORIT en materia de derechos humanos y sindicales es la preparación de informes y/o denuncias sobre violación de tales derechos, por ejemplo cuando un alcalde aplica la fuerza policial para echar de sus lugares de trabajo en la vía pública a los vendedores semifijos ubicados en plazas y mercados. Esta información es canalizada a la CIOSL, a la OIT y a las autoridades gubernamentales del país donde se efectuó la violación (Alcalde, Ministro de Trabajo, Presidente de la Nación).

- *Subgrupos específicos*

El enfoque de la ORIT incluye la incorporación de dos subgrupos específicos de trabajadores de la economía informal: el trabajo infantil, incluyendo a los niños en la calle o de la calle y la explotación desde la propia familia, muy posiblemente integrada por trabajadores informales; y los indígenas, teniendo en cuenta la importancia que alcanza el factor étnico en algunas regiones, como la andina y la centroamericana, que se proyecta hacia la presencia de estos colectivos en la informalidad.

También se le da atención especial a los jóvenes trabajadores informales, en cuanto elemento dinámico de la economía informal. Esto implica el

desarrollo de un trabajo sindical en el tema de la formación profesional, que toma como punto de partida el enfoque del CINTERFOR-OIT.

- *La dimensión medioambientalista*

La inclusión de una dimensión medioambientalista responde a que el trabajo callejero se desarrolla generalmente en ciudades contaminadas (con reducciones de la esperanza de vida al nacer de los trabajadores informales en comparación con los formales) y con la carga física y desgaste de los tricicleros, y las pésimas condiciones sanitarias de los recogedores y hurgadores de basura.

Estrategia de alianzas

Las organizaciones con las cuales convendría establecer alianzas son de tres tipos: las de los propios cuentapropistas, las de los microempresarios, y las ONGs especializadas en campos vinculados a la problemática del trabajador informal. Respecto de estas últimas, las áreas que se relacionan con el tema de la informalidad son: derechos humanos en general, por ejemplo con relación a los desalojos violentos de plazas y mercados por las autoridades municipales y policiales; trabajo infantil; medioambiente, por las malas condiciones del trabajo callejero, por la exposición permanente al ruido y al smog de las grandes ciudades; y consumidores, por la vigilancia de la calidad de los bienes vendidos por los trabajadores informales.

CIOSL/ORIT: COMPONENTES INTERNOS Y EXTERNOS DE LA ESTRATEGIA

Estrategia sindical interna

El objetivo central es consolidar una política permanente hacia los trabajadores informales, desde las áreas de la educación, la organización y la acción. Los objetivos secundarios son:

- Estimular estrategias de alianzas del sindicalismo con organizaciones no sindicales de trabajadores informales.

(sigue)

(continuación)

- Sindicalizar o asociar organizaciones de trabajadores informales, para consolidar la estructura sindical y aumentar su campo de influencia directa sobre sectores laborales que no están generalmente en el centro de las políticas sindicales.

1. Actividades preparatorias:

- Diagnóstico sobre la realidad socioeconómica del trabajo informal en el país, por las principales ciudades y sectores de actividad.
- Adopción por la Central de una plataforma estratégica específica.

2. Actividades organizativas preliminares:

- Creación de comisiones de trabajo sobre el tema, para avanzar en la concreción de capítulos específicos de la estrategia.
- Incorporación del tema en las Secretarías o Departamentos de Organización y Asesoría Jurídica.
- Creación de un Departamento específico.

3. Actividades de difusión y educación:

- Campaña de difusión de la problemática del trabajo informal hacia los trabajadores sindicalizados y el público en general, sobre la base de la estrategia ya definida.
- Incorporación del tema en los programas de formación sindical de la Central.
- Realización de seminarios sobre informalidad para trabajadores formales. Pueden combinarse con actividades educativas en el campo del trabajo precario.
- Acercamiento de los trabajadores informales al sindicalismo mediante actividades de carácter cultural, recreativo y de capacitación en la propia comunidad donde viven.
- Formación en temas productivos, en locales no sindicales y sindicales.

1. Actividades de organización del trabajo informal:

- Modificación de los estatutos de la Central para dar cabida al trabajo informal y a sus organizaciones.
- Campaña de incorporación del trabajo informal a la Central, mediante: aprovechamiento de sindicatos ya existentes; autorización al ingreso de asociaciones civiles de trabajadores informales; y creación de nuevos sindicatos, incluyendo la conversión de asociaciones ya existentes.
- Fomento a la creación de una Federación de organizaciones del trabajo informal.

2. Actividades de extensión de beneficios sindicales:

- Apoyo y asesoramiento a las organizaciones para la adopción o ampliación de sus propios planes sociales, sobre la base de la experiencia sindical en este campo.
- Extensión a los trabajadores informales incorporados a la Central de los diversos planes sociales que ésta desarrolle, o creación de un plan propio que reconozca la particularidad del trabajo informal.
- Creación de empresas del Sector Social Sindical, con participación de trabajadores informales incorporados en la Central.

(sigue)

(continuación)

Estrategia sindical externa

Área estatal

1. Intervención en órganos donde se fijan los acuerdos sociales entre trabajadores, empleadores y sector público, representando a los trabajadores informales.
2. Utilización de la participación obtenida por el sindicalismo en diferentes áreas de políticas sociales estatales, para promover iniciativas de incorporación de los servicios, o mejoras en su aprovechamiento, por parte de los trabajadores informales. Por ejemplo, en la seguridad social, la política laboral, la asistencia social, los bancos de desarrollo.
3. Propuesta de reformas a la seguridad social administrada por el Estado para iniciar la cobertura del trabajo informal, o mejorar el actual sistema cuando éste ya contempla tal cobertura. La reforma del sistema puede llevar a la creación de un nuevo régimen universal de prestaciones básicas, que complemente el programa asistencial.
4. Estímulo a otras políticas que apoyan directa o indirectamente al trabajo informal. Por ejemplo:
 - facilidades para la reglamentación de actividades en la vía pública y el reconocimiento legal del trabajo informal, simplificando trámites burocráticos para el cumplimiento de requisitos legales, aunque cuidando no desproteger el bien común;
 - sistema selectivo de impuestos indirectos que reconozcan las diferencias de productividad entre la economía informal y la formal, permitiendo excepciones a las unidades informales;
 - acceso al régimen de licitaciones del Estado;
 - acceso a un sistema de garantías mediante fondos rotatorios para ingresar al sistema de crédito;
 - educación y asesoramiento en técnicas de mercadeo, aprovisionamiento, contabilidad y administración.
5. Estrategia activa frente a la normativa laboral. Por ejemplo:
 - exigencia del cumplimiento de los derechos básicos y fundamentales, como la libertad sindical, la protección contra el trabajo forzoso, y la protección contra la discriminación;
 - mantenimiento de las normas y disposiciones básicas de la legislación del trabajo como objetivo a alcanzarse progresivamente entre los trabajadores informales, estableciendo las instituciones necesarias.
6. Propuestas de creación de un Sector Social de la Economía (SSE).

El SSE está integrado por diversas formas asociativas de producción, para incrementar las alternativas y oportunidades de incorporación de las organizaciones del trabajo informal a esa vía productiva, además de las que pueda promover el propio sindicalismo. Incluye la promoción de formas de seguridad social no estatal, que puedan ejercitar las propias organizaciones del trabajo informal.

(sigue)

(continuación)

Otros sectores

Estímulo de acciones solidarias hacia las organizaciones del trabajo informal desde los movimientos populares: cooperativas, comunidades de base, comités barriales, comisiones de defensa de los derechos humanos.

Apoyo a grupos de trabajadores informales y a sus organizaciones, para que tengan acceso a instrumentos promocionales en entidades privadas del medio local, organismos internacionales y mecanismos de solidaridad sindical.

ENFOQUE FORMATIVO DE LA ORIT

La decisión de la ORIT en cuanto a trabajar en educación sobre el trabajo informal forma parte de un desarrollo institucional en materia formativa iniciado a comienzos de los años ochenta. En 1980, el Plan de Acción Continental de la ORIT discutió sobre la necesidad de que la educación sindical desarrollara una “cultura política” superadora de la etapa tradicional, en la que se limitaba a proporcionar conocimientos relativos a asuntos técnicos y administrativos (contratación colectiva, interpretación de leyes y reglamentos o preparación de asambleas), más que a problemas económicos y sociales.

Éste y otros aspectos del carácter político del sindicalismo fueron aprobados en el X Congreso (Toronto, 1981) y convertidos en medidas concretas en el XI Congreso (México, 1985) por recomendación de un grupo de trabajo sobre educación sindical, el cual dio por primera vez carácter estatutario al Departamento de Educación, y solicitó que éste agregara “temas que expliquen el universo ideológico, político e institucional de prácticas sindicales que van desde la acción reivindicativa hasta la acción político-sindical”.

A estos contenidos se los denominaba “formación sindical”, por oposición a los tradicionales identificados con la “educación obrera”. También

se señaló la importancia de realizar actividades de investigación, como fase indispensable complementaria de los programas educativos. Se consideraba que había cambiado el contexto histórico del sindicalismo y el papel objetivo del dirigente sindical, por lo que los contenidos de la educación sindical debían orientarse a dar una respuesta a ese cambio en su estructura y en su acción. El dirigente sindical “reclamacionista” que delega la elaboración de las estrategias a otros debía convertirse en alguien que también es especialista, en cuanto conoce la teoría política y la economía y puede orientarse en ellas.

En este marco, el Departamento de Educación Sindical comenzó a hacer actividades educativas para sus organizaciones afiliadas, en el marco de proyectos de cooperación sindical internacional (con el sindicalismo italiano, español y holandés). Algunas de estas actividades también se desarrollaron de forma asociada con el ya mencionado Departamento de Proyectos Socioeconómicos, desarrollando entonces un enfoque integral de formación sindical y formación profesional.

Ambas áreas, luego, estimularon también la incorporación de otros departamentos de la ORIT, principalmente el de Mujer Trabajadora, para registrar la importancia de la presencia femenina en la informalidad, aunque también lo hizo el de Derechos Humanos y Sindicales, que llegó a contar

con un corresponsal en El Salvador, a su vez dirigente de los trabajadores informales, el cual efectuó las primeras denuncias sobre violaciones a los derechos de este colectivo.

En el período 1990-94, se realizaron casi cuarenta seminarios, en prácticamente todos los países de la región (excepto Haití, y el Caribe de habla inglesa), con participación de cerca de cien organizaciones y de 700 dirigentes y bases sindicales. Dos de estos seminarios fueron subregionales (el primero centroamericano, en El Salvador, 1991; y, el segundo, del Cono Sur, en São Paulo, 1993) y uno regional (en Caracas, 1994). También se realizó una nueva encuesta.

Las Centrales o Confederaciones auspiciantes de los seminarios educativos fueron:

- En el Cono Sur: CUT y Força Sindical de Brasil, CUT-Chile, CGT-Argentina, CUT-Paraguay y PIT-CNT-Uruguay.
- En otras regiones: COB-Bolivia, CTP-Perú, CUT-Perú, CEOSL-Ecuador, CTC-Colombia, CUT/FUTD-Colombia, CTV-Venezuela, CTRP-Panamá, CTD-El Salvador, CUSG-Guatemala, CUS-Nicaragua, CTH-Honduras, CTRN-Costa Rica, CNTD-República Dominicana, y CTM-México.

Uno de los resultados de estos proyectos fue la publicación de cartillas didácticas de contenido general.

En este período la ORIT también estimuló un proyecto nacional sobre trabajo informal referido al caso colombiano, que se desarrolló en 1992-93 en relación con una organización del sector afiliada a la CUT local.

Algunas de las actividades educativas sobre informalidad del período estuvieron institucionalmente vinculadas a la OIT. En una primera etapa, fue el proyecto ORIT-CIOSL-OIT el que incorporó una ronda de seminarios temáticos. Luego, fue un seminario regional sobre seguridad social

en la región (México, 1992), previo a la Conferencia Regional de Ministros de Trabajo de ese mismo año el que incluyó un módulo. Posteriormente, se realizó conjuntamente el Seminario Subregional de Educación Obrera “El Trabajo informal desde la perspectiva sindical” (en Buenos Aires, 1993), centrado en cinco casos nacionales (las organizaciones ya mencionadas de Argentina, Venezuela, Ecuador, Uruguay y El Salvador).

Más adelante, la Dirección de la Juventud vinculó la perspectiva de la informalidad a la del trabajo de los niños, como parte de la “Campaña mundial: Alto al Trabajo Infantil”, de la CIOSL, que desarrolló la ORIT en la región en 1995. También, desde 1997, el Plan Escuela Temático-Metodológica (PETM) incorporó a sus programas uno específico dedicado a la organización del trabajo informal.

En 1996-97, la ORIT preparó un nuevo proyecto, denominado “Educación y Organización para la Acción en el Sector Informal” (EOASI), nuevamente con el apoyo de la FNV, el cual comenzó en 1998 y culminó en el 2000, con la participación de organizaciones de trece países. En este proyecto sólo se incluyó a Brasil entre los países del Cono Sur, a través de sus tres principales centrales (CUT, CGT, Força Sindical).

El balance final del nuevo programa (ORIT-CIOSL: “La experiencia sindical, haciendo camino”, 2000) permite, seis años después, verificar:

- Una total continuidad (y frecuentemente un aumento, mediante la creación de áreas y proyectos socioeconómicos o educativos) del trabajo hacia la informalidad por parte de las Centrales y Confederaciones que habían participado del anterior ciclo educativo.
- La incorporación de organizaciones recientemente creadas (UNT-México, CS-Panamá) o incorporadas como fraternales (CROC-México).
- El tratamiento de la informalidad en reformas constitucionales (Venezuela) y nuevas normas municipales (la “buhonería”, en Panamá).

- La utilización de instancias de coordinación sindical en este tema entre afiliadas y fraternales de la ORIT y otras organizaciones nacionales (la CSTS en El Salvador, la UASP en Guatemala, la CONADEHUSI—específica para la informalidad— en República Dominicana).
- La detección de acciones en centrales recientemente afiliadas o no afiliadas a la ORIT (CTU en República Dominicana, CGTC en Colombia, CGTP en Perú, CGT en Venezuela, CGTG y UNSITRAGUA en Guatemala, CTS y CSTS en El Salvador, FUTH en Honduras, CST y FNT en Nicaragua).

En el caso de Brasil, destaca la nueva experiencia de una práctica conjunta de las tres Centrales participantes del programa en la formación profesional para trabajadores informales (sobre todo jóvenes y mujeres), como parte del programa más amplio que realizan en el marco de las intervenciones estatales en esta materia.

Este programa tuvo una continuidad parcial en el 2001, en este caso con la participación de la Oficina Regional de ACTRAV-OIT, a través del Proyecto “Estudios sobre alternativas de cobertura de la seguridad social por trabajadores del sector informal de la economía”. Nuevamente, sólo se incluyó a Brasil entre los países del Cono Sur.

b) La Confederación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT), de la Confederación Mundial de Trabajadores (CMT)

La CMT ha ubicado a la informalidad como una de sus prioridades (Congreso XXIV, Bangkok, 1997), destacando:

- La organización de un centro de discusión sobre los derechos y necesidades de estos trabajadores, para ayudarles a establecer estructuras sindicales y, eventualmente, cooperativas de producción y comercialización para consolidar su capacidad de trabajo y acceder al sector formal económico y social. Deben utilizarse enfoques diversificados, que reflejen las características es-

pecíficas de los trabajadores del sector informal, lo que sólo puede lograrse tras un largo proceso de contactos, capacitación e intercambio de información con los trabajadores interesados. Implica, además, que los trabajadores tienen que participar plenamente en la elaboración y aplicación de las estrategias de organización.

- La reivindicación de una regulación propia, de carácter mínimo, junto a incentivos concretos para mejorar la viabilidad económica de las actividades del sector informal: por ejemplo, mediante el acceso al crédito, la formación profesional y la capacitación en materia de gestión.

ENFOQUE ESTRATÉGICO DE LA CLAT

En América Latina, la CLAT ha prestado atención a la informalidad desde los años ochenta, al incluirlo entre los colectivos integrantes del Movimiento de los Trabajadores.

Pero el origen del enfoque es muy anterior: el VI Congreso (1971) establece la consigna de «construir el poder organizado de los trabajadores» en un sentido general, y no sólo sindical, mencionándose explícitamente al Movimiento de los Trabajadores. A su vez, los antecedentes de esta perspectiva son todavía anteriores, cuando los IV y V Congreso (1962 y 1966, respectivamente), destacan las «nuevas dimensiones» del trabajo, identificadas por entonces con las cooperativas, los campesinos, los jubilados y pensionados, los usuarios y consumidores, los jóvenes, las mujeres y los migrantes.

Posteriormente (VII Congreso, 1977) se efectúan definiciones conceptuales sobre «trabajador», «clase trabajadora», «conciencia de clase» y «Movimiento de Trabajadores». Finalmente, en el IX Congreso (1987) se ratifica todo lo anterior y se convierte al Movimiento de los Trabajadores en una línea estratégica central de la CLAT desde el punto de vista del desarrollo organizativo. El Comité Ejecutivo, en 1990, define un esquema definitivo («Cómo construir el poder organizado de

los trabajadores en un fuerte y democrático Movimiento de los Trabajadores»).

En esta marco, la CLAT ha afirmado que «es la única organización sindical que tuvo la visión, intuición y orientación de integrar los otros sectores de trabajadores no asalariados y ha realizado un esfuerzo concreto con resultados de elaboración teórica y de organización práctica» (1990).

La descripción más reciente de la composición del Movimiento de los Trabajadores identifica: «obreros, empleados públicos y privados, campesinos, jubilados y pensionados, trabajadores autónomos de la economía informal» (Declaración de Principios, pagina web, 2003). Estos últimos son un agregado relativamente reciente, ya que en el pasado figuraban sólo los otros cuatro grupos (en la versión inicial de 1966), u otros colectivos:

- Cooperativas, usuarios y consumidores, jóvenes y mujeres trabajadoras, migrantes (en la versión de 1966).
- Pobladores que viven en los cinturones de miseria de las ciudades, trabajadores indígenas, organizaciones y movimientos de arte y cultura popular, y toda nueva organización de los sectores populares» (versión de 1978).
- Niñez trabajadora, trabajadores ancianos, minusválidos, trabajadores que ingresan en las nuevas tecnologías (versión de 1987).

Sobre esta base, la CLAT ha destacado que, para interpretar, dar respuesta a, y encuadrar la nueva realidad y composición de la clase trabajadora, se requiere una nueva concepción de la organización:

- A partir de su relación de dependencia en las estructuras productivas de bienes y servicios: trabajadores asalariados y autónomos.
- A partir de su ubicación y situación social: jubilados y pensionados, pobladores, marginados, cooperativas y mutuales.
- A partir de situaciones específicas que se producen en el interior de los diversos sectores de

la clase trabajadora: mujeres, jóvenes, migrantes, discapacitados.

Esta perspectiva se fundamenta en lo siguiente:

- El acelerado proceso de mutaciones socioculturales, junto con toda la problemática de la crisis actual, ha dejado al sindicalismo establecido en la región con mentalidades y comportamientos, con estilos y prácticas, con estructuras organizativas y funcionales, con políticas y estrategias, con propuestas y con un arsenal ideológico-político inadecuados para enfrentar estas nuevas realidades y estos retos.
- El sindicalismo establecido ha perdido fuerza, no tiene propuestas, no tiene iniciativas para reclamar y para imponer la centralidad del trabajo humano con todas sus consecuencias en el quehacer político, social, económico y cultural de nuestras sociedades.
- Hay una pérdida de confianza en las que hasta ahora eran las organizaciones naturales de los trabajadores. La vieja y clásica identidad obrera se debilita.
- Se ha debilitado la vigencia de los valores ético-históricos del movimiento obrero.
- No se ha logrado desarrollar un tipo de sindicalismo de base múltiple con capacidad de servicios sociales y culturales que, mas allá de los momentos esporádicos de las negociaciones colectivas, brinde a los trabajadores una verdadera comunidad de intereses, de actividades y de vida propia.
- Persisten formas orgánicas y funcionales que se limitan a las empresas y que alimentan un tipo de sindicalismo feudal, que no tiene ninguna posibilidad de incidir efectivamente en la economía y en la política de la sociedad.
- En muchos casos se puede hablar también de la falta de conciencia y de interés activo y hasta de voluntad política para hacer frente a estas realidades de la nueva clase trabajadora. Se constatan concepciones y prácticas basadas en un egoísmo corporativista, consciente o inconsciente.
- Los sindicatos corren el riesgo de degenerar en una especie de aseguradora mutualista en beneficio de un grupo restringido de trabajadores.

- Se ha venido generalizando un crecimiento de la burocratización y tecnocratización de las funciones y comportamientos sindicales, generándose una distancia cada vez mayor entre los aparatos burocráticos y las bases de la clase trabajadora real.
- Se observa un manejo superestructural, vertical y autoritario, con una débil o ninguna democratización interna.
- La nueva clase trabajadora no se siente interpretada ni representada por el sindicalismo establecido.

Como reacción:

- Ya no se puede pretender que los sindicatos establecidos junto con los partidos políticos continúen conservando el monopolio de la iniciativa social. La democracia pluralista no es sólo para los partidos políticos; también genera un pluralismo social.
- Ya no se trata solamente de modificar lo que pasa en los centros de trabajo (donde cada vez habrá menos trabajadores); se trata también y sobre todo de cambiar la vida, las condiciones de vida, y la calidad de la vida de los trabajadores, de toda la clase trabajadora y de todo el pueblo.
- Muchos de estos nuevos movimientos sociales actualizan valores originales del mismo movimiento obrero.

En consecuencia, se necesita:

- Un nuevo proceso de solidaridad estable y activa entre todos los trabajadores, y asumir esto como la base fundamental y la más efectiva sobre la cual se debe asentar el poder social de la clase trabajadora organizada.
- Desarrollar una nueva cultura y concepción ideológica, a partir de una nueva conciencia de clase que integre a todos los sectores de la clase trabajadora y el desarrollo del valor de la solidaridad como sustentación del MT.
- Renovar y reestructurar el Movimiento Sindical e incorporar orgánicamente los nuevos sectores sociales de trabajadores y las situaciones espe-

ciales en la dinámica de las reivindicaciones, acciones y organizaciones específicas integradas en las de las Centrales.

- No hay que supeditarse a un legalismo que por su anacronismo no interpreta ni canaliza la nueva situación social y los objetivos, aspiraciones, reivindicaciones y organizaciones de los trabajadores.

Consecuentemente, hay que:

- Conocer y usar la ley en aquellos aspectos que sirvan a nuestros objetivos, acciones y nuevas organizaciones.
- Utilizar los vacíos e interpretaciones de la ley para integrar las nuevas reivindicaciones, acciones y sectores.
- Producir nuevos hechos y realizaciones sociales que superen la actual legislación laboral y social y que obliguen a la reforma de las mismas.
- Promover la reforma de las legislaciones laborales y sociales en la dimensión de defender la vigencia de los derechos conquistados por los trabajadores, y abrir los espacios para las nuevas reivindicaciones y los nuevos sectores sociales.

Como forma organizativa, la CLAT propone:

- En cada centro de trabajo o poblacional, una sección sindical con los organismos, mecanismos y funcionamiento que les permita una real y verdadera democracia en la solución de los problemas de los centros de trabajo, en la ejecución de la política general del sector y de la política general de la clase trabajadora. La Sección Sindical debe ser parte de un Sindicato.
- En cada rama, un Sindicato: que puede ser regional o nacional.
- En cada sector, una federación profesional. Es posible que, teniendo en cuenta las realidades de los países a nivel nacional, deba hacerse una federación nacional por ramas y una coordinadora por sectores, aunque lo mejor es una federación por sector, con sindicatos nacionales y comités funcionales por ramas.

La CLAT define su propio modelo de “Movimiento de los Trabajadores” como un movimien-

to social en el que se «asume a fondo la dinámica sindical ajustada a los trabajadores asalariados», aunque trascendiéndola y englobándola hasta integrar «todas las situaciones, iniciativas organizadas y categorías de trabajadores que se presentan en la región», «aun los desempleados, los más marginados y los más pobres».

- Esta metodología es definida como de «transformación de la pobreza física y moral del trabajo», poniendo el acento fundamental en la persona humana del trabajador», siguiendo las orientaciones y propuestas de la Encíclica del Trabajo Humano.
- El objetivo es «dar un poder de participación a las grandes masas de América Latina, para que se personalicen y protagonicen».

En la Carta Social Latinoamericana (1992), la informalidad tiene un capítulo propio:

- «Derecho de los trabajadores autónomos y de los que laboran en la economía informal a constituir las formas de organización, de representación, de solidaridad y de acción que convengan mejor con la defensa y promoción de sus derechos y de sus intereses».
- «Derecho a la viabilidad económica, incentivos y facilidades fiscales y crediticias del trabajo autónomo y del trabajo informal, junto con condiciones de trabajo digno, en el marco de eliminar y sustituir las formas y condiciones de trabajo precario y de baja productividad y reforzar el trabajo realmente productivo».
- «Derecho a la protección jurídica, social, económica y de seguridad social para los trabajadores autónomos y los que laboran en la economía informal».

ESTRATEGIA FORMATIVA DE LA CLAT

Las principales actividades de la CLAT en materia formativa provienen de la subregión Cono Sur, la que fue protagonista en el desarrollo del enfoque anterior, al organizar el primer seminario subregional para las organizaciones poblacionales y otras formas de organización (Santiago, 1986), el cual in-

cluía (parecería que por primera vez en la CLAT) a «los sectores informales de la clase trabajadora».

En los últimos años, su actividad más importante en relación a la informalidad es de fines de los años noventa, con el Programa de Investigación y Formación «Los Trabajadores y el Sector Informal de la Economía», culminante en un seminario - taller (Asunción, 1999) para los países del Cono Sur (y Bolivia). La OIT regional acompañó esta actividad. El Programa tuvo el apoyo de la Confederación Nacional de Empleados (CNE) de Bélgica. (Existe una publicación: *Los trabajadores y el sector informal de la economía*. Buenos Aires, INCASUR-Fundación Promoción Humana, 2000).

- El Programa partió de la base de que se necesita un sinceramiento respecto de que la sociedad salarial y el pleno empleo no volverán, aun si se produjeran cambios profundos en el modelo actual. Por lo tanto, hay que imaginar otras estrategias. Es necesario un paso previo: dada la heterogeneidad y fragmentación de los sectores que integran el espacio de la economía popular, se hace necesario diseñar formas de integración del sector. Este paso sería constituir foros, encuentros y frentes multisectoriales.
- De ahí se pasaría al desarrollo de una economía del sector basada en la vinculación y potenciación de las múltiples experiencias existentes y de los emprendimientos que tienen como eje el capital humano. Para ello, es fundamental mejorar la calidad de este capital mediante planes de capacitación para el trabajo, apuntando a capacitar para tareas que tengan en cuenta sus saberes y posibilidades y las necesidades de la comunidad en la que viven.

Las propuestas derivadas de este Programa fueron:

- Exigir a los gobiernos la inclusión de los trabajadores de la economía informal en todos las Constituciones nacionales.

- Desarrollar programas de formación haciendo énfasis en: autoestima, relaciones públicas o humanas, administración y gerencia (solidaria), liderazgo, formación para dirigentes y organización.
- Trabajar en programas sobre prevención de riesgos en baja temporada, fondo de auxilio, promoción del trabajo colectivo y solidario.
- Recomendar a las organizaciones de trabajadores asalariados que elaboren políticas concretas respecto de los trabajadores de la economía informal, y que sirvan de facilitadores en la organización de este sector, ofreciendo apoyo solidario en el proceso de su organización y formación.
- Rechazar absolutamente al asistencialismo, así como el fraude laboral.

Uno de los elementos llamativos del Seminario fue que, a pesar de que la propuesta terminológica básica era la de la OIT, los participantes concluyeron que no la compartían, por tener un sentido peyorativo y hasta discriminatorio para los trabajadores autónomos, y generar confusión al momento de delinear una estrategia para el movimiento de los trabajadores.

Preferían, por el contrario, la de «sector no estructurado»; la definición propuesta, tomada de la CAT-Brasil, era: «la suma de actividades productoras de ingresos en las que se involucran los miembros de un hogar, excluyendo los ingresos provenientes del empleo contractual regulado».

La última actividad vinculada al sector informal desarrollada por sindicatos adheridos a la CLAT fue el “Seminario internacional sobre la problemática de los trabajadores de la economía informal” (Porto Alegre, abril de 2002), convocado por la Federación Mundial de Empleados (FEM) y la FETRALCOS (Federación de Trabajadores Latinoamericanos de Comercio y Servicios), en el que participaron representantes de sindicatos de Argentina, Brasil, Venezuela y Puerto Rico.

Las recomendaciones obtenidas fueron:

- Proponer a la OIT la creación de un Convenio internacional del trabajo para la protección y el adecuadaamiento del trabajador no asalariado.
- Exigir a los gobiernos la jerarquización de la economía informal, incorporándola en las Constituciones nacionales.
- Crear una comisión permanente de economía informal en la FSM.
- Desarrollar programas de formación y recomendar a las organizaciones de trabajadores asalariados la elaboración de políticas concretas con respecto a los trabajadores de la economía informal.
- Desarrollar una política de integración al Movimiento de los Trabajadores para recuperar los derechos sociales y jurídicos.
- Realizar seminarios durante un año en las distintas subregiones.

2. Estrategias de organizaciones sectoriales

Además de las Confederaciones regionales, en América Latina existen estructuras de representación vertical, es decir, por sector de actividad. Las más importantes son las denominadas Federaciones Sindicales Internacionales (FSI), que son parte de la “familia” CIOSL. Sin embargo, estas organizaciones tienden a no ocuparse de la informalidad, excepto en su versión “amplia”, para incluir a formas de subcontratación y trabajo a domicilio en sectores como el textil y la construcción.

El Proyecto analizó dos casos particulares:

- El de la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar (CONLAC-TRAHO), organización de carácter mixto sindical/no sindical, independiente de las regionales sindicales.
- El de la Unión Latinoamericana de Trabajadores Municipales (ULATMUN), estructura independiente, aunque vinculada a la Internacional de Servidores Públicos (ISP), que recientemente se ha ocupado de las políticas locales

de desarrollo desde la perspectiva del uso del espacio público.

a) La CONLACTRAHO (Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar)

Se trata de una iniciativa conjunta de organizaciones sindicales e instituciones autónomas de trabajadoras del hogar de América Latina, sustentada en la articulación, a través de su estructura, entre sindicatos y asociaciones existentes en el plano nacional.

La iniciativa había surgido de dirigentes de organizaciones de Chile y Perú, en 1983, aunque el Primer Encuentro se realizó recién en 1988, en Bogotá. La conducción se renueva cada cuatro años, mediante un Congreso. La actual fue decidida en el III Congreso, y está a cargo de la organización boliviana. La Confederación publica un boletín de frecuencia cuatrimestral, para intercambios de información entre las organizaciones afiliadas.

Organizaciones

La Confederación está actualmente integrada por organizaciones de diez países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.

En el Cono Sur, las organizaciones actualmente asociadas son las siguientes:

- Argentina: Sindicato del Personal de Casa de Familia de Córdoba y Sindicato de Empleadas Domésticas de Catamarca y La Rioja.
- Brasil: Federación Nacional de Trabajadoras Domésticas, integrada por 20 sindicatos.
- Chile: Coordinadora Nacional de Trabajadoras de Casa Particular. Las principales organizaciones son el Sindicato de Trabajadoras de Casa Particular (SINTRACAP) y la Asociación Nacional de Empleadas de Casa Particular (ANECAP).

- Paraguay: Sindicato de Trabajadoras Domésticas.

En el Área Andina, las organizaciones son las siguientes:

- Bolivia: Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar (FENATRAHOB), afiliada a la COB-Bolivia.
- Colombia: Sindicato Nacional de Trabajadoras del Servicio Doméstico (SINTRASEDOM) y ULTRAHOGAR.
- Ecuador: Asociación de Empleadas de Aurora de la Libertad.
- Perú: Instituto de Promoción y Formación de las Trabajadoras del Hogar (PROFGOTH), y Centro de Capacitación de Trabajadoras del Hogar (CCTH), además de un sindicato en Cuzco.

En el resto de A. L.:

- México: Centro de Apoyo y Capacitación para la Trabajadora del Hogar (CACEH).
- República Dominicana: Asociación de Trabajadoras del Hogar.

Se ha perdido el contacto con las dos organizaciones de Venezuela y Uruguay que participaron de la creación de la Confederación. En la reunión inicial también habían participado organizaciones de trabajadoras haitianas en Canadá.

Estrategia

En su declaración inicial, la Confederación se declaraba a favor de la denominación elegida para el nombre de la organización («trabajadoras del hogar»), así como de otras dos («trabajadora de casa particular» y «trabajadora del servicio doméstico») que eran consideradas alternativas. Por el contrario, rechazaba otras denominaciones despectivas o «que presentan vestigios de relaciones feudales y de servidumbre».

La Confederación destaca que las trabajadoras domésticas provienen generalmente de pobla-

ción rural migratoria, y son frecuentemente campesinas, jóvenes y de etnias indígenas y afro-americanas.

Los principales problemas son la discriminación, la explotación y la falta de leyes que mencionen claramente los derechos de las trabajadoras del hogar. Se considera que es el sector laboral menos tomado en cuenta por las autoridades.

Las reivindicaciones iniciales eran las siguientes:

- Leyes específicas que se incluyan en los Códigos del Trabajo, con cláusulas en materia de contrato de trabajo, salario mínimo, duración de la jornada de 8 horas, 30 días de vacaciones, protección a la mujer embarazada (con licencia de maternidad).
- No discriminación racial (indígenas, negros) ni a la tercera edad.
- Denuncia a la OIT sobre la falta de cumplimiento del acuerdo de libre asociación, por parte de los países donde no se da personería jurídica a las asociaciones que se han propuesto convertirse en sindicatos.
- Denuncias de abuso sexual.
- Búsqueda de solidaridad con las trabajadoras campesinas.

Actualmente, la Confederación aclara que «nunca se ha planteado que el empleo doméstico sea informal, ya que en sus demandas piden igualdad con el resto de los trabajadores». Actualiza su enfoque estratégico, señalando que: 1. «Se deben cambiar las condiciones del servicio doméstico, para que las futuras generaciones lo realicen en condiciones dignas y visibles, y sea valorado como un trabajo de servicio importante, que está aportando indirectamente al desarrollo de los países»; 2. «Debe desaparecer el trabajo puertas adentro, porque es un viejo sistema de servidumbre, respecto del cual las familias se sienten dueñas de su tiempo y de su vida, haciéndoles perder su identidad». Finalmente, busca solidaridad con otras organizaciones sociales.

Evaluación

La principal novedad positiva es la aprobación en Bolivia de la Ley de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar, una lucha histórica de la Confederación (desde 1992) que triunfó a partir de una alianza con diputados de origen indígena, que llevó a la presentación de un proyecto en el 2000. La ley «performa» el sistema anterior, quitando privilegios de los empleadores, al establecer una jornada diaria de ocho horas de duración, contra una práctica actual de 16 horas. También se ha aprobado una nueva ley en el Perú, y avanza la de Guatemala.

La Confederación aclara también que no existe una estrategia de afiliación común entre las organizaciones, si bien se enfatizan acciones de movilización los domingos, por ser el día libre de las trabajadoras. El eje está puesto en la profesionalización, mediante la valorización y visibilización del trabajo en el hogar como «trabajo» y contra la «cultura del feudalismo». La Confederación señala que esta tarea debe enfrentar en algunas trabajadoras el «miedo a que se enteren los patrones».

En general, la Confederación también observa que, cuando las organizaciones son sindicales, «quedan a la cola» de las negociaciones en sus respectivas centrales.

b) La ULAT-MUN (Unión Latinoamericana de Trabajadores Municipales)

La ULAT-MUN fue creada en 1994, por iniciativa de la Confederación de Obreros y Empleados Municipales de la República Argentina (COEMA), estando integrada por veinte organizaciones de Latinoamérica y el Caribe. Sus miembros se han reunido periódicamente (cada dos años) para considerar temas estratégicos para su propuesta sociopolítica. En una de estas actividades, el eje estuvo puesto en el desarrollo económico local (Seminario “Desarrollo económico local y gobierno municipal”, Mar del Plata, 1997), en reconocimiento del enfoque de política econó-

mica que jerarquiza el papel de los gobiernos locales en la generación de capacidades productivas y de empleo. Esta actividad se realizó con el apoyo del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

En el 2003, la ULAT-MUN se propuso volver a esta temática desde un enfoque más específico, que toma en cuenta dos aspectos centrales de tales políticas, vinculados a su vez entre sí:

- La promoción municipal de actividades productivas en pequeña escala, desde la perspectiva de la economía social, para darle un enfoque asociativo/cooperativo.
- Las políticas de regulación del trabajo informal en los espacios públicos de las ciudades.

A este fin, realizó el Encuentro Regional “Políticas de desarrollo económico local hacia el trabajo informal y la economía social: Enfoques educativos para la participación de los trabajadores municipales” (Mar del Plata, mayo de 2003).

La presencia de 18 representantes de doce organizaciones nacionales -además de COEMA-, fue obtenida mediante la cooperación de ACTRAV-OIT, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y la presidencia de COEMA. Para los aspectos técnicos, ULATMUN contó con la colaboración del CINTERFOR-OIT y de la CIOSL-ORIT.

Las organizaciones afiliadas de las dos subregiones en estudio son:

- Cono Sur: COEMA/Argentina, FETAM-CUT/Brasil, ASEMUCH/Bolivia y FETRAMUPA/Paraguay.
- Área Andina: SINALSERPUB/Colombia, STMLP/Bolivia, FETRAMUNP/Perú y FETRALME/Ecuador.

Otras organizaciones son: Panamá/ASEMUP, Honduras/SIDEYTMS, Guatemala/FENATRAM, México/FSTSGEM, y Costa Rica/ANEP.

En la fundamentación del Encuentro, ULATMUN destacaba la necesidad de encarar políticas de formación sindical que permitieran una real participación del sindicalismo municipal. En este marco, el seminario podría aportar a las organizaciones de trabajadores municipales latinoamericanas y caribeñas un conjunto de criterios generales sobre la forma en que podrían influir sobre los gobiernos municipales de sus respectivos países en la puesta en marcha de políticas locales en los dos campos mencionados. A su vez, la concreción de programas con este objetivo requeriría una participación activa de las propias organizaciones sindicales, con lo que se lograría un reforzamiento de su papel e imagen locales. Las organizaciones sindicales podrían así comenzar a diseñar propuestas de estrategias locales que los involucren en la promoción y realización de actividades educativas para afiliados y pequeños productores locales.

Mediante un trabajo en grupos, se alcanzó un conjunto de recomendaciones para el futuro accionar de ULATMUN, que han sido presentadas en la 91ª Reunión de la CIT de la OIT (2003).

- En términos de definición conceptual, se caracterizó a la informalidad como un sector de subsistencia, y no como una elección personal de quien se encuentra allí ocupado.
- Se solicitó que el movimiento sindical, a efectos de abordar la problemática de la informalidad, tenga mayores conocimientos sobre sus formas de organización, su dimensión y sus cualidades.
- Se estimó necesario que en el sindicalismo exista un cambio de actitud con relación a la importancia de la informalidad, por su dimensión y porque quienes la componen son trabajadores que antes pudieron haber estado representados sindicalmente, para poder desarrollar acciones significativas con relación a éste.
- Se opinó que el sindicalismo, independientemente de las anteriores acciones, debe combatir la hegemonía del modelo que produce la actual situación económica y del mercado de trabajo, como única forma de eliminar la raíz

del problema de la informalidad y la exclusión del mercado laboral.

- Se concluyó que, en concordancia con los puntos precedentes, el sindicalismo debe proponer la concreción de normas positivas en materia de políticas públicas y legislación relacionadas con la economía y el trabajo informales.

Formación para los trabajadores informales

Se estableció la necesidad de que las personas que componen la economía informal reciban capacitación y formación en áreas tales como: representación de intereses, modos de organización en formas cooperativas y asociativas; y, capacidades técnicas para el desarrollo de sus actividades productivas. Además, se afirmó que en estas iniciativas formativas es necesario que los propios trabajadores informales participen de su planificación, gestión y ejecución, para lograr un total involucramiento y compromiso con dichas acciones. Y, por último, se concluyó que, para que el sindicalismo pueda actuar en este campo, es necesario que exista formación sindical relativa a los programas de capacitación, mediante la formación de formadores.

Políticas hacia el trabajo informal en las ciudades

Se propuso que era importante definir una posición del trabajador municipal latinoamericano sobre el problema del trabajo informal en la vía pública de las ciudades latinoamericanas, particularmente del vendedor callejero o en puestos semifijos de plazas y mercados, tratándose de un tema que requiere una política específica por parte de los consejos deliberantes y los ejecutivos de las ciudades, tendientes a su regulación, en beneficio del conjunto de la población allí residente y de los propios trabajadores que han elegido esta actividad o se han visto impulsadas a ella por no disponer de otras alternativas laborales.

Desde un enfoque de planeamiento urbano como política permanente de los gobiernos municipales, y de una valorización de las nuevas políti-

cas de desarrollo económico local, hay que velar porque el espacio público cumpla con las funciones para la que está destinado. Por ello, no es posible tolerar el uso y aprovechamiento de este espacio público por parte de entes privados y con fines de lucro. En particular, hay que enfatizar el cumplimiento de las políticas dirigidas al desarrollo de los distritos centrales o centros históricos, para evitar la apropiación privada de la renta especial que genera esta zona.

Pero también se reconoce la necesidad de permitir el desarrollo de actividades en la vía pública, por su función social y económica, a medida que cumplan ciertos requisitos. Para ello, se requiere una política integral dirigida a la formalización de estos vendedores, mediante su registro y determinadas condiciones para su actividad (en materia de salud y de estética), como contraparte para autorizarse su instalación en lugares adecuados, preservando las distintas funciones del espacio común municipal. En los distritos centrales o centros históricos se requerirá una política específica, de carácter más selectivo en cuanto a los productos en venta (privilegiando aquellos con contenido cultural, teniendo en cuenta el flujo turístico), así como estableciendo el pago de contribuciones por parte de los trabajadores, teniendo en cuenta la ubicación privilegiada.

La política municipal también debería dedicar recursos a construir o reacondicionar infraestructura que permita una localización de los vendedores en la vía pública en las formas más convenientes, para respetar el uso del espacio común por parte de los habitantes de la ciudad y de los turistas, sobre todo en los centros históricos.

La ULAT-MUN también, recogiendo un pedido del sindicalismo municipal ecuatoriano, se interesa por destacar la situación de los campesinos y artesanos, al mismo tiempo vendedores, muchas veces temporales, de su propia producción en lugares públicos, los que requieren una atención especial en las ciudades donde realizan esta tarea. Igual enfoque debería aplicarse a los artesanos.

En estas políticas municipales, se debe cuidar que las organizaciones de trabajadores en la vía pública representen efectivamente a personas que tienen este oficio como primer sustento de sus familias, excluyéndose a empresas formales que aprovechan este enfoque municipal para canalizar sus ventas como forma complementaria a la de sus comercios establecidos. Es también evidente, en la experiencia de los trabajadores municipales, que algunas organizaciones del trabajo informal están directamente controladas por estos intereses, que actúan entonces con su poder “formal” sobre las autoridades políticas de las ciudades. Asimismo, una parte del trabajo en la vía pública se desarrolla con productos robados o de contrabando, lo que no debe ser permitido.

Estrategias sindicales

La ULAT-MUN piensa que el movimiento sindical debe establecer alianzas con organizaciones de la economía informal, más que tender a la incorporación individual de trabajadores informales. Las estrategias de alianzas y cooperación del movimiento sindical con las organizaciones de la economía informal deben ser adaptadas según las características específicas de distintos sectores y regiones.

Las políticas municipales debieran fomentar que los trabajadores en la vía pública se organicen en forma asociativa y cooperativa, para mejorar sus formas de comercialización y producción. Este cambio de enfoque podrá realizarse sobre la base de la existencia de sus propias organizaciones de representación.

En relación con la regulación del trabajo informal en la vía pública, el sindicalismo municipal considera indispensable que se parta de negociaciones con las asociaciones de los propios trabajadores en la vía pública, aunque procurando también la participación de los que consideren conveniente mantenerse independientes. El proceso de negociaciones debería basarse en un enfoque típico de la tradición sindical, es decir, el

convenio colectivo de trabajo, teniendo en cuenta que, en cierto modo, el gobierno municipal es un “empleador” de los trabajadores en la vía pública. De todas formas, de acuerdo a antecedentes presentados por el sindicalismo chileno, la ULAT-MUN señala que en ocasiones estas políticas pueden no ser efectivamente acompañadas por los propios trabajadores informales en la vía pública, al evitar comprometerse legalmente en regularizar su situación, prefiriendo trabajar al amparo de la informalidad.

Los sindicatos municipales tienen un papel central que cumplir en el enfoque regulatorio del trabajo en la vía pública:

- Por un lado, en aplicación de su enfoque de la participación política, habrá dirigentes municipales que son al mismo tiempo concejales en sus áreas de influencia, con lo que podrán asumir directamente un papel protagónico en el diseño de nuevas políticas, así como defender la vigencia irrestricta del principio de la autonomía municipal, como reaseguro de políticas desde los Estados nacionales y provinciales que afectan la capacidad de los gobiernos locales para ser sus propios gestores.
- Por otro, el propio sindicato municipal debería estar atento a la emergencia de organizaciones de trabajadores en la vía pública que pudieran ser los nuevos actores organizados que canalicen la participación de aquéllos en las políticas municipales. Por ejemplo, una forma de ayudarlos pudiera ser el préstamo de los locales sindicales para sus reuniones, o el acercar estas organizaciones a las centrales y confederaciones a las que el sindicato municipal esté integrado, para que formen parte del conjunto de los trabajadores organizados.

En este campo, el sindicalismo municipal chileno y paraguayo han alertado sobre la presencia de ONGs que aprovechan de la falta de cultura sindical en la representación de los trabajadores informales, o de alianzas con sus propias organizaciones, difundiendo entre ellos enfoques no sindicales, como el de la promoción de microempresarios.

TERCERA PARTE:
ANÁLISIS LEGAL Y ESTADÍSTICO POR PAISES
Y POR SUBREGION

I. NORMATIVA APLICABLE AL TRABAJO INFORMAL

En esta sección se recopilan diversos antecedentes de tipo normativo y de políticas públicas respecto del trabajo informal en los países bajo estudio. Para ello, se considera el tratamiento dado a la categoría del trabajador independiente, ya que ésta es la que identifica al núcleo central de la informalidad laboral, al tiempo que no se establecen diferencias entre el asalariado de la microempresa (informal) y el de establecimientos de otros tamaños.

Tampoco se ha incorporado el análisis sistemático sobre las normas de la seguridad social, en la medida en que alcanzan al trabajador independiente y al particular caso del empleo doméstico, que ya ha sido tratado por ACTRAV-OIT, en su Proyecto “Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina”, a través del estudio “*El dilema de la seguridad social en el Cono Sur*” realizado por el consultor Ernesto Murro (Representación de Trabajadores en el Banco de Previsión Social de Uruguay), encontrando una generalizada aplicación de regímenes específicos facultativos, de escasa aplicabilidad real.

En una primera sección se comenta el tratamiento hacia el trabajo informal que se deriva de las Constituciones políticas y de los Códigos o Leyes de Trabajo. En la segunda se registra el grado de ratificación de los convenios internacionales del trabajo que pueden utilizarse para la protección del trabajo informal. Finalmente, en la tercera se comenta el caso específico del tratamiento jurídico hacia el falso trabajador independiente.

1. Constituciones políticas y leyes nacionales del trabajo

En el conjunto de países bajo estudio, se presentan diversas situaciones en materia de normati-

va constitucional y de legislación del trabajo aplicables al trabajo informal.

Una primera dimensión a considerar es si las Constituciones introducen una protección de tipo general al «trabajo». Esta situación se presenta en todos los casos; pero, al explicar los derechos garantizados, se tiende a deducir que se está refiriendo solo al «empleo» en relación de dependencia.

Venezuela es el único país entre los aquí analizados (y del continente en su conjunto) que considera explícitamente al «trabajador no dependiente» en su nueva Constitución (1999), mediante un párrafo aclaratorio agregado a la garantía general. Por un lado, afirma que «toda persona tiene derecho a trabajar. El Estado garantizará la adopción de medidas necesarias a los fines de que toda persona pueda obtener ocupación productiva, que le proporcione una existencia digna y decorosa, y le garantice el pleno ejercicio de este derecho. Es fin del Estado fomentar el empleo. La libertad de trabajo no será sometida a otras restricciones que las que la ley establezca». Por otro lado, agrega que «la ley adoptará medidas tendientes a garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores no dependientes».

También, en el plano constitucional, suele garantizarse el derecho de asociación, sin condiciones (excepto las de carácter ilícito y, a veces, las militares) y el de afiliación profesional/sindical, pero esta última queda entonces sujeta a la caracterización de «trabajador».

Incorporando los Códigos de Trabajo, se presentan situaciones muy diferentes:

- En Venezuela, la Ley Orgánica de Trabajo (1991) es el antecedente de la ya mencionada nueva Constitución, al expresar que «se entiende por trabajador no dependiente la persona que vive habitualmente de su trabajo sin estar en

situación de dependencia respecto de uno o varios patronos”. Los trabajadores no dependientes: 1. Podrán organizarse en sindicatos de acuerdo a lo previsto por esta ley; 2. Podrán celebrar acuerdos similares a las convenciones colectivas de trabajo según las disposiciones vigentes, en cuanto sean aplicables; 3. Serán incorporados progresivamente al sistema de seguridad y a las demás normas de protección de los trabajadores, en cuanto fuere posible.

- Perú, desde 1992, autoriza la sindicalización de los trabajadores independientes.
- Colombia, desde la Constitución, supedita la personalidad jurídica de los sindicatos a determinados trámites y reconocimientos públicos. La nueva ley laboral (2002) incluye referencias al trabajador independiente cuando, en el capítulo sobre la seguridad social, faculta al gobierno para diseñar un nuevo régimen de estímulos para estos trabajadores, con objeto de promover su afiliación al sistema de seguridad social en salud, aunque agrega que ello deberá hacerse «respetando el principio de equilibrio financiero entre los beneficios concedidos y los recursos recaudados”.
- Uruguay no hace menciones explícitas a los trabajadores independientes, pero aplica un criterio totalmente alineado con el Convenio 87 de la OIT en materia de libertad sindical, con lo que, en principio, incorpora la situación de los trabajadores informales por cuenta propia.
- Chile reconoce constitucionalmente la libertad sindical, pero la supedita a la forma que señala la ley, lo que luego es recogido nuevamente por la legislación. Al mismo tiempo, el Código del Trabajo menciona al trabajador independiente, definiéndolo como aquel que, en el ejercicio de la actividad de que se trate, no depende de empleador alguno ni tiene trabajadores bajo su dependencia. Asimismo, incluye la posibilidad de crear sindicatos de trabajadores independientes, y sindicatos de trabajadores eventuales o transitorios, constituidos por al menos ocho trabajadores que realizan labores bajo dependencia o subordinación en períodos cíclicos o inter-

mitentes, manteniendo la afiliación aún cuando no se encuentren prestando servicios.

- Argentina, Brasil y Paraguay reconocen desde la Constitución la libertad sindical, en principio sin autorización, aunque en los dos primeros se establece implícitamente la condición de que el trabajador esté «en servicio activo», lo que se interpreta jurídicamente como aludiendo a que exista actualmente una relación subordinada, mediante un contrato vigente, con lo que se estaría limitando la sindicalización del trabajador independiente.

2. Convenios internacionales del trabajo

Como se ha señalado en el capítulo III de la Segunda Parte, la OIT considera que un conjunto de los convenios internacionales de trabajo cubre, directa o indirectamente, la situación de los trabajadores independientes informales: unos, porque son Convenios Fundamentales; otros, porque se refieren a la seguridad social, a la formación profesional y al trabajo agrícola o atípico.

Si analizamos los Convenios que han sido ratificados a fines de 2003, se deduce que la situación más positiva se presenta para los Convenios que cubren Derechos Fundamentales, y la menos positiva (en rigor, la negativa) se presenta en los Convenios que cubren situaciones atípicas. En una situación intermedia se ubican los Convenios referidos a la seguridad social.

Convenios ratificados por los ocho países: 29, 105, 100 y 111.

Convenios sin ratificación alguna: 177, 181.

Convenios ratificados por la mayoría de países:

- C87 Faltan Brasil y Uruguay.
- C122 Faltan Argentina y Colombia.
- C128 Faltan Perú y Paraguay.
- C138 Faltan Paraguay y Perú.
- C182 Faltan Colombia y Venezuela.

Convenios ratificados por la minoría de países:

- C102 Sólo Perú y Venezuela.
- C121 Sólo Uruguay y Venezuela.
- C128 Sólo Uruguay y Venezuela.
- C130 Sólo Uruguay y Venezuela.
- C117 Sólo Paraguay y Venezuela.
- C129 Sólo Argentina y Uruguay.
- C148 Sólo Brasil y Uruguay.
- C150 Sólo Uruguay y Venezuela.
- C155 Sólo Brasil, Uruguay y Venezuela.
- C161 Sólo Brasil, Chile, Colombia y Uruguay.
- C167 Sólo Colombia.
- C168 Sólo Brasil.

3. Normas locales

En el nivel de gobierno local (municipal, alcaidal), particularmente en las grandes ciudades, se aplica normas específicas para el trabajo informal. En los países bajo estudio, es el caso de Buenos Aires, Santiago, Río de Janeiro, Bogotá, Lima, Asunción y Montevideo. Es en este plano gubernamental donde aparece con claridad el problema derivado del utilizar una definición amplia de trabajo, cuando se trata, simultáneamente, de proteger el derecho de los ciudadanos al uso del espacio público con motivo, por ejemplo, del desplazamiento hacia el propio trabajo o de esparcimiento, y el derecho de algunos de estos mismos ciudadanos a utilizar aquel espacio público para un trabajo independiente.

Un dato objetivo que surge del análisis de estas experiencias es que los esquemas normativos y regulatorios suelen tener positivas intenciones en cuanto a políticas integrales hacia el trabajador ambulante, pero en la práctica no alcanzan a funcionar eficientemente, desbordados por la presión excesiva de los demandantes de los espacios públicos, siempre muy por encima del número previsto, y por eventuales acciones de corrupción por parte de los funcionarios, admitidas por los propios ambulantes como mal menor, para reducir el costo de la operación. En

algunos casos, también ha influido la interferencia de los gobiernos nacionales en la institucionalidad municipal.

En un primer plano, lo característico de los planes municipales, a través de ordenanzas alternativas a la venta informal, es:

- La competencia de los gobiernos locales para regular y controlar el comercio ambulatorio.
- El papel promocional que se les asigna a los gobiernos locales, incorporando la participación de los ambulantes a través de diversas modalidades.
- La función de promover el fomento de actividades de constitución de espacios y edificios adecuados para formalizar el comercio ambulante, incorporándolo a la actividad económica de la ciudad y evitando sus efectos negativos en torno al uso del espacio público.

Las ciudades regulan el comercio informal mediante diversos criterios:

- El giro del producto: comestibles, artículos de uso personal, servicios.
- La posición en el espacio: lugar fijo o estacionario (campos feriales, conglomerados de ambulantes alrededor de tipos de productos, kioscos, etc.), itinerante (ubicado por horas o días en sitios fijos) y temporal (en los períodos de mayor demanda, Navidad, fiestas patrias, fiestas religiosas, inicio de clases escolares). También existen ambulantes satélites, como vendedores de cassettes, ubicados alrededor de conglomerados de ambulantes.

En un segundo nivel, en los años noventa, las ciudades también han comenzado a incorporar la problemática del vendedor ambulante (o del “ambulataje” o “ambulanzgo”) a través de los planes de desarrollo metropolitano, que ahora intentan reglamentar la promoción de los centros históricos en coordinación con la planificación para la ciudad en su conjunto, con los siguientes objetivos:

- Otorgar al centro histórico su carácter de centro político institucional, cívico - cultural y turístico.

- Promover su desconcentración, redistribuyendo actividades hacia otras áreas y restringiendo las licencias municipales de funcionamiento.
 - Devolverle su carácter residencial.
 - Promover la reconstrucción y restauración de las edificaciones relacionadas con el culto religioso y la cultura.
 - Reordenar el transporte público.
 - Promover una política de vivienda mediante la habilitación de zonas deterioradas y la reversión del actual proceso de despoblamiento.
- En el recuadro adjunto se presentan algunos ejemplos.

EJEMPLOS DE POLÍTICAS REGULATORIAS DEL TRABAJO AMBULANTE EN CIUDADES SELECCIONADAS

Río de Janeiro, Brasil. El comercio ambulatorio es reglamentado por una ley de 1992, definida en conjunto con representantes de los ambulantes, del comercio formal y de la cámara de concejales. Los beneficiarios de los permisos son: quienes previamente ya eran comerciantes callejeros, deficientes físicos, ex reclusos o «carentes», definidos como personas con más de 45 años y desempleados, con un tope de 18,000 vacantes. Para la resolución de conflictos se conformó una comisión permanente con representantes de los interesados. Para la selección se ha establecido una serie de criterios con un "ranking" de puntuación. La autorización se concede por un año, aunque puede ser removida.

Las estructuras encargadas de estas políticas son la Coordinadora de Licencia y Fiscalización, a través del Núcleo de Control Urbano (NCU), dependientes de la Secretaría Municipal de Hacienda y, dentro de ésta, de la Secretaría Extraordinaria de Desarrollo Económico de Ciencia y Tecnología (SEDECT).

Bogotá, Colombia. Las normas vigentes son: el Estatuto Orgánico (de 1993), el cual establece que las Juntas Administrativas Locales son quienes preservan el espacio público y reglamentan su uso, cobrando por ello; el Código de Policía, que faculta al Alcalde Mayor a regular el comercio ambulatorio y efectuar cambios presupuestarios para incorporar al comercio formal a los vendedores ambulantes, destinando espacios adecuados para su actividad; y el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, cuya función es la de diseñar políticas de desarrollo urbano, promoviendo el fomento de las actividades de construcción de espacios y edificios adecuados para formalizar el comercio ambulatorio, evitando sus efectos negativos en el uso del espacio público.

También se aplicó el Plan Estratégico Bogotá (2000), donde se diagnosticaron los problemas de la ciudad, se establecieron metas para cada problema y se convocaron expertos de instituciones gubernamentales, privadas, ONGs, así como a asesores o profesionales independientes para debatir y presentar alternativas de solución para el largo plazo. Una estrategia del Plan fue el desarrollo de «mercados orbitales», a través de la creación de espacios públicos de recreación y comercio, donde durante dos días por semana se ubican los comerciantes. También se encaró una política de formación de cooperativas de comerciantes para organizarlos por áreas geográficas y/o ramas de actividad. Sin embargo, es de lamentar que las nuevas administraciones no lo hayan tenido en cuenta.

(sigue)

(continuación)

El nuevo Código de Policía (2002) de Bogotá ha pretendido resolver la contradicción entre la defensa del espacio público y el derecho al trabajo, a favor del primero, reflejado en el hecho que en el capítulo sobre los derechos ciudadanos se establece la necesidad de «respetar el espacio público y propender por su adecuado uso», y, al describir los comportamientos que favorecen la protección y conservación del espacio público, se señala que «se deben observar los siguientes comportamientos para su protección»:

- no encerrar, ocupar u obstaculizar el espacio público sin contar con el permiso para ello y sólo en los casos en que las normas vigentes lo permitan;
- no patrocinar, promover o facilitar directamente o a través de un tercero la ocupación indebida del espacio público mediante venta ambulante o estacionaria;
- proteger las calidades espaciales y ambientales de las vías públicas en cuyas zonas verdes, separadores, andenes, semáforos y puentes no podrá permitirse la ubicación de personas con ningún tipo de publicidad, excepto la institucional, ya sea por medio de uniformes, carteles o cualquier otro tipo de mecanismo que persiga tal propósito;
- los menores de edad no podrán utilizar el espacio público con fines comerciales ni políticos.

Montevideo, Uruguay. El nuevo enfoque ha sido aplicado desde 1991, cuando la Intendencia adoptó una política activa de regulación de la venta callejera, aplicando un sistema de registro para los vendedores en plazas, ferias y terminales de ómnibus de transporte de pasajeros. El criterio de selección y autorización de “puesteros” incluye los requisitos de que se aplique sobre titulares individuales, con sólo un puesto a su cargo, y con la posibilidad de nombrar a un suplente, por no más de dos días hábiles semanales.

Santiago, Chile. Las normas básicas derivan de la Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (1992), el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (1994) y el Plan Regulador Comunal (1996), que establecen normas específicas de localización y construcción para las actividades comerciales y productivas, lo que determina la posibilidad de acceder a las patentes. En este caso también se cuenta con normativa sanitaria, a través del Código Sanitario, del Reglamento de los Servicios de Salud Metropolitanos, y del Departamento de Control Sanitario.

También existe la Comisión del Comercio en la Vía Pública, donde participan los jefes de los departamentos relacionados con el tema. Los actores interesados participan a través de los Cabildos y el Consejo Económico Social. La descentralización de los programas de intervención se realiza a través de la Cooperación para el Desarrollo de Santiago. Por su parte, el plan regulador de la comuna de Santiago debe ser consistente con el Plan Regulador Metropolitano, que fomenta las actividades productivas y de servicios, siempre que sean compatibles con los objetivos de convertir a esta comuna en un centro metropolitano moderno, y repoblar el centro, incrementando su densidad. Para ello, el Plan establece normas de localización y construcción para tales actividades, lo que determina la posibilidad de acceder a permisos y patentes, previo informe del Director de Obras Municipales, en el que se establece que no se vulnerarán los usos del suelo. Se diferencian seis tipos de zonas, con distintas exigencias, que van desde la prohibición total hasta la determina-

(sigue)

(continuación)

ción del tipo de actividades posibles (ferias libres, comercio minorista). También se establecen áreas especiales, inmuebles y sectores de conservación histórica y zonas típicas.

Un proyecto considerado exitoso es el Mercado Persa Biobío, creado en los años cincuenta y reubicado luego (1994) para promover su desarrollo, generando un espacio integral de comercio masivo, con administración en manos de una cooperativa formada por los comerciantes propietarios de los locales.

Lima, Perú. La Ley Orgánica de Municipalidades (1983) establece que los gobiernos locales son competentes para regular y controlar el comercio ambulatorio en el ámbito de su jurisdicción, en cuyo marco se dictan ordenanzas para el ejercicio municipal. Éstas cumplen un papel promocional, regulador y de control, mediante normas de higiene, ubicación física, y promoción de la participación de las organizaciones de ambulantes a través de comisiones mixtas consultivas y de atención social y de salud

Para esto último se ha creado el Fondo Asistencial al Ambulante (FOMA). Se diferencia el concepto de «vendedor ambulante» y de el «comercio ambulatorio», según lo cual el primero es aquel cuyo capital no excede de cierto monto (definido según las unidades impositivas tributarias, UIT, que en el 2001 alcanzaba a 1,700 dólares), y el segundo es la actividad económica que se ejerce en campos feriales o áreas reguladas de la vía pública.

El Plan de Desarrollo Metropolitano (hasta el 2010) enfatiza la promoción del centro histórico de Lima como centro político institucional, cívico-cultural, turístico, recreativo y de culto, para lo cual busca la especialización de funciones y actividades económicas en el marco de un intensivo proceso de residencia permanente. Ello lleva a considerar indispensable reducir el comercio informal, promover los usos compatibles del espacio publico, reorientando los usos que producen deterioro físico y ambiental, reordenando el transporte público, promoviendo una política de vivienda habilitando zonas deterioradas, y recuperando el trazo urbano primigenio. Para esta política se ha creado el Programa Municipal para la Recuperación del Centro Histórico de Lima (PROLIMA), como órgano autónomo económico y administrativo.

Buenos Aires, Argentina. Han habido distintas etapas regulatorias, alternándose permisividad y rigidez en la aplicación de las normas. Un hecho clave en la renovación de las prácticas hacia el tema del comercio ambulante ha sido el cambio de status del régimen de gobierno de Buenos Aires, convirtiéndola, a partir de la reforma constitucional nacional (1994) en Ciudad Autónoma, lo que ha llevado a la aprobación de su propia Constitución (en 1996).

Esta Constitución estableció la protección al trabajo en todas sus formas, asegurando al trabajador los derechos establecidos en la Constitución nacional y los convenios internacionales ratificados por el país, así como en las recomendaciones de la OIT. Además, definió la no vigencia de la detención preventiva, en materia contravencional, que fue utilizada frecuentemente en el pasado para perseguir a

(sigue)

(continuación)

la venta ambulante. Para ello se diseñaron nuevas acciones preventivas, incluyendo el control de la actuación policial, lo que llevó (en 1998) al dictado del Código Contravencional de Buenos Aires, que sustituyó a los tradicionales edictos policiales. Finalmente, la Constitución también se comprometió a regular los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo el espacio urbano, público y privado. En este marco, se aclaró que la libertad de circulación se viola cuando hay obstrucción de la vía pública o espacios públicos, cuando se impide u obstaculiza la circulación de personas o vehículos, o se impide la entrada a lugares públicos o privados de acceso público. Pero la contravención no se produce si el hecho está vinculado al ejercicio de un derecho constitucional, y si se ha dado previo aviso a la autoridad competente.

El gobierno de Buenos Aires, en el 2002/3, ha adoptado una política combinada entre la represión a los ambulantes en lugares protegidos y la instalación de nuevos lugares autorizados, en la forma de «paseos», para su relocalización. Otra política positiva en igual dirección ha sido la establecida para los «cartoneros» o recicladores de basura, fenómeno creciente de informalidad a partir de la valorización del papel, luego de la hiperdevaluación de fines del 2001. En este caso, se les ha procurado un lugar en la política licitatoria de la Ciudad para la recolección de residuos, hasta el momento privativa de empresas privadas, mediante el otorgamiento de un cupo para futuros emprendimientos cooperativos. Al mismo tiempo, se han creado un registro y una política de protección sanitaria, para la utilización de instrumentos de trabajo adecuados.

4. Un ejercicio de registro normativo integral

Hacer el seguimiento de manera integral de las normas que afectan a los trabajadores de la economía informal es necesario, pero también problemático. Como ejemplo y para el caso de Colombia, el Proyecto ha diseñado un ejercicio de registro integral de las normas que protegen de una u otra forma al trabajo informal, en una matriz que recoge diferentes aspectos importantes dentro del tema de la informalidad tratados en la normatividad, desde la Constitución Política, y las Normas Internacionales del Trabajo cuyos Convenios han sido ratificados por el país, hasta las leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y acuerdos, así como otras normas que pue-

den de alguna forma estar relacionadas con los trabajadores de la economía informal.

En la mayoría de los casos, las normas no son específicas, sino que pueden afectar o amparar a los trabajadores y a la economía informal; así como tampoco toda la norma hace relación a un tema determinado. También puede suceder que las normas son tan amplias y generales que tampoco afectan al trabajo informal.

La matriz orienta a las organizaciones sindicales y a los trabajadores de la economía informal sobre la normatividad que existe en el país acerca del tema, y agiliza su búsqueda, pudiendo servir de ejemplo para realizar un ejercicio similar en el resto de los países.

NORMATIVIDAD SOBRE ECONOMÍA INFORMAL EN COLOMBIA

Aspectos Normas	Constitución Política	Normas Internacionales del Trabajo	Código del Trabajo (*)	Leyes, Decretos, Resoluciones, Ordenanzas, Acuerdos	Otras normas de participación ciudadana
Derecho al trabajo	Art. 25, 82, 86	Conv. 29, 105	Art. 9, 11	Código de Policía de Bogotá	
Derecho de asociación / organización	Art. 38, 39	Conv. 87, 98, 11	Art. 12, 353 – 357, 359		
Reconocimiento como trabajadores	No es explícito		No están reconocidos		
Discriminación	Art. 13, 43	Conv. 100, 111	Art. 10	Ley 731/2002, Ley 82/1993	
Diálogo, participación y negociación	Art. 23, 55, 369	Conv. 98	Art. 467 – 484 (**)		Dto 1757 de 1994; Acuerdo 12 de 1994; Dto distrital 425/1995, Decreto Distrital 739/98 y 518/99
Formación, capacitación, asistencia técnica	Art. 54, 67		Ley 119/94		
Microempresas				Ley 590/2000	
Economía social y solidaria	Art. 58			Ley 79/1988; Ley 10 de 1991; Dto. 468/1990	
Espacio público	Art. 82			Código de Policía de Bogotá, Art. 4, 70	Ley 472 de 1998
Régimen Tributario	Art. 95			No hay nada específico	
Seguridad Social y Salud	Art. 48, 49	Conv. 2, 3, 5, 13, 24, 25, 129, 136, 161, 167, 170		Ley 100 de 1993 (Art. 15-19); Dto.1703/2002; Ley 789/2002; Ley 797/2000; Dto. 1703/2002; Ley 509/1999; Ley 52/1993	
Trabajo doméstico y a domicilio			Trabajo a domicilio (Art. 8); Trabajo doméstico: aplica el CST	Ley 11/1988; Dto. 824/1988; Dto. 806/1998; Dto. 1406/1999; Dto. 047/2000; Dto. 510/2003 (art. 3)	
Trabajo infantil	Art. 44, 45	Conv. 5, 10, 6, 138	Art. 171	Dto. 13/67, Dto reglamentario 995/68, Dto Ley 2737/89	

(*) Aplicable a los trabajadores de la economía informal dependientes, por cuanto el concepto de trabajo está definido por una relación de subordinación o dependencia y la existencia de un contrato de trabajo.

5. Tratamiento de los falsos trabajadores independientes

Un tema de gran importancia en el tratamiento jurídico del trabajo informal es el referido a la problemática del fraude laboral por encubrimiento de la relación laboral dependiente. Esta cuestión ha sido planteada por la encuesta sindical del PIT/CNT de Uruguay, al destacar que el importante número de trabajadores registrados en el sistema de seguridad social como cuentapropistas unipersonales en espacios privados esconde, en realidad, una estrategia de los empleadores con sus asalariados, que son registrados con este carácter para bajar los costos laborales, ya que el aporte debe hacerlo el propio beneficiario. La CGT de Argentina también enfatiza la problemática del empleo precario por no registro en la seguridad social, que incluye esta utilización fraudulenta. Asimismo, aun cuando no ha sido objetivo expreso de este Proyecto el trabajo a domicilio, ya se lo ha considerado (en la primera sección) como una figura vinculada a la informalidad, y especialmente importante en cuanto al capítulo sobre fraude laboral, destacado especialmente por la CUT de Chile.

Es en Argentina donde existe una mayor tradición analítica y jurisprudencial sobre esta cuestión, la que merece ser recogida por el Proyecto para instalar esta línea de reflexión y de políticas sindicales (sobre la base de Enrique Fernández Madrid, *Tratado de Derecho Laboral*, 1993).

Partiendo de la evidencia sobre el escaso papel que cumple la forma en los contratos de trabajo, se ha avanzado en tipificar uno de los fraudes laborales: el disimulo de un contrato de trabajo haciendo pasar al dependiente por autónomo, pudiendo existir un contrato de naturaleza comercial o civil.

Se considera una definición estricta de trabajador independiente, según la cual éste trabaja para sí mismo (de manera que podría denominarse “autopatrón”), con autonomía de gestión, autoor-

ganización de su labor, y asumiendo los riesgos económicos de su actividad. La falsedad se produce cuando se da una serie de elementos opuestos a esta caracterización.

Un caso clásico de fraude es el que se desarrolla en el marco de cooperativas de trabajo, cuando éstas disimulan la prestación de servicios remunerados bajo la figura de socios autónomos.

Otro ejemplo sobre el que hay bastantes antecedentes es el que involucra a profesionales liberales, cuando su ejercicio se desarrolla como colaboración permanente a través de un vínculo continuado con otra persona, lo que lo obliga a acatar y cumplir sus órdenes, aunque no exista dependencia técnica, y sin tener relevancia el hecho de considerar honorarios a las periódicas entregas de dinero que se le efectúan. Es el caso de médicos a quienes se les ponen a disposición el consultorio y el instrumental, se estipulan los aranceles que deben cobrar, y se les prohíbe la derivación de pacientes a otros institutos para la realización de análisis.

Finalmente, existe una variedad de situaciones de trabajo poco calificadas (que podrían encuadrarse en el concepto de trabajo informal) en los cuales también se practica frecuentemente el ocultamiento de la relación de dependencia como, por ejemplo la venta libre o mediante concesión de diversos bienes en el interior de vehículos (sobre todo trenes) y en locales al aire libre (estadios deportivos).

Pueden existir problemas de competencia, respecto del control de la venta ambulante, con empresas o áreas públicas de servicios instaladas en su territorio, pero pertenecientes a la esfera nacional, como los ferrocarriles y los puertos.

Su creciente privatización trae ahora nuevas estrategias empresariales independientes, incluyendo un enfoque basado en la concesión, similar al que siempre han desarrollado los clubes deporti-

vos. Las nuevas firmas han asegurado, en notas periodísticas, que cuidan los aspectos bromatológicos y estéticos, aunque reconocen que existen violaciones por parte de vendedores independientes. Son casos frecuentes la promoción de teléfonos celulares, servicios de medicina prepaga y de periódicos en la vía pública. Las empresas telefónicas también recurren a este método para distribuir tarjetas magnéticas, colocándolas a un costo superior al establecido, para cubrir el gasto de intermediación.

Por otro lado, podemos encontrar los casos de la venta de diversos productos por fundaciones autorizadas, que emplean personal contratado precariamente en vez de utilizar la mano de obra voluntaria que las caracteriza: llegándose a casos extremos como la venta de alimentos (como los “panchos” y la “garrapiñada”) por parte de proveedores organizados que subcontratan personal. El empresario “adjudica” el puesto y luego lo protege del control policial, mediante un sistema de avisadores con teléfonos portátiles. En ciertas líneas distribuye la mercadería directamente en el puesto, mediante motocicletas. En esta relación, los vendedores pueden aportar su propio pequeño vehículo o estructura para la venta callejera.

También se ha encontrado el servicio personal de transporte mediante taxis y *remises*, donde también puede disimularse la relación de dependencia. Por ejemplo, en el negocio de la “remisería”, de creciente desarrollo en los últimos años a partir de su desregulación, se observan características de dependencia similares a las analizadas para otras ocupaciones: horarios, porcentaje, precio establecido por la agencia, cuidado de la limpieza e imagen del vehículo.

En este marco, se presentan varias situaciones diferenciadas, según que el trabajador utilice su propio auto o el de la agencia. Asimismo, existen gradaciones sobre el compromiso de quienes trabajan con su auto en cuanto a los elementos mencionados.

Un caso especial se presenta en el caso de los “puesteros” de venta de periódicos. Por un lado, se discute sobre la verdadera identidad de trabajador dependiente del titular de las paradas. Por el otro, se presentan frecuentemente situaciones en las que también participa un ayudante del principal, respecto del cual existe un segundo debate: para los sindicatos del sector, se trata de un trabajador autónomo, de igual jerarquía que el titular. Para la justicia laboral, estos trabajadores están vinculados a una verdadera empresa, que es la parada, cuyo titular es un empresario al que cabe atribuirle el papel de empleador. El ayudante presta servicios para dicho titular, sin la existencia de vínculos asociativos, sin interés económico en la parada, y sin pretensiones sobre la propiedad de parte de ese bien.

La mencionada doctrina así como la correspondiente jurisprudencia han incursionado también en el campo de la venta ambulante fraudulenta, para lo cual han ubicado a los siguientes elementos como característicos: recibir ropa y útiles de trabajo, especialmente si identifican una empresa o marca; vender exclusivamente ciertas mercaderías de un comerciante principal, no comprometer fondos propios, tener un margen preestablecido de ganancias, poder restituir la mercadería no vendida, utilizar triciclo, carro o un pequeño puesto aportado por otro.

Un ejemplo prototipo es el de los vendedores ambulantes de café o helados, a quienes se les proporciona uniforme, gorra, termos y mochila, así como el producto a vender, con el nombre del expendedor. La mercadería es entregada sin riesgos económicos, y sujeta a devolución en la parte no vendida, percibiéndose un porcentaje por la efectivamente comercializada.

Otra situación se refiere a oficios manuales como los fleteros y repartidores de encomiendas. En estos casos, inclusive la utilización de un vehículo propio, o la realización de gastos vinculados a la actividad no son elementos determinantes, si

en paralelo se está poniendo diariamente la capacidad laboral y el mencionado transporte a disposición de otra persona, la cual además fija zonas, itinerarios y listas de clientes.

En diversos fallos se ha avanzado en la siguiente precisión, respecto del caso de un falso socio de un concesionario de venta de alimentos y bebidas en un cine (caso que puede generalizarse): para que quede de manifiesto la existencia de un contrato, no es imprescindible la determinación de un horario y una asistencia estrictos, porque esta determinación es una facultad del empleador, que puede o no usar a su voluntad. El hecho de que el falso autónomo sea responsable de la mercadería

recibida y deba guardarla perfecciona aún más el contrato laboral, pues acrece las obligaciones hacia el dador de trabajo.

Respecto de la subcontratación, una persona puede ser subcontratada directamente como asalariado de un contratista, o como contratista por un intermediario, o puede ser dependiente, sin ser asalariado, de una empresa usuaria. Los contratos o subcontratos pueden ser de concesión, de distribución, de mandato comercial y de locación de obra o de cosas. Por estas vías también se pueden disimular relaciones de dependencia, no quedando encuadradas en el código laboral, sino en los códigos civil y comercial.

II. ENFOQUE CUANTITATIVO: LA INFORMALIDAD EN AMERICA LATINA

Esta sección presenta información estadística disponible en la OIT sobre el trabajo informal en los países en estudio.

1. Marco metodológico

La información de base es la publicada en el “Panorama Laboral”, edición 2002. La oficina de la OIT en Lima proporcionó al Proyecto algunos tabulados especiales obtenidos del SIAL - Panamá (Sistema de Información de América Latina) para los países bajo estudio, los que han permitido aumentar la disponibilidad de información sobre dichos países.

Características de la fuente utilizada

La OIT regional publica periódicamente sus datos básicos sobre informalidad laboral en el “Panorama Laboral”, cuyo primer número es de 1995.

En sus últimas ediciones, la principal información está disponible en el Cuadro 6-A sobre “Estructura del Empleo no Agrícola”. Allí se diferencia al “Sector Informal” del “Sector Formal”, incluyendo en el primero el “Trabajo Independiente” (excluyendo los de calificación «profesional y técnico», según el criterio de grupos de ocupación), el “Servicio Doméstico” y las “Microempresas”. Estas últimas son las unidades económicas privadas con hasta cinco ocupados, sin diferenciar por categoría de ocupación, por lo que se deduce que se ha juntado a los microempleadores con los asalariados.

La información está presentada en términos de estructuras porcentuales respecto de la ocupación total, tanto para el total como para trabajadores y trabajadoras por separado.

Los datos más antiguos corresponden a 1990 y los más recientes al 2001. Entre ambos, también se publica información alrededor de 1995.

El mismo anexo estadístico proporciona otra información (cuadro 8-A) también referida al sector informal, aunque en función de otra variable: los asalariados que cotizan en la seguridad social. Los datos sobre informalidad se refieren a asalariados de “empresas pequeñas” (de la nota aclaratoria se deduce que coinciden con “microempresas”) y servicio doméstico.

Desde el punto de vista de la cobertura nacional de los países del Cono Sur, ambos cuadros incluyen a todos los países menos Paraguay. Los tabulados especiales aportados por la OIT a este estudio resuelven este problema.

También hay que tener en cuenta ciertas limitaciones, ya que los datos para Uruguay se refieren a Montevideo. Se aclara, asimismo, que en Argentina la cobertura es el nivel nacional urbano; en Brasil, el área urbana; y, en Chile, el total del país. Los nuevos datos para Paraguay se refieren a Asunción. Los datos de Perú son sólo del área metropolitana, y los datos de Colombia son del año 2000.

En la edición de 2001 del “Panorama Laboral”, un estudio especial proporciona tabulados antes inéditos referidos a ingresos de los trabajadores en el sector informal, desde la perspectiva de la relación entre los montos recibidos por mujeres y por hombres, y comparativo con los otros sectores económicos (formal y sector público). Esta información cubre el mismo período que los tabulados básicos ya mencionados, con la novedad de que incluye a Paraguay.

Los datos se refieren a ingresos promedio por mes y hora trabajada. Adicionalmente, se presenta las horas trabajadas promedio.

En la edición de 1999 del “Panorama Laboral” (nota «*La Estructura del empleo urbano en el*

período 1990-98: nuevos datos»), la OIT revisó su serie anterior, para obtener resultados más ajustados en 1990. Básicamente, consiguió precisar el tamaño de las microempresas en algunos países, para una mayor comparabilidad en términos de su límite superior de tamaño (cinco ocupados, en comparación con la versión anterior en la que algunos países utilizaban el límite de 10 ocupados), así como una mayor diferenciación entre trabajadores independientes con calificación profesional y no profesional.

Como resultado de ambos efectos, el tamaño de la informalidad fue modificado hacia abajo en tres de los cuatro países del Cono Sur, sobre todo en Brasil (6 puntos porcentuales), así como en Uruguay (2 puntos), y levemente en Chile (0.4 puntos). En Argentina, por el contrario, el ajuste implicó una leve subida (0.6 puntos).

En publicaciones de la OIT de los inicios de la década pasada (por ejemplo, la “*Memoria del Director General*” a la Conferencia Interamericana de 1992, en Venezuela), se han divulgado datos similares a los actualmente disponibles para fechas anteriores a 1990. Tales datos se refieren sólo a tres países: Argentina, Brasil y Chile. Además, en el caso de Brasil, los resultados no son comparables para las microempresas, por lo que, en la práctica, la disponibilidad de información se limita a las unidades familiares. El único detalle proporcionado se refiere a la estructura interna.

Criterios utilizados en la presentación de los cuadros

La estrategia general de presentación de los cuadros ha sido la de diferenciar en el análisis al servicio doméstico, de los dos componentes básicos de la definición estadística de informalidad. Por ello, la sección de cuadros que consideran las distintas variables en estudio consideran sólo a estos dos grupos, así como su promedio, postergando al servicio doméstico para un análisis diferenciado.

De todas formas, en un cuadro inicial (A.I.1) que analiza los tamaños globales de la informalidad, se incluye, a los efectos comparativos, la versión original de la OIT, con servicio doméstico.

En este mismo cuadro, también se ejercita un criterio de ajuste «hacia abajo» de la informalidad estadística registrada por la OIT, al descontar de las microempresas el porcentaje de ocupados que están cubiertos por la seguridad social, de acuerdo a las propias estadísticas complementarias de la OIT (las ya mencionadas del cuadro 8-A). Dado el carácter meramente especulativo de este ajuste, se ha aplicado la medida disponible sobre los asalariados de microempresas a los empleadores, en la misma proporción. Igual ejercicio se ha realizado sobre la versión amplia de informalidad, aprovechándose similar disponibilidad de informalidad sobre cobertura de la seguridad social para el servicio doméstico.

Cuadros

Los cuadros aquí presentados combinan información proveniente de:

- Las publicaciones básicas de la OIT ya mencionadas;
- Los tabulados especiales de la OIT obtenidos para esta investigación.

Se diferencia:

- El promedio general de la informalidad laboral, de acuerdo a la versión original, ajustada según se ha descrito.
- La estructura interna unidad familiar/microempresa (tabulados inéditos SIAL-OIT).
- Entre mujeres y hombres. Se utiliza una doble versión, según se refiera al peso del empleo informal en la ocupación total de la mujer/hombre o al peso de la mujer/hombre en la ocupación informal total (este último proveniente de tabulados inéditos SIAL-OIT).
- El empleo doméstico (se analiza directamente el caso de las trabajadoras domésticas, excluyendo la ínfima parte correspondiente a los hombres).

Los temas investigados son:

- Edad, por tramos (Tabulados inéditos SIAL-OIT).
- Educación, por años de estudio alcanzados (Tabulados inéditos SIAL-OIT).
- Intensidad del trabajo, por tramos de horas trabajadas semanales (SIAL-OIT).
- Cobertura de la seguridad social, para dos situaciones (asalariados de microempresas y empleo doméstico).

Se ha excluido el análisis de los ingresos, por dificultades para la comparación intra e inter-país.

En cuanto a los períodos:

- El análisis básico se refiere al 2001 (o 2000, según el país y la fuente).
- Se incluye una comparación entre 1990 y 2001, para una parte de las variables ya mencionadas.
- Se presenta una comparación entre 1980 (o años cercanos) y 1990 (ídem), para un número aún menor de variables.

El recuadro adjunto presenta el detalle de los cuadros. Los cuadros figuran en el anexo I.

CUADROS ESTADISTICOS

A. OIT 2001.- GENERAL

I. TOTAL

- I.1 Tamaño global y ajustes
- I.2 Edad
- I.3 Educación
- I.4 Intensidad del trabajo
- I.5 Cobertura de la seguridad social (asalariados en microempresas)

II. ESTRUCTURA INTERNA

- II.1 Tamaño relativo
- II.2 Edad
- II.3 Educación
- II.4 Intensidad del trabajo

B. OIT 2001.- DIFERENCIACION MUJER-HOMBRE

I. TOTAL

- I.1 Tamaño relativo
- I.2 Edad
- I.3 Educación
- I.4 Intensidad del trabajo
- I.5 Cobertura de la seguridad social (asalariadas microempresas)

II. ESTRUCTURA INTERNA

- II.1 Tamaño relativo
- II.2 Edad
- II.3 Educación
- II.4 Intensidad del trabajo

(sigue)

(continuación)

C. OIT 2001.- TRABAJO DOMÉSTICO

- I. Tamaño global, Diferenciación Mujer-Hombre y Edad
- II. Educación, Intensidad de la jornada y Cobertura de la seguridad social.

D. OIT 1990.- GENERAL

- I. TOTAL Y ESTRUCTURA INTERNA
 - I.1 Tamaño global y Estructura interna
 - I.2 Cobertura de la seguridad social (asalariados en microempresas)

E. OIT 1990.- DIFERENCIACIÓN MUJER-HOMBRE

- I.1 Tamaño relativo y Estructura interna
- I.2 Cobertura de la seguridad social (asalariadas en microempresas)

F. OIT 1990.- TRABAJO DOMESTICO

- I. Tamaño global, diferenciación mujer-hombre y cobertura de la seguridad social

2. Resultados

A continuación se saca conclusiones de los cuadros estudiados guiándose por el esquema siguiente: análisis global, análisis de las unidades familiares y las microempresas, análisis por sexo, estructura interna y trabajo doméstico.

a) Cono Sur: situación en el 2001

Análisis global en el Cono Sur

- Tamaño (cuadro A.I.1)

Las mediciones más recientes (2001) sobre el tamaño de la informalidad laboral en los países del Cono Sur elaboradas por la OIT permiten calcular en alrededor del 45% la proporción global de ocupación de estas características, teniendo en cuenta que éste es el promedio de los dos países de mayor tamaño poblacional (Brasil y Argentina).

Comparativamente a Argentina y Brasil, Chile y Uruguay se ubican algo por debajo (38 y 42%, respectivamente), y Paraguay muy por arriba (63%).

Cuando de la medición anterior se excluye al servicio doméstico, la proporción promedio desciende en alrededor de 8 puntos porcentuales, a 38%. Los mayores cambios se producen en Paraguay y Brasil (11 y 9 puntos porcentuales, respectivamente), y los menores en Argentina, Chile y Uruguay (entre 6 y 7 puntos porcentuales). Por ello, se produce una brecha entre los dos países más grandes (de tres puntos porcentuales), y el caso extremo, Paraguay, desciende hasta 52%.

El ajuste por cobertura de la seguridad social en la versión amplia de informalidad (con servicio doméstico) lleva a reducciones relativamente importantes en Chile y Brasil (5 y 7 puntos porcentuales, respectivamente) y muy marcadas en Uruguay (17 puntos porcentuales). Sólo en Argentina

el ajuste apenas modifica la medida original (2 puntos porcentuales).

El mismo ajuste aplicado a la versión sin servicio doméstico lleva a descensos en el tamaño global de la informalidad de 2-3 puntos porcentuales en Argentina, Brasil y Chile. En el caso del Uruguay, el descenso es muy grande (11 puntos porcentuales), por la extensión de la seguridad social alcanzada en ese país. No existe información sobre Paraguay. Como resultado, en los dos países que tenían menor informalidad (Chile y Uruguay), el tamaño global alcanza a 29% y 24%, respectivamente, lo que implica, en el caso uruguayo, pasar al último lugar por el ya mencionado efecto diferencial.

- *Edad (A.I.2)*

La informalidad laboral (excluyendo el trabajo doméstico) de mayor edad es la de Argentina, Chile y Uruguay, y la más joven es la de Brasil y Paraguay, en consonancia con sus estructuras demográficas generales.

Ello resulta, por ejemplo, de registrar que la población con más de 55 años equivale al 10-11% en los dos últimos países mencionados, contra el 16-19% en los tres anteriores.

Asimismo, el tramo de 12-34 años representa menos del 40% en Brasil y Paraguay, contra al menos el 50% en los restantes.

- *Educación (A.I.3)*

Parcialmente en relación con la variable anterior, así como con la estructura educativa global de cada sociedad, el nivel educativo alcanzado por los trabajadores informales (nuevamente sin trabajo doméstico) mantiene similares brechas, con Paraguay y Brasil a mucha distancia de los tres restantes.

Así, los trabajadores con 5 o menos años de estudio son el 30% en Brasil y el 49% en Paraguay, comparativamente con el 11-13% en Argentina,

Chile y Uruguay. En el otro extremo, los ocupados con 13 y más años de escolaridad son sólo el 4-5% en Brasil y Paraguay, contra el 12% en Uruguay, el 17% en Chile y el 32% en Argentina. Este último estaría confirmando una severa brecha entre la expansión educativa alcanzada en ese país y la capacidad de absorción por la economía formal.

- *Intensidad del trabajo (A.I.4)*

La menor intensidad laboral de la informalidad (medida por la distribución de las horas trabajadas semanales) se localiza en Argentina y Uruguay, y luego en Brasil. Por lo tanto, en este aspecto el caso chileno se despega de los otros dos del extremo Cono Sur. Considerando el tramo de 20 o menos horas, en aquellos dos países se concentra menos del 25% de los trabajadores, contra el 14% en los tres restantes. Para el tramo de mayor duración (49 y más horas), la menor participación corresponde nuevamente a aquellos dos países, con el agregado de Brasil (27-31%), y una relativa mayor participación de Argentina (con el mencionado 31%).

La mayor intensidad laboral se presenta en Paraguay (el 46% del total trabaja 49 y más horas).

- *Cobertura de la seguridad social (A.I.5)*

Este análisis se efectúa sólo para los asalariados de microempresas (entre los grupos típicos de la informalidad).

Como resultado, se encuentra una cobertura similar (solo 6% menor) a la de los asalariados formales en Uruguay (en lo que debe influir en alguna medida el hecho ya mencionado de que la medición de las microempresas en este país incluye a las de un tamaño algo mayor).

En el resto, Argentina es el otro extremo, con una cobertura de sólo el 27%, que es menos de la mitad de la cobertura de los asalariados formales. En situaciones intermedias, Brasil y Chile alcanzan una cobertura del 40% promedio.

Análisis de las unidades familiares y las microempresas en el Cono Sur

- Tamaño relativo (A.II.1)

En cuatro de los cinco países considerados, las unidades familiares predominan sobre las microempresas (alrededor del 60% del total). Sólo en Argentina se encuentra una casi paridad (52%).

Además, la relación entre asalariados y empleadores en el interior de las microempresas permite aproximarse a una medida del tamaño medio. Como resultado, se encuentra un tamaño relativo superior en Argentina y Chile (4.7 ocupados por cada empleador), y un extremo inferior en Paraguay (1.8 ocupados). El dato para Uruguay estaría confirmando que el indicador para este país es diferente al resto, en el sentido de que el techo es 10 ocupados (criterio «segundo mejor» que utiliza la OIT en sus estudios estadísticos). De paso, ello confirmaría que el tamaño de la informalidad en microempresas en Uruguay sería, en una comparación homogénea, menor al considerado hasta aquí.

- Edad (A.II.2)

En los países con trabajadores informales de mayor edad promedio (Argentina, Chile y Uruguay), los microempresarios tienen algunos años más de edad que los trabajadores independientes. En los países con mayor juventud relativa promedio, no se observan diferencias entre ambos grupos.

- Educación (A.II.3)

Los microempresarios en todos los países tienen un nivel educativo muy superior a los independientes. Sólo en Argentina esta situación se repite con los asalariados, ya que en el resto su situación es parecida a la de los trabajadores independientes (Brasil, Chile y Paraguay); o directamente se invierte la relación, en el caso uruguayo, donde el nivel educativo de los cuentapropistas es superior.

- Intensidad del trabajo (A.II.4)

Los empleadores trabajan más horas que los cuentapropistas en todos los países menos en Brasil, donde existe paridad.

Los asalariados trabajan menos horas que los cuentapropistas en Uruguay y Brasil, más horas en Paraguay, y una cantidad similar de horas en Argentina y Chile.

Análisis por sexo en el Cono Sur

- Tamaño relativo (B.I.1)

La presencia de la mujer en el trabajo informal es un indicador repetidamente mencionado, con miras a mostrar que existiría una «feminización» de este segmento ocupacional. El dato generalmente utilizado (el que publica la OIT regional) es el porcentaje de trabajadoras informales en la ocupación total femenina, comparado con igual medida entre los hombres. En el Cono Sur, este indicador confirma en general aquella preponderancia de la mujer, excepto en Argentina, donde se registra una paridad (también en Uruguay la brecha es bastante reducida) (véase panel 2).

Un segundo indicador relevante sobre este tema es el que mide el porcentaje de mujeres en la ocupación informal total (sólo disponible a partir de tabulados especiales SIAL-OIT) (véase panel 1). En este caso, sólo en Paraguay la mujer tiene un peso equivalente al del hombre, mientras que en otros dos (Argentina y Chile) es directamente minoritaria (40%).

Es necesario también aclarar que el peso relativamente alto de la informalidad en la ocupación femenina depende totalmente de la incorporación del trabajo doméstico (donde prácticamente no participan hombres). Si no se incluye este componente, el peso de la informalidad en la estructura ocupacional de la mujer queda claramente por

debajo, comparativamente al de los hombres, excepto en Paraguay y Chile.

- *Edad (B.I.2)*

No existen mayores diferencias entre la edad de las mujeres informales y la de los hombres informales al interior de cada país, excepto en Argentina, donde los hombres son más jóvenes. También hay relativamente más hombres de edad media en Chile.

- *Educación (B.I.3)*

El equilibrio entre ambos sexos (excluyendo al servicio doméstico) se mantiene también en cuanto a la variable educativa en tres países (Argentina, Chile y Uruguay). Por el contrario, en Brasil las mujeres están más educadas que los hombres; mientras que en Paraguay es al revés.

- *Intensidad del trabajo (B.I.4)*

Todas las mujeres en ocupaciones informales trabajan menos horas que los hombres, repitiendo entonces el comportamiento general de más trabajadoras a tiempo parcial (en vinculación con los otros roles laborales domésticos); pero la brecha es menor en Paraguay y Chile (8 puntos porcentuales). Uruguay presenta la brecha extrema (17 puntos porcentuales).

- *Cobertura de la seguridad social (B.I.5)*

La cobertura de la seguridad social diferencial por sexo de los trabajadores asalariados en microempresas es similar en Argentina y Uruguay, muy alta a favor de las mujeres en Brasil (55% mayor), y muy baja en desmedro de las mujeres en Chile (casi 40% menor).

Estructura interna en el Cono Sur (B.II.1)

El peso relativo de las unidades familiares y las microempresas dentro de la ocupación total de

cada sexo (excluyendo al servicio doméstico) destaca algo señalado frecuentemente: la menor participación de la mujer como empleadora (excepto en Brasil). La presencia femenina en el empleo asalariado en microempresas es relativamente más alta (sobre todo en Chile y Uruguay). En Paraguay se destaca la altísima proporción de mujeres ocupadas como cuentapropistas.

Los cuadros disponibles también permiten analizar el triple cruce entre sexo, estructura interna con edad, educación y horas trabajadas (véase B.II.2 a B.II.4), cuadros que por el momento no se los analiza.

Trabajo doméstico en el Cono Sur (C.I y C.II)

El análisis específico del trabajo doméstico permite ubicar situaciones nacionales de mayor importancia en Paraguay y Brasil (entre el 10 y el 11% de la ocupación total). En el otro extremo, Argentina y Chile sólo alcanzan al 5%.

Desde el punto de vista de la edad, las trabajadoras domésticas de Paraguay y Brasil se concentran (50% ó más) en los tramos de hasta 34 años. En Argentina y Chile, por el contrario, hasta un tercio del total tienen 45 y más años. Estos perfiles son similares a los del resto de las mujeres informales de cada país, excepto en Paraguay, donde las trabajadoras domésticas son mucho más jóvenes.

En relación a la variable educación, la mayor diferencia respecto del resto de mujeres informales se presenta en Brasil, donde el tramo de menor nivel educativo supera el 60% (contra el 48% en el resto de las mujeres). También es llamativo el alto nivel en Uruguay y Argentina (incluyendo el terciario - universitario) y en Chile (secundario).

La intensidad del trabajo es relativamente mayor a la del resto de las mujeres informales en todos los países, excepto en Argentina.

Finalmente, la cobertura de la seguridad social es muy diferencial entre países: casi total en Uruguay (al igual que para el resto de la ocupación informal), muy alta en Chile (54%, superior a las asalariadas de microempresas), baja en Brasil (casi 30%, lejos de la del resto de las mujeres informales) y mínima en Argentina (3%).

b) Área andina: situación en el 2001

Análisis global en la zona andina

- Tamaño (A.I.1)

Los datos presentados de Colombia y Venezuela corresponden al año 2000. La informalidad promedio en estos países está en el 54.7%, en donde el mayor porcentaje corresponde al Perú con el 59.5%; el menor, a Venezuela con el 49.2%; pasando por Colombia, con el 55.6%.

El servicio doméstico representa en promedio un 4%, dándose en Venezuela el menor porcentaje (2.3%), mientras en Colombia es del 5.3% y, en Perú, del 6.6%.

El ajuste por cobertura a la seguridad social no comporta importantes cambios, de donde se puede deducir que la cobertura de la seguridad social en las trabajadoras domésticas es muy baja en los tres países.

- Edad (A.I.2)

La mayoría de la población de los trabajadores y las trabajadoras de la economía informal es menor de 44 años: en Colombia está entre los 35 y 44 años, mientras que en Perú y Venezuela está entre los 25 y 34 años. Entre los 12 y 24 años hay una cantidad importante de trabajadores, rango dentro del cual hay menores de edad.

La población mayor de 55 años representa entre el 11.5% y 12.6% de esta población.

- Educación (A.I.3)

Este tema es uno de los que presenta mayores diferencias entre los tres países. Llamam la atención los dos extremos que se presentan entre el número de años de estudio de la población informal en Venezuela y Perú, respectivamente. Mientras que en Perú el 19.6% de esta población tiene entre 13 y más años de estudio, en Venezuela sólo el 1.5% tiene este nivel. En Colombia la mayoría de la población informal tiene entre 0 y 5 años de estudio, en Perú tiene entre 10 y 12 años de estudio; y, en Venezuela, entre 6 y 9 años. En Perú las diferencias entre los diferentes años no son tan disímiles como en Venezuela, donde la mayor concentración de población está entre 6 – 9 y 10 – 12 años de estudio.

- Intensidad del trabajo (A.I.4)

La mayor intensidad del trabajo está en Colombia y en Perú, donde la mayoría de la gente trabaja entre 49 y más horas, lo que da para concluir que este trabajo es la actividad principal de esta población. En Venezuela la distribución es más pareja entre los diferentes rangos, estando más concentrada en el rango que trabaja entre 21 y 40 horas, de manera que el 58% de los trabajadores y las trabajadoras de la economía informal en este país trabaja menos de 40 horas a la semana (mientras que en Perú y en Colombia más del 60% trabaja más de 41 horas a la semana).

- Cobertura de la seguridad social (A.I.1 - A.I.5)

La cobertura de la seguridad social para los trabajadores y las trabajadoras de la economía informal es realmente baja, alcanzando no más del 31.6% en Colombia, el 28.1% en Venezuela y sólo el 13.9% en Perú (A.I.1).

El segundo cuadro corresponde a los asalariados de microempresas, comparado con los asalariados de las empresas formales. La diferencia es de más del 50% entre unos y otros trabajadores

en los tres países. Los trabajadores menos cubiertos por la seguridad social son los peruanos, tanto los asalariados de las microempresas como los de las empresas formales (A.I.5).

Análisis de las unidades familiares y las microempresas en la zona andina

- Tamaño relativo (A.II.1)

La población trabajadora en la economía informal en estos tres países está entre el 49% y el 59.5% de la población económicamente activa, siendo el 49.2% en Venezuela, el 55.6% en Colombia y el 59.5% en Perú. Predominan las unidades familiares sobre las microempresas, estas últimas alcanzan entre el 24.6% en Colombia hasta el 31.5% en Perú, pasando por el 30% en Venezuela.

- Edad (A.II.2)

Comparando la edad entre los trabajadores independientes y los microempresarios, los primeros están entre los rangos de 12-24 y 25-34 años, mientras que los empresarios están más representados en los rangos de los 35 – 44 y los 45 – 54 años.

- Educación (A.II.3)

En este tema hay importantes diferencias entre un país y otro. En Colombia, la mayoría de los trabajadores independientes informales tiene entre 0 y 5 años de estudio, mientras que los microempresarios tienen entre 13 y más años de estudio. En Perú, las diferencias de años de estudio no son tan grandes entre los trabajadores independientes, los microempresarios y los asalariados. En Venezuela, la mayoría de los trabajadores independientes y los microempresarios tienen entre 6 y 9 años de estudio.

- Intensidad del trabajo (A.II.4)

La intensidad horaria comparada es muy similar en Colombia y Perú, donde tanto los trabajadores independientes como los microempresarios y los

asalariados trabajan más de 49 horas, mientras que en Venezuela estas mismas categorías de personas trabajan en su mayoría entre 21 y 40 horas.

Análisis por sexo en la zona andina

- Tamaño relativo (B.I.1)

Las estadísticas reflejan que existe una importante presencia femenina en la economía informal, siendo mayoritaria en Perú y Colombia, y no así en Venezuela. Sin incluir el trabajo doméstico, esta proporción disminuye en Colombia y Perú, quedando por debajo del porcentaje masculino. Bien se sabe que la mayoría de las personas ocupadas en el trabajo doméstico son mujeres.

- Edad (B.I.2)

No existen diferencias importantes entre la edad de las mujeres y los hombres informales en los países estudiados.

- Educación (B.I.3)

En términos generales no hay una diferencia significativa en la educación entre hombres y mujeres en Colombia y Venezuela. En Perú el rango de escolaridad entre 0 y 5 años es superior en 10 puntos en las mujeres, mientras que en los otros rangos es menor, lo que pudiera significar que en general los hombres tienen un promedio de educación más alto que las mujeres que trabajan en la economía informal.

- Intensidad del trabajo (B.I.4)

En general, las mujeres ocupadas en la informalidad trabajan menos que los hombres, lo que se puede explicar por la jornada doméstica que ellas también cumplen. Aun así, la mayoría de las mujeres que trabajan en la informalidad en Colombia y Perú trabajan más de 41 horas, mientras que el mayor porcentaje de las mujeres en Venezuela trabaja hasta 40 horas.

**CUARTA PARTE:
PROPUESTAS SINDICALES**

I. PRÁCTICAS Y ESTRATEGIAS SINDICALES

Esta sección presenta la información acerca de la actual situación organizativa y estratégica de organizaciones nacionales de los países en estudio, obtenida a partir de la aplicación de una encuesta guía a las principales Centrales y Confederaciones de las dos subregiones. En esa encuesta se utilizaba la definición básica sobre informalidad adoptada por el Proyecto de ACTRAV.

A junio del 2003, se obtuvieron once respuestas, que se elevaron luego a quince (véase el comentario sobre el caso paraguayo).

Las variables consideradas son las siguientes:

- cobertura legal
- representación del trabajo informal
- estructuras para el trabajo informal
- trabajo femenino y colectivos especiales
- alianzas con otras organizaciones
- actividades educativas
- relaciones con el gobierno y otros sectores
- estrategia global
- estrategia sindical
- actividades educativas
- limitaciones del trabajo sindical hacia la informalidad.

La sección incluye también un análisis sobre el tratamiento dado al tema a nivel subregional, para el caso del Cono Sur, a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS). Parte de la información recogida proviene de una encuesta a la coordinadora regional del área encargada del trabajo infantil.

1. Organizaciones Nacionales

a) Cono Sur

Las organizaciones que respondieron a la encuesta fueron:

- La Confederación General de Trabajadores de la República Argentina
- (CGTRA).
- La Central de Trabajadores Argentinos (CTA).
- La Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT) de Brasil.
- La Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT) de Chile.
- El Plenario Intersindical de Trabajadores/Comando Nacional de Trabajadores (PIT/CNT) de Uruguay. También se entrevistó a representantes del Plenario Intersindical de la Venta Callejera de Uruguay (PIVCU), estructura vinculada fraternalmente a la central.
- La Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT) y la Confederación General de Trabajadores (CGT) de Paraguay. Sus respuestas fueron obtenidas como parte de un seminario sobre políticas de empleo del Proyecto (realizado en marzo de 2004), momento en el cual también se obtuvieron evaluaciones de parte de la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A), y de dos centrales de trabajadores estatales (CESITP y CONFEE). En este país, previamente se había encuestado a la Unión de Trabajadores Microemprendedores y Desempleados (UTRAMID), una estructura específica del trabajo informal, surgida de organizaciones de base provenientes de la CNT y la CUT.

Cobertura legal

En general, las organizaciones encuestadas tienen estatutos que admiten, en el sentido de que no prohíben, la integración de trabajadores independientes informales.

El enfoque de la CTA, por el contrario, es explícito en permitir la afiliación directa de trabajadores formales e informales (tanto cuentapro-

pistas como asalariados de microempresas). También admite la incorporación de todo tipo de organizaciones de trabajadores, en un sentido amplio. Como resultado, la CTA calcula que más del 30% de los afiliados pertenecen a la informalidad.

En todos los casos, las centrales aclaran que no afilian a microempresarios informales.

Representación del trabajo informal

La CGTRA menciona como organizaciones vinculadas a la informalidad y que son parte de la Confederación al Sindicato de Vendedores Ambulantes, el Sindicato de Vendedores de Diarios y Revistas, y el Sindicato de Remiseros.

La CTA considera encuadradas en la informalidad a distintos tipos de organizaciones afiliadas:

- Las representativas de cartoneros y mensajeros (cadetes y motociclistas);
- La Asociación de Mujeres Meretrices de la República Argentina (AMMAR), que agrupa a trabajadoras sexuales;
- La Federación Tierra y Vivienda, que reúne a sectores «piqueteros»;
- Los movimientos agrarios y campesinos de distintas regiones.

La CUT-Brasil afirma que en la Central existen sindicatos de trabajadores de la economía informal, los cuales están integrados a la Confederación Nacional de Trabajadores del Comercio y Servicios (CONTRACS), creada en los años noventa. La participación de tales organizaciones es aún pequeña y está concentrada en algunos Estados.

El PIT/CNT tiene la particularidad de que su Federación Uruguaya de Empleados del Comercio y la Industria (FUECI) incluye en su interior al Sindicato de Vendedores Independientes Establecidos (SVIE). Al margen, existen otras organizaciones, como el Sindicato de Permisarios (creado en 1956), y la que nuclea a las Ferias Especiales. En otros segmentos, como el de “periferiantes”,

existen Comisiones que también implican cierto grado de organización.

En Paraguay, las cuatro organizaciones encuestadas tienen sindicatos de trabajadores informales en diversos ramos, o los integran en gremios definidos mayormente desde el sector (“empleados de comercio y otros servicios”). En este país es evidente la existencia de un doble polo regional en la organización, al reconocer la importancia de Ciudad del Este, además de Asunción. En la CPT la existencia de estas organizaciones se remonta a 1960. La CESITP tiene la particularidad de afiliar trabajadores informales vinculados a áreas públicas (floristas del cementerio). Las organizaciones más recientes están en la CGT (creada en 1998) y en la UTRAMID (fundada en el 2003): en esta última, sobre la base de organizaciones del trabajo informal preexistentes, afiliadas en su momento a la CNT y la CUT, de donde provienen su presidente y su secretaria general. La UTRAMID está integrada por doce organizaciones representativas de vendedores callejeros de mercería, productos frutihortícolas (incluyendo productores de frutilla) y artesanías; y de cuidadores de autos, en Ciudad del Este, Asunción, San Lorenzo, Aregua y Caacupé. Tiene personería gremial en trámite, la que por el momento está siendo denegada con el argumento de que no representa a trabajadores dependientes, aun cuando en el pasado se la ha otorgado a otras organizaciones de primer grado, también representativas de trabajadores autónomos. La estructura incluye Secretarías de Desempleados, de Microempresarios y de Juventud.

Estructuras para el trabajo informal

La CGTRA señala que en los últimos meses del 2002 se tomó la decisión de constituir un Departamento de Trabajo Informal, dependiente del Consejo Directivo. La Central también trabaja en el tema desde la Comisión Intersectorial sobre Trabajo Infantil (1996), el área Trabajo Infantil del Departamento de Integración (2002), el Instituto por los Derechos de los Discapacitados

(2001), que forma parte de la Secretaría de Cultura y Capacitación, y el Grupo de Trabajo sobre Seguridad Social (2002).

La CTA no tiene estructuras específicas, considerando que los trabajadores informales prácticamente atraviesan horizontalmente a la Central, y forman parte de sus ámbitos orgánicos.

La CUT-Brasil tiene una Agencia de Desarrollo Sustentable (ADS), que trabaja en la cualificación de los trabajadores que pretenden crear cooperativas. Esta iniciativa no se ocupa específicamente de los trabajadores autónomos, pero los incluye.

El PIT/CNT se ocupa de los trabajadores informales desde la Secretaría de Organización y desde el ya mencionado PIVCU (creado en 1992), en que está representado el conjunto de organizaciones del trabajo informal, incluyendo el SVIE y las no afiliadas, entre las cuales las principales son el Sindicato de Permisarios y las Ferias Especiales. El tema de la informalidad también está presente en el Equipo de Representación de los Trabajadores en el Banco de Previsión Social (BPS), con relación a propuestas de seguridad social (véase más adelante); en el Instituto Cuesta Duarte, en el Departamento de Industrias y en la Comisión de Empleo, donde se identifican sectores de alta participación de trabajadores informales y precarios, con relación a la estrategia de sindicalización (véase más adelante); y en el Departamento de Género, que se ocupa del trabajo doméstico.

En Paraguay, la CGT destaca un trabajo múltiple hacia la informalidad, a partir de las misiones y acciones de sus Secretarías de Organización, de Relaciones y, de la Mujer.

Trabajo femenino y colectivos especiales

Las organizaciones encuestadas no han destacado la problemática específica del trabajo femenino en la informalidad, excepto las organizaciones paraguayas, en las cuales las Secretarías de la

Mujer son mencionadas directamente como las estructuras que se ocupan de este tema.

Respecto de las trabajadoras domésticas, la CGTRA menciona que tiene como afiliada la Unión de Personal Auxiliar de Casas Particulares. Por su parte, la CUT-Brasil comenta que tales trabajadoras están organizadas tanto en sindicatos estaduales como en una Federación Nacional, y también son parte de la mencionada CONTRACS. El PIT/CNT recuerda que hasta principios de los años noventa existió un sindicato afiliado, hoy desaparecido, aunque se observa una nueva incipiente organización sindical.

Con referencia a los asalariados en microempresas informales, la CUT Brasil destaca que ellas están representados por los sindicatos de base de cada categoría o rama, en cuyo marco cada sindicato tiene su política de sindicalización.

En el caso de los trabajadores y las trabajadoras a domicilio, la CUT-Brasil considera que hay mucha dificultad para organizarlos, y que la cobertura alcanzada está en función del tipo de trabajo desempeñado: algunos, como los profesionales liberales, son considerados autónomos. En otros casos, al depender de una categoría profesional, se busca incluirlos en los sindicatos de base. El PIT/CNT incluye la consideración del trabajo a domicilio en su estrategia de sindicalización en micro empresas (véase más adelante).

La UTRAMITD de Paraguay agrupa a microempresas de “copetín” (venta de alimentos y bebidas en locales), y prestaciones de servicios de limpieza en edificios. Agrupa además a personas a título individual, en situación de desocupación y profesionales que brindan apoyo solidario. La Unión tiene también una alianza con el movimiento de Jóvenes sin Techo.

Alianzas con otras organizaciones

El caso más desarrollado parece ser el del PIT/CNT, a través del mencionado PIVCU, que le

permite mantener relaciones con grupos de trabajadores como los “cuidacoches”, clasificadores de residuos, “feriantes”, “periferiantes”, con los cuales se han realizado movilizaciones conjuntas. En algunos casos, estas organizaciones han participado también de actividades propias de organizaciones sindicales.

La CTA también manifiesta tener alianzas con la Federación Agraria (pequeños y medianos propietarios rurales), la Asamblea de la Pequeña y Mediana Empresa (APyME) y el Movimiento de Fábricas Recuperadas, compuesto por trabajadores autogestionarios de las empresas quebradas en las que tenían ocupaciones asalariadas, con lo que mantienen sus medios de vida y su identidad social.

Relaciones con el gobierno y otras entidades

La CGTRA declara que, en la actualidad y en periodos recientes, ha encarado varias iniciativas hacia el gobierno en relación con los trabajadores informales, particularmente en cuanto a que se les facilite el acceso a los beneficios sociales y de la seguridad social. Este enfoque ha sido aplicado a su intervención en la Mesa del Diálogo Argentino y en la participación en el Ministerio de Trabajo respecto del debate sobre la reforma previsional. En relación con este último tema, la CGTRA agrega que se han dado directivas al ya mencionado Grupo de Trabajo sobre Seguridad Social para el estudio de reformas que posibiliten el acceso al sistema de los trabajadores informales.

La CGTRA también destaca que:

- Ha impulsado la creación del área pública encargada de la economía social, en el sentido de que ésta estimula la conformación, a través de los sindicatos, de cooperativas y mutuales para los trabajadores.
- Ha promovido la integración de los microempleadores a los beneficios e incentivos relativos a las pequeñas y medianas empresas, mediante la adopción de medidas de tipo legal y económico.

La CUT-Brasil reconoce no haber tenido intercambios de opinión sobre el trabajo informal con el Ministerio de Trabajo y las Cámaras empresarias. Respecto de los microempleadores, menciona que no ha desarrollado alianzas con ellos, ya que la estrategia de actuación de la Central va en el sentido de organizar mejor a los trabajadores, garantizando mejores condiciones de vida y de trabajo, y esto casi siempre es negado en el ámbito del empresariado, aumentando el conflicto entre capital y trabajo.

El PIT/CNT presenta un amplio escenario de alianzas con microempresarios, en el marco de un enfoque global de relacionamiento con diversos sectores de la sociedad, desde la Secretaría de Relaciones Nacionales y la Intersocial Concertación para el Crecimiento, que se proyecta hacia jubilados, estudiantes, cooperativistas de vivienda por ayuda mutua, e incluso pequeños y medianos empresarios. En el caso particular de las microempresas, la relación se ha establecido con la Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas (ANMYPE). Se aclara también que, si bien este movimiento tiene carácter nacional, paralelamente se desarrolla acciones y coordinaciones puntuales en diversos puntos del interior del país. También han habido contactos con el Ministerio de Trabajo.

La CUT del Paraguay menciona que ha vinculado el tema de la informalidad a las propuestas efectuadas al Ministerio de Justicia y Trabajo en materia de reactivación económica. También la CPT vincula esta temática con sus gestiones ante ese ministerio referidas a reconversión laboral y a la capacitación.

Actividades educativas

La CGTRA ha realizado en el pasado una actividad de formación sindical en esta temática (seminario sobre trabajo informal en el sector comercio, con CIOSL-ORIT e INSCOD/UGT, en 1992), y ha tocado tangencialmente el tema en otro seminario con ACTRAV-OIT (sobre micro y

pequeñas empresas, en 1994) y en charlas sobre empleo no registrado.

El PIT/CNT ha participado en encuentros y seminarios organizados por los propios sectores informales, con una activa participación en actividades que vienen desarrollando los trabajadores ladri-lleros. También ha realizado actividades de formación y asesoramiento con los trabajadores “ferian-tes”. En el pasado, se recuerda un seminario reali-zado en 1991 con CIOSL/ORIT e ISCOD-UGT.

En Paraguay, la CPT destaca el trabajo reali-zado en este campo desde su Instituto de Educa-ción Sindical y Capacitación Laboral. En este país, la UTRAMID ha tenido apoyo formativo de la ORIT, con quien realizó una Jornada de Planifi-cación, a la que siguieron dos seminarios sobre derechos humanos y juventud.

Estrategia global

La CGTRA considera necesario tender a for-malizar, en la medida de lo posible, todas las relaciones informales, promoviéndose desde el Estado condiciones decentes de vida y protección social, mediante el acceso a la cobertura de salud y seguridad social.

La CUT-Brasil coincide con este enfoque, al señalar que la informalidad, además de propiciar la precarización de las relaciones de trabajo, ex-clude a los ciudadanos del acceso a los derechos fundamentales. Por ello, para minimizar el proce-so de exclusión existente en el país, es necesario incorporar al mercado formal del trabajo gran parte de los sectores hoy excluidos. Además, el proceso de reformas ya iniciadas en el campo laboral, social y de la seguridad social, debe con-templar la garantía de los derechos fundamentales para el conjunto de los trabajadores.

En el caso chileno, la CUT ha planteado, con relación a las reformas laborales, propuestas que se vinculan con la temática de la informalidad:

- En el 2000, con relación a los derechos colec-tivos, para los efectos de ampliar la negociación colectiva a los trabajadores de la micro, peque-ña y mediana empresa, ha declarado su dispo-sición para encontrar fórmulas que garanticen este objetivo, sea potenciando el rol de los sin-dicatos interempresas, o, en su defecto –si no existieren– creando mecanismos que permitan materializar la real posibilidad de una negocia-ción efectiva, que establezca pisos mínimos y convenios voluntarios superiores. Asimismo, ha propuesto legalizar la negociación para trabaja-dores por obra y faena.
- En el 2002, con referencia al “deterioro de las condiciones del trabajo”, ha destacado que el fenómeno del desempleo ha traído como con-secuencia un fuerte deterioro en las condiciones de trabajo y de remuneraciones de quienes tie-nen un empleo. Ello ha aumentado significativa-mente el trabajo informal, sin contrato o con boleto de honorarios, lo que conlleva a una total desprotección social.

En Uruguay, el sindicalismo considera que debe haber una política estatal en materia de:

- Política impositiva, crediticia y tecnológica, prio-rizando las actividades informales y poniéndolas en situación de poder enfrentar la competencia de los sectores oligopólicos. Es especialmente importante el tema de la difusión de tecnología, y el de las acciones del Estado para apoyar su comercialización interna y externa.
- Priorización de este sector en las compras y contrataciones de los gobiernos nacional y municipales.
- Fortalecimiento de un ámbito de relacionamien-to Estado-empresas para la búsqueda de mer-cados, compras en común, etc., permitiendo al mismo tiempo formas de negociación colectiva entre trabajadores y microempresarios.
- Inclusión de la informalidad en la seguridad so-cial. Al respecto, el grupo presenta en el BPS considera un avance, aunque perfectible, la apro-bación de la ley 17296 (de 1999) de monotri-buto, que permite registrarse en la seguridad

social a los trabajadores de la venta callejera y en espacios públicos. Actualmente se trabaja con organizaciones de mujeres rurales, en camino a la inclusión de este colectivo dentro de las normas de seguridad social.

En Paraguay, la estrategia de la CUT y de la CGT coloca el acento en la falta de seguridad social, junto, en el primer caso, con la inestabilidad de las ordenanzas municipales. La UTRAMID tiene una estrategia que combina la defensa del trabajador callejero, sobre la base del reconocimiento de sus organizaciones y de su derecho de trabajar (contra los procedimientos de desalojo), con la obtención de alguna forma de seguridad social, teniendo al municipio como contraparte. También da una prioridad a planteos en materia de políticas de empleo, teniendo en cuenta que una parte de sus afiliados son desocupados.

Estrategia sindical

Para la CGTRA, la formalización del trabajo informal tiene como primer paso la propia sindicalización, por lo que ésta debe ser intensificada. Con ello, las organizaciones sindicales de base otorgarían un beneficio concreto a los trabajadores informales, al brindarles diversos tipos de asistencia, incluyendo servicios de salud.

La CTA pone el foco en la necesidad de vincular el nuevo perfil de los trabajadores, parte de lo cual es el fenómeno del trabajo informal, junto a los trabajos precarizados y a las distintas formas que buscan solventar la subsistencia, con la desactualización de la legislación argentina sobre asociaciones sindicales, que está sujeta a la antigua composición de la clase trabajadora relacionada con el pleno empleo y la relación de dependencia. Esto último impide entonces que encuentren canales de participación grandes sectores de trabajadores que sufren las peores consecuencias del modelo socioeconómico, tales como el desempleo, la precariedad, el cuentapropismo y el trabajo informal en general, siendo ellos precisamente, por esta

condición, los que necesitan mayor grado de protección. En este marco, la CTA ha desarrollado una campaña de denuncia y movilización ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT y el Parlamento argentino, donde se han impulsado dos proyectos de modificación de la ley 23551.

La CUT-Brasil se guía por el concepto de que debe haber una organización de todos los trabajadores de la economía informal en todas sus instancias, para lo cual los sindicatos que la integran deben tratar de representar a todos los trabajadores de su base, ya sean formales, tercerizados o informales. Asimismo, sostiene que la acción sindical debe desarrollarse en la perspectiva de que todos los trabajadores tengan acceso al trabajo formal. Además, describe una experiencia reciente (de hace poco más de dos años) según la cual, a partir de encuestas realizadas en la ciudad de São Paulo, que buscó construir un mapa de la informalidad, se ha desarrollado un trabajo junto a los trabajadores informales (los «camelos»), que tiene como objetivo involucrarlos en un trabajo más solidario junto con la comunidad. Con este trabajo se buscó también abrir espacios junto a los órganos públicos municipales, en el sentido de garantizar mejores condiciones de trabajo de dichos trabajadores en los espacios públicos.

El PIT/CNT destaca que en el último Congreso se reafirmó la prioridad de trabajar en el sector no sindicalizado de los micro y pequeños comercios y empresas industriales. Para ello, las tres estructuras ya mencionadas más arriba desarrollan un trabajo de articulación entre dichos sectores.

La CUT-Chile considera que es imprescindible realizar una efectiva reforma que incorpore la afiliación e institucionalidad de los trabajadores independientes por ramas de actividad, para incentivar su participación en el movimiento sindical. Con ello, lo que se trata es de corregir la actual situación, en la que algunos trabajadores informales están organizados como sindicatos, pero sólo utilizan la legalidad y personería jurídica para sus

fin de adquisiciones de productos a precios mayoristas, o de carácter social, manteniéndose alejados del resto del movimiento sindical. Además, estos sindicatos no han tenido un origen propiamente basado en intereses propios de la rama a que han pertenecido, sino que mayormente han tenido una creación de uso de la legislación vigente para objetivos electorales de la Central. Actualmente tales sindicatos han ido perdiendo vigencia legal y de afiliación en organizaciones de segundo nivel afiliadas a la CUT con excepción de los sindicatos de trabajadores eventuales de la construcción y el sector marítimo. Este aspecto es avalado por los dirigentes de las organizaciones nacionales de textiles y de cuero y calzado, donde se produce un alto porcentaje del trabajo a domicilio, quienes manifiestan que se ha ido perdiendo la afiliación de sindicatos independientes, básicamente, según sus opiniones, debido a que el sindicato independiente o de interempresas no tiene, en la práctica, posibilidades de logros reivindicativos. En el 2002, la CUT también ha hecho las siguientes indicaciones con relación a los alcances que debería tener la acción de ésta en lo que es el trabajo informal:

- Propiciar un sindicalismo que asuma los cambios ocurridos en la organización del trabajo y sus modalidades de empresa contratista, subcontratista, trabajo a domicilio, pequeña y mediana empresa, trabajo informal y otras.
- Enfrentar con decisión la constitución de sindicatos interempresas en la pequeña y mediana empresa, incluyendo a las empresas contratistas o subcontratistas, allí donde la empresa matriz ha externalizado los servicios.
- Explorar la constitución de sindicatos transitorios, para aquellos que trabajan para las empresas suministradoras.
- Implementar el sindicalismo de servicios, que responda a los requerimientos de información y capacitación sindical.

En Paraguay, la CGT estimula la afiliación de miembros de comisiones vecinales y de fomento, considerando que ésta puede ser una vía de incor-

poración de trabajadores informales, y apoya la producción de alimentos comercializables por mujeres jefes de hogar, como estrategia también vinculada a la informalidad. También la CONFEE ha planteado que vincula la problemática del trabajador público en general con la de la producción informal, en la medida en que una buena parte de los trabajadores afiliados tienen un doble empleo por la tarde en la economía informal.

Limitaciones del trabajo sindical hacia la informalidad

La CGTRA ubica la principal limitación en la escasez de medios para enfrentar las crecientes necesidades, así como el escaso manejo de los medios de comunicación.

Para la CUT-Brasil, una de las limitaciones de su estrategia hacia los trabajadores informales es que, existiendo Resoluciones sobre la organización de trabajadores informales, su efectivización en el interior de la Central es aún bastante limitada, pues los sindicatos, tradicionalmente, siempre buscan representar a los trabajadores formales.

La CUT-Chile considera que el trabajo informal no ha tenido una especial consideración en la institucionalidad de la CUT y muy poco en sus afiliadas, que lo esgrimen como un objetivo de su organización y de aspectos reivindicativos, pero que no materializan en acciones o programas concretos. Como resultado, no existe una relación formal establecida entre el movimiento sindical y los trabajadores informales. Por ello, la CUT sólo tiene enunciados de metas posibles, que deben de materializarse.

En el PIT/CNT se considera que el trabajo de acercamiento a los trabajadores informales ha sido muy difícil, como resultado de la dispersión de estos sectores y de las dificultades que tienen las propias estructuras sindicales, resultantes de otra realidad del mercado laboral, para encontrar una forma de realizar el trabajo sindical diferente a la

tradicional de los grandes establecimientos o del sector público. Para el PIVCU, el principal problema para el trabajo organizativo es la crisis económica, que ha llevado a una caída de la actividad ambulante estimada en un 40%, y a ingresos lejanos a un salario promedio. Como resultado, los “puesteros” registrados son menos de la mitad de los que había al inicio de esta política.

b) Área andina

De todas las Organizaciones Sindicales encuestadas se recibió contestación de las siguientes:

- La Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC).
- La Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT-Colombia).
- La Confederación General de Trabajadores Democráticos (CGTD) de Colombia.
- La Confederación Venezolana de Trabajadores (CTV).
- La Central Autónoma de Trabajadores Peruanos (CATP) de Perú.
- La Central Unitaria de Trabajadores de Perú (CUT-Perú).
- La Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP-Perú).

También respondieron la encuesta: en Perú, la Federación de Trabajadores Autónomos (FENTAP), afiliada a la CATP; en Venezuela, la Federación Única de Trabajadores no Dependientes y afines (FUTRAND), afiliada a la CTV; y, en Colombia, la Asociación Nacional de Propietarios del Transporte Público (APETRANS), vinculada a la CUT, aunque independiente, no afiliada a ella. A esta organización no se le aplicó la encuesta, sino que se le hizo tan sólo una entrevista, y por eso sus opiniones no están recogidas aquí.

Cobertura legal

Actualmente todas las centrales y confederaciones entrevistadas tienen afiliadas organizaciones sindicales de trabajadores de la economía

informal. Sin embargo, algunas de ellas han hecho reformas estatutarias para facilitar la presencia de estos trabajadores en su interior, mientras que otras están por hacerlas.

La CUT-Colombia, por ejemplo, hizo una reforma en 1999 (aún sin reglamentar), con el fin de incorporar otras formas organizativas, como asociaciones y cooperativas que agrupen a trabajadores de este sector. La CTV también, en el mismo año, en sus estatutos hizo explícito el reconocimiento de los trabajadores autónomos (no dependientes) como trabajadores, a raíz de lo cual impulsó la FUTRAND.

Otra forma de facilitar la participación de estas organizaciones en las Centrales tiene que ver con las cuotas sindicales: es el caso de la CTC y la CGTD que han tomado en consideración la condición de menores ingresos de estas organizaciones y han establecido unas cuotas en cuantías menores.

La CGTP de Perú, en su próximo congreso, incluirá dentro de sus estatutos las organizaciones de la economía informal y sus diversas formas organizativas.

La CGTD, confederación que tradicionalmente ha afiliado organizaciones de trabajadores diferentes a las sindicales, también tiene en su interior a pequeños propietarios del transporte.

Representación del trabajo informal

Las encuestas no dan información precisa sobre este tema, excepto que:

- La CTV agrupa a las organizaciones del trabajo informal en la mencionada FUTRAND.
- La CGTD tiene una amplia tradición en la representación del trabajo informal, incluyendo a asociaciones y cooperativas.
- La CUT-Perú fue creada en 1993 con un eje central en el trabajo informal, aunque actualmente su representación global está más repartida entre otros sectores.

- La CATP agrupa a sus organizaciones del trabajo informal a través de la mencionada FENTAP.

Estructuras para el trabajo informal

Casi todas las organizaciones encuestadas han creado instancias internas (secretarías o departamentos) y asignado personas o equipos responsables con el propósito de atender en forma más eficaz la problemática generada por la informalidad. Tales estructuras son las siguientes:

- En la CUT-Colombia, la Secretaría de Asuntos de la Construcción de la Economía Informal y Solidaria;
- en la CTV, el Departamento del Trabajo No Dependiente e Informal y de Atención a los Desempleados (mediante reforma estatutaria de 1999);
- en la CTC, el Departamento del Trabajo Informal;
- en la CGTD, la Secretaría del Sector Informal; y,
- en la CUT-Perú, el Equipo de Trabajo del Sector de la Economía Informal.

La CGTP se propone incluir una Secretaría de la Economía Informal en su reforma estatutaria.

Además, varias de estas centrales realizan actividades complementarias sobre economía informal desde otras estructuras:

- La CUT-Colombia, desde el Departamento de la Mujer y Casa de la Mujer Trabajadora.
- La CGTD, desde su Secretaría de la Mujer.
- La CTV, desde su Instituto Nacional de Educación Sindical (INAESIN).
- La CUT-Perú, desde la Casa del Trabajador Informal.

Trabajo femenino y colectivos especiales

Las Centrales encuestadas han destacado su trabajo hacia la mujer informal:

- La CTC desarrolla un proyecto productivo en la costa atlántica y mantiene relación constante con mujeres de la confección y el trabajo doméstico.
- La CGTD desarrolla, desde su Departamento de la Mujer, proyectos hacia jefas de familia en

la economía informal, así como sobre niñas y niños trabajadores.

- La CUT-Colombia, desde sus estructuras especializadas en mujer, ha logrado organizar a las empleadas domésticas (si bien aún no están afiliadas) y desarrolla un amplio trabajo organizativo y reivindicativo con las madres comunitarias.

Las tres Centrales peruanas encuestadas y la CTP han reconocido la problemática específica de la mujer trabajadora informal y del hogar, en el marco del “Plan de Acción de las Centrales Sindicales del Perú para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres”, habiéndose definido objetivos y acciones en un capítulo titulado “Atenciones Especiales”, que plantea la necesidad de realizar un diagnóstico, desarrollar programas de formación y organización, e impulsar la aprobación de la Ley del Trabajador Informal.

La CGTP realiza trabajo con las trabajadoras domésticas y en el tema del maltrato a las mujeres.

Alianzas con otras organizaciones

El caso más destacado es el venezolano, donde la FUTRAND es el componente central de la Coordinadora de Organizaciones de Trabajadores del Comercio Informal, lo que permite una vinculación directa de la CTV con otras entidades representativas de esta categoría.

La CGTP relaciona el trabajo con las PYMES, con las cuales viene reivindicando la igualdad de derechos de sus trabajadores, a raíz de la nueva propuesta legislativa de tener unos derechos específicos para estos trabajadores, con algunas limitaciones frente a los trabajadores de las grandes empresas.

Relaciones con el gobierno y otras entidades

Algunas organizaciones mantienen un diálogo permanente con entidades gubernamentales, em-

presariales y ONGs, en la perspectiva de concertar e impulsar planes y programas que beneficien a los trabajadores informales.

En el caso de la CUT-Colombia, este diálogo se hace básicamente a través del Departamento de la Mujer y de la Casa de la Mujer, con el propósito de buscar reivindicaciones en el campo de la seguridad social para las madres comunitarias y las trabajadoras domésticas. Para la seguridad social de estas últimas, la CUT ha firmado Convenios con la Secretaría de Salud de Bogotá. También ha realizado contratos para la prestación de servicios que favorecen la vinculación laboral de las trabajadoras domésticas.

La CTC dialoga e interactúa básicamente con entidades como el Ministerio de la Protección Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), buscando fortalecer organizaciones como las cooperativas.

La CGTD mantiene un diálogo permanente con entidades gubernamentales del orden nacional, regional y local, teniendo una larga experiencia de negociación y concertación con alcaldes y con diferentes instancias gubernamentales relacionadas con el tema del espacio público y de los créditos, entre otros.

Las tres Centrales sindicales colombianas hacen referencia al Proyecto realizado con la OIT (terminado en 1997), que significó el mayor grado de relación con el gobierno, a diferentes niveles, y con varias de sus entidades, así como también con empresarios. El Proyecto dejó planteadas múltiples propuestas y una segunda etapa, que no ha tenido continuidad.

La CTV y la FUTRAND reseñaron no mantener relaciones con instituciones gubernamentales o de otro carácter, aunque puntualmente han realizado una importante campaña en el 2000 para incluir en la Constitución Política el reconocimiento de los trabajadores no dependientes.

La CUT-Perú y la CATP participan en el Consejo Nacional del Trabajo.

La CATP también menciona a la CLAT y a la FETRALCOS.

Actividades educativas

La FUTRAND/CTV ha realizado talleres de formación de líderes, de autoestima y de trabajo en equipo, con el apoyo de la ORIT; y un estudio dirigido a identificar las debilidades formativas de los trabajadores y las trabajadoras de la economía informal, con el apoyo del INAESIN.

La CGTD ha realizado múltiples actividades de formación sindical, empresarial y comercial con estos trabajadores. La CUT de Colombia, a través del Departamento de la Mujer y de la Casa de la Mujer Trabajadora, tiene un programa de formación con perspectiva de género que incluye temas para el desarrollo personal, empresarial y organizativo, que ha venido diseñando y aplicando con las organizaciones con las cuales trabaja.

La CTC reconoce que no ha desarrollado actividades específicas para estas organizaciones de trabajadores, mientras que la CUT del Perú dice que ha realizado varios cursos.

La CGTP ha realizado capacitaciones en el campo de la costura y la confección, junto con algunas organizaciones afiliadas.

Estrategia global

En cuanto a las propuestas planteadas por las organizaciones encuestadas, hay una gama muy variada de ellas, desde el impulso de campañas de divulgación de la normatividad existente en cada país sobre la informalidad, pasando por un seguimiento sistemático por parte de las entidades gubernamentales a fin de hacer cumplir estas normas, hasta la lucha por el trabajo decente.

Algunas organizaciones proponen desarrollar proyectos con el Estado, buscando superar los problemas inherentes al trabajo informal, y alcanzar la formalización de algunas actividades informales. Para ello, la economía solidaria es una propuesta que se maneja con frecuencia, siendo la CGTD la organización que tiene el mayor desarrollo sobre el tema.

También se destacan como alternativas por parte de los dirigentes sindicales el impulso de un trabajo constante en el terreno organizativo, la capacitación, la adquisición de vivienda y el acceso a la educación. Se propone buscar alternativas preventivas, para que la economía no llegue a la informalidad y, por lo tanto, no se incremente el número de trabajadores informales.

Igualmente, las Centrales se pronuncian sobre la necesidad de avanzar en diagnósticos sobre los trabajadores de la economía informal, permitiendo así precisar su número y ubicación, a fin de definir políticas objetivas que contribuyan a la superación de la diversa gama de problemas socioeconómicos que aquéllos afrontan.

Se destaca el caso de la CUT-Colombia, que desde la Casa de la Mujer les da un punto de referencia y un cierto sentido de pertenencia, con servicios de asesoría y acompañamiento empresarial, formación, acceso a servicios de salud, asistencia legal y planeamiento estratégico, entre otros.

La reiterada propuesta para que se reconozca el derecho al trabajo refleja la importante presencia de los vendedores ambulantes y estacionarios como principales representantes de los trabajadores de la economía informal en estas organizaciones.

La seguridad social es otro elemento reiterativo. Se reclaman políticas de seguridad social que tengan en cuenta las condiciones particulares del sector, así como una legislación que regule su actividad.

Limitaciones del trabajo sindical hacia la informalidad

Algunos dirigentes reconocen que sus organizaciones no están suficientemente preparadas para este trabajo, empezando por la misma definición de este grupo, que ha hecho que para los dirigentes de las Centrales y Confederaciones sea muy confusa su identificación. Se continúa relacionando a estos trabajadores solamente con el vendedor ambulante o estacionario, siendo el tipo de trabajadores con los cuales se ha realizado la mayor cantidad de trabajo.

Por otra parte, la estructura sindical y las herramientas desarrolladas para su trabajo no se ajustan a las necesidades de los trabajadores de la economía informal, quienes por esta razón con frecuencia se sienten excluidos de los intereses de las estructuras de segundo grado.

La encuesta a una de las organizaciones específicas del trabajo informal, la mencionada APE-TRANS, ilustra adecuadamente sobre los problemas que puede presentar la estrategia de vinculación entre aquéllas y las Centrales y Confederaciones nacionales. Un primer obstáculo ha sido el hecho ya adelantado de que, cuando exploró la posibilidad de afiliarse a la CUT, encontró como primer obstáculo la imposibilidad jurídica de hacerlo, en tanto la norma estatutaria que permite la afiliación de este tipo de organizaciones a la Central no está reglamentada. Pero, además, por la experiencia de las acciones realizadas de manera conjunta con la CUT y el resto del movimiento sindical ha constatado que las Centrales sindicales no defienden con la misma vehemencia, en la mesa de negociación, los intereses de otros sectores sociales como lo hacen con las aspiraciones de sus propios afiliados. Ello reflejaría en el sindicalismo un comportamiento corporativista que limita el accionar del movimiento sindical como ente social del país. Lo anterior generó en el gremio de propietarios del transporte una actitud contraria a la unidad con el movimiento sindical.

2. Organizaciones subregionales

Esta sección presenta los antecedentes recogidos sobre el trabajo sindical desde una perspectiva subregional en las áreas geográficas en estudio. En el MERCOSUR y en el Área Andina existen tres estructuras con las características requeridas:

- La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), autogenerada en 1986 por las principales Centrales de la región de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay. No está reconocida por el MERCOSUR, aunque en la práctica es el eje sindical que organiza la participación de las Centrales nacionales en las instancias tripartitas existentes (Subgrupo de Trabajo del Grupo Mercado Común sobre temas laborales; Foro Consultivo Económico y Social; y, Comisión Sociolaboral).
- El Consejo de Trabajadores del Cono Sur (CTCS), creado por la CLAT en 1997, sobre la base de sus organizaciones afiliadas de la subregión.
- El Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA), institución consultiva del Sistema Andino de Integración, conformada por delegados del más alto nivel elegidos directamente por las organizaciones representativas del sector laboral de cada uno de los Países Miembros. Este Consejo Consultivo emite opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General de la Comunidad Andina, a solicitud de éstos o por propia iniciativa, sobre los programas o actividades del proceso de integración subregional que son de interés para el sector laboral.

La única estructura que ha desarrollado un planteamiento específico sobre informalidad es la CCSCS, en el escenario general del proceso de integración que no ha mostrado mayor interés por esta temática. La CCSCS ha realizado tres actividades referidas al trabajo informal:

- En abril de 1993, en São Paulo, auspició la realización de un seminario trinacional sobre la estrategia sindical, organizado por la CUT de Brasil, y con la participación de la CUT de Pa-

raguay y el PIT-CNT de Uruguay, con el apoyo de la ORIT-CIOSL.

- En 1994, incorporó a su propuesta de Carta de Derechos Fundamentales del MERCOSUR un articulado específico.
- En 1998, coorganizó en Asunción junto a la FES, la ORIT y la Coordinadora de FSI, el Seminario “El Trabajo informal en los Países del MERCOSUR: Análisis y acciones desde la perspectiva sindical”.

El Proyecto Sindical de Carta de los Derechos Fundamentales del MERCOSUR incluye los dos artículos siguientes:

- Protección a los trabajadores autónomos y a los no vinculados por un contrato de trabajo por tiempo indefinido. Los trabajadores autónomos y los que se desempeñan bajo regímenes laborales diferentes del contrato de trabajo por tiempo indefinido tienen derecho a la protección jurídica, social, económica y de seguridad social, y a constituir las formas de organización, representación, solidaridad y acción que mejor convengan a la defensa de sus derechos e intereses.
- Protección a los trabajadores no asalariados y a los vinculados a la economía informal. Los Estados partes garantizan los derechos básicos que atienden a las particulares condiciones de los trabajadores no asalariados y asalariados de la economía informal a través de reglamentaciones que tiendan a su paulatina formalización y hagan posible un trabajo productivo, asegurando la fuente de trabajo, un ingreso razonable y la mejora de sus condiciones de trabajo y de vida.

Los lineamientos generales derivados del mencionado Seminario de 1998 pueden sintetizarse en los siguientes elementos:

- En las organizaciones sindicales no existe una reflexión acabada sobre este tema, que sin embargo es parte de la preocupación de todos los sectores organizados.
- Las condiciones de desarrollo económico y tecnológico son muy dinámicas y superan las modalidades de la acción y la articulación sindicales.

- Las posibilidades de respuestas sindicales más eficientes con relación a los trabajadores informales se ven limitadas por dos factores: la falta de información y conocimiento sobre el fenómeno, y la lógica de la acción sindical, que continúa focalizada hacia las estructuras del trabajo formal.
- Por las características de la informalidad, las organizaciones sindicales resultan limitadas para abarcar la complejidad y la movilidad de los trabajadores informales.
- Los sindicatos se enfrentan al desafío de desarrollar las dinámicas necesarias para dar respuestas a las nuevas situaciones que se presentan en cuanto a la informalidad y que en su conjunto son cuantitativamente más importantes que el trabajo formal.
- Como Líneas Generales de Acción, se propone: 1. Profundizar el conocimiento sobre la informalidad, que posibilite el desarrollo de acciones eficientes sobre el sector; 2. Controlar la precarización e informalización en las empresas; 3. Incluir el tema en las agendas institucionales del MERCOSUR en lo social y económico. Su consideración institucional abriría

mayores posibilidades de accionar sobre el sector, ya que éste formaría parte de la agenda oficial; 4. Entrar en acción en el tema de los trabajadores informales. Un aspecto formal importante es la modificación de los estatutos para incorporar a estos trabajadores a las organizaciones sindicales.

- La institucionalidad del MERCOSUR ofrece la posibilidad de que el sindicalismo fomente un tratamiento global del tema de la informalidad. Para ello hay que aprovechar los canales o instancias que existen actualmente: el SGT10 y, en particular, el Observatorio del Mercado de Trabajo, la Comisión Migraciones y la CPC. Estas acciones se viabilizarán a través de las Centrales sindicales nacionales y la CCSCS.

La CCSCS también se ocupa del trabajo infantil que, como se ha señalado en la sección I, debe ser considerado, al menos en parte, un capítulo específico de la informalidad. Para ello, en el 2000 se ha creado la Comisión para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI), coordinada actualmente por la CGTRA.

II. RESUMEN DE CONTENIDOS APLICABLES A UNA ESTRATEGIA SINDICAL HACIA EL TRABAJO INFORMAL

El presente estudio ha tenido como principal objetivo colaborar con las organizaciones sindicales nacionales de las dos subregiones seleccionadas en la creación de nuevas estrategias, o la profundización de las existentes, dirigidas hacia el trabajo y la economía informales.

Como escenario para esta tarea, la investigación se propuso recolectar información originada en las propias organizaciones sobre su perspectiva y acciones concretas en esta materia. Paralelamente, el estudio:

- Presentó, y justificó, una opción conceptual respecto de la economía y el trabajo informal, atendiendo a que existe una creciente divergencia entre distintos enfoques sobre el uso de este término.
- Sistematizó la totalidad de las recomendaciones formuladas desde distintos estamentos de la OIT en relación con el trabajo informal, como fuente indispensable de inspiración para avanzar hacia el objetivo principal antes mencionado.
- Proporcionó información estadística sobre los segmentos informales de los mercados laborales de los países seleccionados.

Con este conjunto de elementos, es posible ahora:

- Analizar las actuales estrategias y acciones de las organizaciones sindicales nacionales, a los efectos de destacar elementos comunes y aportes puntuales, en beneficio de un trabajo integrado y enriquecido con la experiencia ajena. Parte de esta tarea también consiste en revisar si se están utilizando conceptos similares o diferentes sobre economía y trabajo informal, ya que es evidente que la opción elegida en el campo de las definiciones impacta netamente en las propias estrategias, por ejemplo, al dejar dentro o afuera a determinado colectivo de trabajadores.
- Formular recomendaciones sobre la posibilidad y conveniencia de incorporar en las actuales

propuestas sindicales nacionales hacia la informalidad aquí analizadas otros elementos presentes en los aportes de la OIT. También en este caso hay que tener en cuenta la definición de informalidad utilizada.

- Extraer conclusiones sobre el perfil laboral que se presenta en cada país, a partir de los datos estadísticos, para afinar la estrategia sindical a las condiciones objetivas que presenta el fenómeno de la informalidad en cada país. En cuanto al alcance de la estrategia sindical que se adopte, como se destacó en el informe, existen dos grandes ámbitos de tal estrategia: el «interno», en el sentido de que implica acciones que repercuten directamente en la estructura sindical, y el «externo», en cuanto se trata de acciones que el sindicalismo proyecta hacia el resto de la sociedad, particularmente el Estado.

1. Sobre el concepto de informalidad

El enfoque de las organizaciones sindicales encuestadas sobre el concepto de informalidad es, en general, similar al propuesto por este informe, y según él ubican el núcleo principal de su trabajo. La excepción es la CUT-Chile, que afirma utilizar la definición tradicional de la OIT en la región.

De todas formas, en varios casos las organizaciones también mencionan, en el contexto de sus respuestas a la encuesta, otras situaciones laborales atípicas no propiamente informales, como el trabajo a domicilio, el trabajo doméstico y diversas formas de economía social (cooperativas, empresas autogestionadas a partir de sus propios trabajadores en situaciones de quiebra). Es en el Cono Sur donde parece existir una clara conciencia de la necesidad de trabajar de forma simultánea y a la vez diferenciada las distintas categorías de trabajo informal, y también una clara conciencia de las nuevas formas de trabajo atípicas de-

pendientes: ello está presente en el enfoque de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, así como en referencias del sindicalismo brasileño y argentino al comentarse estrategias aplicadas a los cuentapropistas típicos, que se distancian de las estrategias dirigidas a trabajadores subcontratados (considerados una «tercera» situación junto a los informales y formales, y a nuevas formas de trabajo precarias).

Algunas respuestas y algunos antecedentes sobre intercambios de opinión en actividades de formación sindical destacan también la preocupación por disponer de una definición precisa de la informalidad.

De lo anterior podría desprenderse la utilidad del criterio propuesto por el informe en la sección I, es decir, el delinear claramente lo que es la «definición base» (I.1) de informalidad, que actuaría como núcleo duro, para luego incorporar también una «definición amplia» (I.2).

En este encuadre es también importante la aclaración formulada en relación al trabajo doméstico y al trabajo a domicilio (I.3), así como el agregado sobre el trabajo infantil (I.5).

Ello permitiría que la construcción de una sólida e integral estrategia sindical hacia colectivos laborales atípicos se sustentara en un primer eje claramente informal, al que se integrarían adicionalmente otras estrategias que tuvieran en cuenta las características específicas de los restantes trabajadores precarios, con relaciones laborales asalariadas o disimuladas fraudulentamente como independientes. Con ello, el sindicalismo podrá practicar, de forma vinculada pero al mismo tiempo separada:

- La vía estratégica basada en la defensa y profundización de las normas laborales para trabajadores en relación de dependencia, sobre lo que cada país tiene una amplia tradición, si bien luego la administración del trabajo suele quedar por debajo de las necesidades, en cuanto a la vigilancia del cumplimiento de tales normas.
- La vía estratégica de fomentar un tratamiento particular a los trabajadores efectivamente in-

dependientes, lo que incluye su «laboralización» o el reconocimiento de que sus particularidades requieren otros caminos.

2. Sobre las estrategias y prácticas de las organizaciones nacionales encuestadas

De la información proporcionada en la sección pertinente, en la actual experiencia de las organizaciones nacionales encuestadas se encuentra una serie de elementos comunes y algunos énfasis puntuales. A la vista de los resultados, conviene diferenciar el “caso general” del trabajo informal cuentapropista o en unidades familiares, del caso específico de los microempresarios. La tercera situación, referida a los asalariados de microempresas, tuvo un tratamiento muy limitado en las respuestas.

El enfoque hacia los cuentapropistas

En el campo de las estrategias externas, el principal eje está puesto en el reconocimiento de los derechos del trabajador informal a incorporarse al mercado formal, y a acceder a la cobertura de salud y seguridad social.

El tema más frecuente señalado como de vinculación con el gobierno y otras organizaciones es el de la seguridad social y la salud, planteándose diseños que tengan en cuenta la especificidad de estos trabajadores. En un segundo plano, según el país, también se destaca la economía social, la formación profesional, la política impositiva, la política crediticia y el uso del espacio público. En Brasil se muestra un caso específico de trabajo a nivel municipal hacia los “camelos” (trabajadores en la vía pública), dirigido a involucrarlos en un trabajo más solidario junto con la comunidad, y a ayudarlos a obtener mejores condiciones de trabajo en los espacios públicos. Es escasa la mención a la necesidad de desarrollar campañas de divulgación de la normatividad existente en cada país sobre la informalidad, y el seguimiento sistemático desde las entidades gubernamentales a fin de hacer cumplir estas normas.

En el campo de las estrategias internas, lo habitual es el aprovechamiento de estatutos que admiten, en el sentido de que no prohíben, la integración de trabajadores independientes informales. Asimismo, también se excluye la representación de microempresarios informales. Otras Centrales (en Colombia, Perú, Venezuela) han efectuado reformas estatutarias que permiten la afiliación de organizaciones de trabajadores informales independientes, en algunos casos contemplando cuotas sociales promocionales. Un caso extremo es la CTA Argentina, que desde el inicio contempla la afiliación de todo tipo de organizaciones sociales, así como de trabajadores formales e informales en forma directa, al tiempo que destaca el problema de la desactualización de la legislación sobre asociaciones sindicales, por estar sujeta a la antigua composición de la clase trabajadora relacionada con el pleno empleo y la relación de dependencia. El caso de CUT-Chile es particular, ya que plantea la necesidad de una reforma de la normativa para cambiar el actual modelo, que permita efectivamente la afiliación de los trabajadores informales en sindicatos interempresas.

En lo que se refiere a las estructuras, la experiencia del sindicalismo de las dos subregiones incluye:

- La creación de Federaciones específicas (Venezuela).
- La creación de estructuras directamente encargadas, tomando la forma de secretarías (Colombia), departamentos (Argentina, y nuevamente Venezuela y Colombia), «casa» y equipo de trabajo (ambas en Perú).
- La utilización de estructuras ya existentes, que trabajan en relación con las temáticas de género y de mujer (secretarías, departamentos, «casas», en todos los países andinos), de otros colectivos (el trabajo infantil, los discapacitados), o con temas puntuales (la seguridad social, la economía solidaria).
- En el caso uruguayo, se combina la reivindicación de la Secretaría de Organización (encargados de áreas sectoriales y del tratamiento de la problemática del empleo) como ámbito natural

para el trabajo hacia la informalidad, junto con la creación de una estructura diseñada directamente como ámbito de desarrollo de una estrategia de alianzas con organizaciones no integradas al sindicalismo.

- En el caso colombiano y en el argentino, las áreas vinculan la economía informal con la economía social, anunciando así una vía específica de formalización.

En la autoevaluación sobre las dificultades para el trabajo sindical hacia la informalidad, se incluyen: la propia actitud de los sindicatos, que no materializan las decisiones estratégicas en acciones o programas concretos; la dispersión geográfica; el desajuste de los estándares del trabajo sindical en relación con la particularidad de estos trabajadores; la escasez de medios para enfrentar las crecientes necesidades, y el poco manejo de los medios de comunicación.

Con relación a la política de alianzas, al caso ya mencionado de Uruguay se agrega el de la CTV de Venezuela, cuya federación de trabajadores informales forma parte de una coordinadora.

En el Cono Sur se destaca el enfoque supranacional alcanzado por la CCSCS (de la cual participan todas las organizaciones nacionales encuestadas), que ha discutido sobre un enfoque integral hacia la formalidad proyectado hacia la institucionalidad del MERCOSUR en lo social y económico. La acción concreta más importante de la Coordinadora ha sido su Proyecto de Carta de Derechos Fundamentales, que tiene un capítulo específico sobre los trabajadores de la economía informal, dirigido a garantizar sus derechos básicos y a tender a su paulatina formalización con la posibilidad de desarrollar un trabajo productivo.

El enfoque hacia los microempresarios

En este capítulo, las organizaciones diferencian su actitud en dos sentidos: en cuanto a la afiliación directa o no de microempresarios; y, en cuanto a la

concreción de una estrategia de alianzas con organizaciones representativas de microempresarios.

La mayor parte no contempla la afiliación, sobre la base de un argumento de neta separación entre la clase trabajadora (identificada con los asalariados o autónomos) y los empleadores. Este enfoque es más claro en el Cono Sur que en el área Andina, donde organizaciones de Perú y Venezuela admiten la incorporación de micro o pequeños empresarios. Un caso particular es la unión de trabajadores informales del Paraguay, ya que uno de sus grupos objetivo es justamente el microempresario.

En el campo de las alianzas, el principal ejemplo a favor es el uruguayo, al colocar un fuerte énfasis en la problemática de las microempresas y en la concertación con sus organizaciones representativas, planteando entonces la necesidad de un paquete de políticas en el campo impositivo, crediticio, de compras estatales, de difusión tecnológica, de relacionamiento Estado - empresas para la búsqueda de mercados, y de negociación colectiva. Sin este desarrollo, en el caso argentino también se encuentra un interés sindical por apoyar a los microempleadores. Por otra parte, en Brasil se explica que la relación con los microempresarios no es una tarea sindical.

Sólo las organizaciones de Uruguay y Brasil incluyen comentarios sobre la problemática de las microempresas respecto de la afiliación de sus trabajadores asalariados, si bien la primera coloca una prioridad congresal, y la segunda deriva el trabajo a los sindicatos de base de cada categoría o rama.

3. Sobre el “dimensionamiento” y la caracterización del trabajo informal sujeto de políticas sindicales

El capítulo estadístico presentado en el informe sobre la magnitud y características del trabajo informal en los países en estudio (VII) proporciona un marco general de diagnóstico para el trabajo de las organizaciones sindicales. Aquí sólo se

comparan los principales resultados, para ubicar las situaciones nacionales en el conjunto.

El desafío del trabajo informal a la sindicalización o representación es importante en todos los países considerados, pero existen relevantes diferencias: en los extremos, mientras que en Chile y Uruguay el promedio es del 40% de la ocupación, en Paraguay y Perú equivale al 60% o más. Entre ambos grupos, Colombia y Venezuela se asemejan a estos dos últimos países, y Argentina y Brasil se acercan a los dos primeros.

En el caso de que, como se recomienda en este estudio, el empleo doméstico remunerado sea considerado como una categoría atípica de empleo asalariado, y no como un componente especial de la informalidad, el tamaño del trabajo informal descende, en todos los países, hasta proporciones bastante menores. Por ejemplo, volviendo a los casos extremos: en Chile y Uruguay es del 32-35%; y, en Paraguay y Perú, del 53%.

En este marco general, puede destacarse un primer aspecto específico de la población trabajadora informal, referido a sus características personales (edad, sexo, educación):

- En aquellos países donde el trabajo informal es más extendido, la problemática de la informalidad se vincula con la del empleo juvenil en mayor medida que en los países donde el trabajo informal es más limitado. Por ejemplo, en Paraguay los trabajadores/as de 12-34 años equivalen al 53% del total de la informalidad, contra sólo el 33% en Chile. Del resto de países, Brasil destaca por una proporción de jóvenes trabajadores informales mayor a la que correspondería por el moderado tamaño global de su informalidad.
- De la misma forma, los países con trabajo informal más joven son también aquellos donde las trabajadoras informales están presentes en una mayor proporción: en Paraguay, el 72% de las ocupadas lo están en el trabajo informal, contra sólo el 45% en Chile. Del resto de países, sólo

en Perú y Colombia existe una “informalización” del trabajo femenino comparable al primer caso (entre el 57% y el 66%).

- Nuevamente, el nivel educativo formal promedio del trabajo informal está totalmente ligado a la mayor presencia de jóvenes: mientras en Chile (y Uruguay, Venezuela, Argentina) sólo el 12-14% tiene cinco o menos años de educación, esta proporción llega a estar entre el 22 y el 38% en Perú y Colombia. Nuevamente, el caso brasileño se sale de la tendencia general, ya que el peso de la población con bajo nivel educativo es muy superior (casi el 50%).
- De todas formas, volviendo a la cuestión del empleo doméstico, y teniendo en cuenta que el 95% de éste, en promedio, es femenino, en el caso de considerar a esta ocupación por separado de la informalidad, la “informalización” del mercado laboral de la mujer no se presenta en ningún país, ya que en Paraguay y Perú se presentan situaciones de total paridad, y en el resto de los países la proporción de trabajo informal entre el conjunto de mujeres ocupadas desciende hasta el 30%.

El mismo comentario podría efectuarse en relación con los grupos de edad, ya que la identificación del empleo doméstico con juventud y baja educación lleva a que, excluyendo a este grupo, el trabajo informal de todos los países es en promedio más “viejo” y tiene mayor educación que lo mencionado arriba.

Un segundo tema de importancia es el referido con la intensidad de la jornada laboral de los trabajadores y las trabajadoras informales, en el sentido de conocer si estas ocupaciones son de «tiempo completo» o de «tiempo parcial», lo que repercute claramente en el nivel de ingresos obtenido (en esa ocupación o en otra adicional) y en las condiciones de trabajo. Desde esta perspectiva, nuevamente se presentan situaciones nacionales muy diferentes: en algunos países (Argentina, Uruguay y Venezuela) una proporción importante de la informalidad es de tiempo parcial (20-23% del total). En el otro ex-

tremo algunos países (Paraguay, Perú y Colombia) tienden a concentrar a los trabajadores y a las trabajadoras informales en jornadas muy altas (superiores a las 50 horas semanales).

Una tercera cuestión se refiere al tipo de unidades económicas en que se desempeña el trabajo informal: puede afirmarse en términos generales que la economía informal tendrá mayores rasgos de modernidad si incluye mayores proporciones de microempresas; y a la inversa, si lo que predomina son las unidades familiares. Ello es así porque la existencia de trabajo asalariado en una empresa debiera interpretarse como indicador de un relativamente mayor nivel de productividad y de capacidad de acumulación. Con este enfoque, aparecen nuevamente situaciones bastante diferenciadas: mientras que en todos los países andinos los trabajadores de microempresas sólo representan entre el 25 y el 31% del total, esta proporción se eleva hasta casi el 50% en Argentina, y es del 40% en el promedio de los restantes países.

Un elemento adicional que va en igual dirección, y que también fue incorporado al estudio, es el del grado de cobertura de la seguridad social que tienen los asalariados de estas microempresas. Los resultados confirman el argumento anterior: en los países andinos son bastante inferiores los porcentajes de trabajadores asegurados (entre el 12 y el 32%), en comparación con algunos países del Cono Sur (entre el 37 y el 45% en Chile y Brasil). En esta subregión, Argentina tiene un nivel de aseguramiento similar al de Venezuela, con lo que es un país con muchas microempresas, pero de menor calidad laboral.

Considerando todos estos elementos a la vez, pareciera que el sindicalismo de los países aquí analizados enfrenta distintas situaciones con relación al trabajo informal (excluyendo el empleo doméstico):

1. En un primer grupo (Paraguay, Perú y Colombia), en el que el trabajo informal es el de mayor tamaño, el problema se concentra relativamente más en los trabajadores independientes de las

unidades familiares, que se desempeñan sobre todo a tiempo completo. En promedio, se trata de trabajadores jóvenes, de baja educación y con un peso mayor de mujeres. También en Colombia habría relativamente más trabajadores asalariados en microempresas sin protección social (y sin sindicalizar).

2. En un segundo grupo (Venezuela, Brasil y Argentina), en el que el trabajo informal es de un tamaño intermedio, Argentina se diferencia internamente por la mayor edad de los trabajadores informales, y Venezuela, por el mayor peso de las unidades familiares. En Argentina se agrega un problema relativamente mayor de calidad laboral entre los asalariados de las microempresas. En todos los casos, la intensidad del trabajo informal es menor que en el grupo anterior, lo que podría indicar mayores ingresos y la disponibilidad de alternativas.
3. Finalmente, el grupo de menor tamaño relativo de la informalidad (Chile y Uruguay) tiene los problemas concentrados en la población de edad madura y en la microempresa. En Chile la intensidad del trabajo informal es mayor.

4. Hacia una agenda integral de políticas sindicales

En los últimos años, la OIT ha generado un amplio conjunto de recomendaciones hacia el trabajo gubernamental y al de los actores sociales en relación con la economía y el trabajo informales. El presente informe sistematizó una parte sustancial de estos resultados, centrándose en los producidos por ACTRAV-OIT (en 1999) y en la OIT regional (especialmente los publicados en el 2001).

Asimismo, las dos principales organizaciones regionales de trabajadores (la CIOSL-ORIT y la CLAT-CMT), como parte de su trabajo propositivo a favor de las organizaciones afiliadas, han elaborado sus propias propuestas. Esta tarea, desde un enfoque sectorial, se observa en organizaciones regionales especializadas: el estudio detectó dos ejemplos de interés, originados en las es-

tructuras representativas del trabajo doméstico y del trabajo municipal; este último con referencia a su ámbito físico de actuación, los grandes municipios, en el sentido de que allí se presenta en toda su magnitud la necesidad de regular el uso del espacio público.

En este material existe entonces un “mapa” de posibles líneas estratégicas internas y externas del sindicalismo (en este caso el del área Cono Sur y Andina), que podría complementar las ya existentes que se acaba de reseñar. En el caso particular de los aportes de ACTRAV, el origen es directamente un estudio basado en encuestas a diversas organizaciones sindicales, incluyendo a Centrales nacionales afiliadas a la CIOSL y a Federaciones sindicales internacionales.

A continuación se sintetiza el carácter de los contenidos aportados por la OIT y el sindicalismo regional, a los efectos de estimular una profundización de las actuales estrategias sindicales a nivel nacional (y eventualmente subregional) del Cono Sur y el área andina, previa evaluación, en cada caso, de la posibilidad y conveniencia de incorporarlos al trabajo actual.

A los efectos, se mantiene el doble criterio clasificatorio entre estrategias “externas” e “internas” (al sindicalismo).

Estrategias externas

En este capítulo, el enfoque de la OIT parte de lo que sería un consenso alcanzado entre los actores sociales sobre la conveniencia de una integración progresiva de la informalidad al segmento formal. Esta expresión tiene entonces un segundo énfasis clave en el factor temporal, para equilibrar los enfoques que tienden a encontrar virtudes en el mantenimiento de la informalidad (por su capacidad absorbadora de empleo) y los de quienes ponen el énfasis en las malas condiciones laborales y la ilegalidad de su operación, para proponer una rápida absorción por el sector moderno de la economía.

La recopilación identificó cuatro grandes líneas de estrategias sindicales de cara hacia la sociedad, propuestas por ACTRAV:

- el capítulo laboral
- el capítulo de la protección social
- el capítulo de la formación profesional
- el capítulo de las normas internacionales de trabajo.

Seguidamente, han habido importantes aportes desde el plano regional de ACTRAV.

Complementariamente, el enfoque de la OIT regional sobre las políticas regulatorias dirigidas a que la informalidad se proyecte hacia la modernidad, además de particularizar nuevamente sobre el capítulo laboral, incorpora una especial atención a:

- la política impositiva
- el problema del comercio ambulante en grandes ciudades.

La 90ª Reunión de la CIT de la OIT ha incorporado nuevos elementos a la estrategia externa de tipo normativo, con la Resolución sobre trabajo informal y trabajo decente, que fue aprobada con la participación de ACTRAV, y una revisión del listado de normas internacionales de trabajo ya vigentes que pueden ser utilizadas para proteger derechos laborales específicos de los trabajadores informales, en adición a las normas básicas que cubren los derechos fundamentales, contenidas en la Declaración de la OIT de 1998.

En la misma dirección, el análisis sobre la situación normativa específica en los países bajo estudio permite obtener un panorama relativamente detallado de la estrategia normativa integral a nivel nacional que podría desarrollarse, al enlazar la que proviene tanto de los convenios internacionales de la OIT como de las Constituciones políticas, leyes nacionales de trabajo y normas locales. En este campo, también se ha incluido un ejemplo interesante (tomado del caso argentino) sobre el tratamiento que la jurisprudencia puede dar a la situación de los falsos trabajadores independientes, disimulados fraudulentamente por empleadores formales a los efectos de reducir el costo laboral.

El enfoque de las confederaciones sindicales regionales sobre la estrategia externa se alinea con las propuestas de la OIT, especialmente en el caso de la ORIT, que proporciona un detalle sobre el enfoque productivo global tendiente a la formalización, y plantea líneas diferenciadas respecto de los trabajadores independientes y de los asalariados de las microempresas.

Puede agregarse también que las propuestas sobre políticas regulatorias del comercio ambulante han tenido aportes de la confederación de trabajadores municipales y han recibido atención de la 90ª Reunión de la CIT al mostrarse un ejemplo de “mejores prácticas” (en la ciudad sudafricana de Durban), que ha sido estudiado en el grupo de trabajo sobre informalidad y precariedad de la CIOSL (V.2.2).

Asimismo, el ejemplo del trabajo de organizaciones representativas del empleo doméstico ilustra sobre el tratamiento que puede darse a una categoría atípica de empleo, fronteriza con la informalidad.

Estrategias internas

En este capítulo, las propuestas originadas en la OIT son enteramente de ACTRAV, y se refieren a la doble vía de ampliación de la base sindical y de alianzas con organizaciones representativas del trabajo informal.

También se formula un análisis específico de instrumentos de concientización y de formación, que particulariza en el caso de los trabajadores jóvenes.

Un aporte adicional, proveniente de la 90ª Reunión de la CIT, es el referido a la participación de otros sectores en la organización y representación del trabajo informal: las ONGs, los empleadores formales y las cooperativas, que ha sido encuadrado en el informe como parte de la problemática del diálogo social.

Por su parte, los aportes del sindicalismo regional son consistentes con este enfoque, en dos vías: la de CIOSL-ORIT, que enfatiza la construcción e incorporación de estructuras de representación del trabajo informal a las centrales y confederaciones

nacionales, y la de la CLAT, que visualiza el trabajo sindical en un marco más amplio de construcción del Movimiento de Trabajadores, con indicaciones sobre formas organizativas a nivel de cada centro de trabajo o poblacional.

**ANEXO ESTADÍSTICO
DEL CONO SUR**

**CUADRO A.I.1: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE EL TAMAÑO DEL TRABAJO INFORMAL**

**Versiones alternativas según ajustes
Por país, 2001
En porcentaje de la ocupación total**

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
1. Versión Original	45.6	46.1	38.1	63.1	42.2
2. Versión sin Trabajo Doméstico	39.7	36.6	32.2	51.9	34.8
3. Ajuste Versión Original por cobertura de la seguridad social	43.6	40.6	31.4	-	24.9
4. Ajuste Versión sin Trabajo Domestico por cobertura de la seguridad social	37.9	33.8	28.8	-	23.8

Fuente: OIT. "Panorama Laboral", 2002; y Tabulados inéditos del SIAL-OIT (para Paraguay).

**CUADRO A.I.2: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE EDAD DE LOS TRABAJADORES INFORMALES**

**Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores por cada tramo de edad**

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Total	100	100	100	100	100
12-24	17.5	25	10.9	30.5	17.8
25-34	21.2	24.7	22.4	22.3	20.4
35-44	22.3	24.1	28.6	21.5	22.7
45-54	21.5	16.1	22	14.7	20.1
55 y más	17.5	10.1	16.1	11	19

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

**CUADRO A.I.3: ESTIMACIONES LA DE OIT
SOBRE EDUCACIÓN DE LOS TRABAJADORES INFORMALES**

**Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores informales
por tramos de años de estudio**

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Total	100	100	100	100	100
0-5	13.6	48.9	11.5	30.5	11.8
6-9	38.0	27.0	30.4	46.4	54.3
10-12	16.8	19.7	41.2	18.7	22.3
13 y más	31.6	4.3	16.8	4.7	11.6

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

**CUADRO A.I.4: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE INTENSIDAD DEL TRABAJO DE LOS TRABAJADORES INFORMALES**

**Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores informales
por tramo de horas trabajadas semanales**

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Total	100	100	100	100	100
1-20	22.9	14.1	13.7	13.5	22.5
21-40	28.0	32.9	22.6	23.2	32.2
41-49	15.7	25.8	27.5	17.8	18.4
49 y más	31.4	27.2	36.2	45.5	27.0

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

**CUADRO A.I.5: ESTIMACIONES DE LA OIT SOBRE COBERTURA POR LA SEGURIDAD
SOCIAL DEL TRABAJO INFORMAL ASALARIADO**

**Comparación con el Trabajo Formal
Por País, 2001
En porcentajes y Formales=1.00**

	Argentina	Brasil	Chile 2000	Uruguay 1999
1. Porcentaje de Cobertura 2001				
- Asalariados de Microempresas	26.7	37.4	44.9	93.8
- Asalariados de Empresas Formales	71.5	83.1	81.2	97.8
2. Brecha 2001 (Formales = 1.00)	.37	.45	.55	.96

Fuente: OIT. "Panorama Laboral", 2002.

**CUADRO A.II.1: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE EL TAMAÑO RELATIVO DEL TRABAJO INFORMAL SEGÚN ESTRUCTURA INTERNA**

**Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores informales de cada país**

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
1. Porcentaje de la ocupación total					
• Independientes	20.6	22.3	19.7	30.6	21.3
• Microempresas	19.1	14.3	12.5	21.3	13.4
- Empleadores	3.3	2.6	2.5	7.7	1.5
- Asalariados	15.8	11.7	10.0	13.6	11.9
2. Peso Porcentual de Microempresas en el Total Informal	.48	.39	.39	.41	.39
3. Relación Asalariados por Empleador	4.8	4.6	4.1	1.8	8.0

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

**CUADRO A.II.2: ESTIMACIONES DE LA OIT SOBRE EDAD DE LOS TRABAJADORES
INFORMALES SEGÚN ESTRUCTURA INTERNA**

Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores informales por tramo de edad

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Independientes					
Total	100	100	100	100	100
12-24	10.5	17.1	8.2	21.8	12.4
25-34	18.5	22.7	18.6	20.6	20.3
35-44	24.6	16.3	28.1	24.6	24.4
45-54	25.1	20.0	24.9	17.0	20.9
55 y más	21.3	13.9	20.2	16.0	22.0
Microempresas - Empleadores					
Total	100	100	100	100	100
12-24	1.9	5.5	1.4	3.4	2.4
25-34	12.2	24.1	12.6	26.8	13.6
35-44	27.4	35.1	28.7	32.9	25.4
45-54	32.3	21.7	30.2	21.7	29.9
55 y más	26.2	13.6	27.1	15.2	28.7
Microempresas - Asalariados					
Total	100	100	100	100	100
12-24	29.6	42.9	17.3	46.2	25.1
25-34	26.6	27.7	32.6	24.9	21.3
35-44	17.6	17.0	25.6	16.0	20.7
45-54	14.3	8.4	15.2	9.3	18.0
55 y más	11.9	4.0	9.3	3.6	14.9

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

**CUADRO A.II.3: ESTIMACIONES DE LA OIT SOBRE EDUCACION DE LOS TRABAJADORES
INFORMALES SEGÚN ESTRUCTURA INTERNA**

Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores informales por tramos de años de estudio

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Independientes					
Total	100	100	100	100	100
0-5	14.8	51.3	12.8	35.5	12.1
6-9	41.2	25.8	29.0	45.0	50.0
10-12	16.4	18.8	40.8	17.5	22.6
13 y más	27.6	4.0	17.5	2.0	15.3
Microempresas - Empleadores					
Total	100	100	100	100	100
0-5	5.4	26.2	6.4	14.3	5.2
6-9	21.0	20.7	16.1	37.1	35.6
10-12	13.9	31.0	37.0	27.8	35.4
13 y más	59.7	22.1	39.9	20.8	23.9
Microempresas - Asalariados					
Total	100	100	100	100	100
0-5	11.7	37.5	8.1	24.5	12.3
6-9	32.8	30.3	25.3	46.6	60.8
10-12	18.1	27.5	47.5	21.9	20.5
13 y más	37.4	4.6	19.1	7.0	6.4

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

**CUADRO A.II.4: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE INTENSIDAD DE TRABAJO DE LOS TRABAJADORES INFORMALES
SEGÚN ESTRUCTURA INTERNA**

**Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores informales
por tramo de horas trabajadas semanales**

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Independientes					
Total	100	100	100	100	100
1-20	24.4	18.2	18.3	17.7	25.6
21-40	9.0	32.6	24.0	25.0	31.7
41-48	14.2	19.4	26.0	13.1	15.1
49 y más	32.5	29.8	31.7	44.2	27.6
Microempresas - Empleadores					
Total	100	100	100	100	100
1-20	2.9	14.1	4.7	5.8	6.9
21-40	20.2	32.9	23.2	19.4	18.1
41-48	18.0	25.8	22.2	19.5	16.4
49 y más	59.1	27.2	49.9	55.3	58.6
Microempresas - Asalariados					
Total	100	100	100	100	100
1-20	17.0	7.0	6.0	7.3	21.4
21-40	29.5	32.7	17.0	17.6	34.5
41-48	20.6	38.4	42.7	24.6	21.6
49 y más	33.0	21.9	34.3	50.5	22.4

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

**CUADRO B.I.1: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE TAMAÑO RELATIVO DEL TRABAJO INFORMAL SEGÚN SEXO**

**Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores informales de cada país y de cada sexo**

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
1. Porcentaje de Mujeres en el Total de Ocupados Informales					
- Original	41.9	47.7	42.0	50.7	45.6
2. Porcentaje de Trabajo Informal en la ocupación total por Sexo					
- Original					
• Mujeres	46.1	51.0	44.5	71.5	45.6
• Hombres	45.6	43.3	34.4	56.3	39.5
- Sin Trabajo Doméstico					
• Mujeres	32.0	30.0	28.5	48.8	28.6
• Hombres	45.1	42.4	34.3	54.4	39.3
Brecha Mujeres/hombres (Hombres=1.00)					
- Original	1.01	1.18	1.29	1.27	1.14
- Sin Trabajo Doméstico	.71	.71	.83	.90	.73

Fuente: OIT. "Panorama Laboral", 2002; y Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

**CUADRO B.I.2: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE EDAD DE LOS TRABAJADORES INFORMALES
SEGÚN SEXO**

Por país, 2001

En porcentaje del total de trabajadores informales por tramos de edad

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Mujeres					
Total	100	100	100	100	100
12-24	17.0	25.1	11.4	29.6	16.5
25-34	21.6	25.5	23.6	22.4	21.1
35-44	22.5	25.5	30.5	21.2	24.4
45-54	21.9	15.7	21.3	14.7	20.7
55 y más	17.0	8.7	13.2	12.1	17.3
Hombres					
Total	100	100	100	100	100
12-24	17.8	24.9	10.3	31.4	19.0
25-34	20.9	24.0	21.4	22.2	19.7
35-44	22.2	23.3	26.8	21.8	21.3
45-54	21.2	16.4	22.6	14.6	19.5
55 y más	17.9	11.4	18.6	10.0	20.5

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

**CUADRO B.I.3: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE EDUCACION DE LOS TRABAJADORES INFORMALES
SEGÚN SEXO**

Por país, 2001

En porcentaje del total de trabajadores informales por tramo de años de estudio

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Mujeres					
Total	100	100	100	100	100
0-5	13.7	47.2	11.6	32.5	10.9
6-9	37.6	27.0	32.1	44.6	52.7
10-12	17.0	21.5	41.4	18.6	23.1
13 y más	31.7	4.2	14.9	4.3	13.3
Hombres					
Total	100	100	100	100	100
0-5	13.6	50.6	11.5	27.9	12.6
6-9	38.4	27.0	28.9	47.8	55.7
10-12	16.6	18.0	41.1	19.0	21.5
13 y más	31.4	4.4	18.6	5.1	10.2

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

**CUADRO B.I.4: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE INTENSIDAD DEL TRABAJO DE LOS TRABAJADORES INFORMALES, SEGÚN SEXO**

**Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores informales
por tramos de horas trabajadas semanales**

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Mujeres					
Total	100	100	100	100	100
1-20	32.9	21.0	18.3	18.3	31.5
21-40	30.0	36.4	24.0	26.3	36.6
41-48	12.8	21.8	26.0	14.1	14.4
49 y más	24.3	20.8	31.7	41.8	17.5
Hombres					
Total	100	100	100	100	100
1-20	16.3	7.9	9.4	8.5	14.5
21-40	27.5	29.5	21.3	20.1	28.3
41-48	18.5	29.3	29.0	21.6	21.9
49 y más	37.6	33.3	40.3	49.8	35.3

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

**CUADRO B.I.5: ESTIMACIONES DE OIT
SOBRE COBERTURA POR LA SEGURIDAD SOCIAL DEL TRABAJO INFORMAL
ASALARIADO, SEGÚN SEXO**

**Comparación con el Trabajo Formal, por País 2001
En porcentajes, Hombres=1.00 y Formales=1.00**

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
1. Mujeres				
- Asalariadas de Microempresas	27.6	48.8	44.5	95.9
- Asalariadas de Empresas Formales	71.8	85.4	81.5	98.4
Brecha (Formales=1.00)	0.39	0.52	0.55	0.97
2. Hombres				
- Asalariados de Microempresas	26.3	31.5	70.1	92.5
- Asalariados de Empresas Formales	59.4	71.2	81.1	97.4
Brecha (Formales=1.00)	0.44	0.44	0.86	0.95
3. Brecha				
Mujeres/Hombres Informales (Hombres=1.00)	1.05	1.55	.63	1.04

Fuente: OIT. "Panorama Laboral", 2002.

CUADRO B.II.1: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE TAMAÑO RELATIVO DEL TRABAJO INFORMAL
SEGÚN SEXO Y ESTRUCTURA INTERNA

Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores informales
de cada país

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
1. Mujeres en el Total del Trabajo Informal					
- Independiente	35.5	37.4	31.5	55.0	32.6
- Microempresario	31.5	32.1	30.2	23.4	57.9
- Empleadores	4.3	8.5	4.8	6.2	2.4
- Asalariados	27.2	23.6	25.4	17.2	55.5
2. Porcentaje de Trabajo Informal en la ocupación total de cada sexo					
<i>Mujeres</i>					
- Independiente	17.7	19.2	17.8	37.7	18.0
- Microempresario	14.3	10.8	10.7	11.1	10.6
- Empleadores	2.0	2.9	1.7	2.9	0.4
- Asalariados	12.3	7.9	9.0	8.2	10.2
<i>Hombres</i>					
- Independiente	22.7	24.5	20.8	24.9	24.0
- Microempresario	22.4	16.7	13.5	29.5	15.3
- Empleadores	4.2	3.2	2.9	12.4	3.2
- Asalariados	18.2	13.5	10.6	17.1	12.1
3. Brecha Mujeres/Hombres (Hombres=1.00)					
Independientes	0.78	0.78	0.86	1.51	0.73
Microempresa	0.64	0.65	0.79	0.38	0.69
Empleadores	0.48	0.72	0.59	0.23	0.13
Asalariados	0.68	0.59	0.85	0.48	0.84

Fuente: OIT. "Panorama Laboral", 2002; y Tabulados inéditos del SIAL-OIT (para Paraguay).

**CUADRO B.II.2: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE EDAD DE LOS TRABAJADORES INFORMALES
SEGÚN SEXO Y ESTRUCTURA INTERNA**

**Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores informales por tramos de edad**

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Independientes					
<i>Mujeres</i>					
Total	100	100	100	100	100
12-24	9.5	16.3	7.5	17.3	10.5
25-34	18.5	23.0	18.9	21.4	23.3
35-44	24.6	27.3	28.6	25.7	26.2
45-54	25.7	20.1	25.7	18.0	20.8
55 y más	21.7	13.3	19.3	17.6	19.2
<i>Hombres</i>					
Total	100	100	100	100	100
12-24	11.0	17.5	8.6	27.3	13.4
25-34	18.6	22.5	18.4	19.6	18.8
35-44	24.6	25.7	27.9	23.2	23.5
45-54	24.7	20.0	24.4	15.8	21.0
55 y más	21.1	14.3	20.7	14.1	23.3
Microempresas Empleadores					
<i>Mujeres</i>					
Total	100	100	100	100	100
12-24	1.7	5.8	1.4	4.7	6.7
25-34	10.9	25.5	15.1	31.7	12.0
35-44	29.7	37.7	31.7	29.5	29.5
45-54	27.4	20.0	28.5	21.9	31.0
55 y más	30.3	11.0	23.3	12.2	20.8
<i>Hombres</i>					
Total	100	100	100	100	100
12-24	2.0	5.4	1.4	3.0	0.8
25-34	12.7	23.6	11.6	25.2	14.0
35-44	26.5	34.1	27.6	34.0	24.0
45-54	34.0	22.3	30.9	21.6	29.5
55 y más	24.8	14.6	28.6	16.2	31.7
Microempresas Asalariados					
<i>Mujeres</i>					
Total	100	100	100	100	100
12-24	29.4	42.3	18.2	44.6	20.1
25-34	28.3	29.7	35.8	27.8	20.6
35-44	16.3	17.7	27.2	15.1	23.2
45-54	15.0	7.6	13.8	8.5	20.2
55 y más	11.0	2.7	5.0	3.9	15.9
<i>Hombres</i>					
Total	100	100	100	100	100
12-24	29.7	43.2	16.8	46.6	33.6
25-34	25.7	26.7	30.5	24.0	22.6
35-44	18.3	16.6	24.5	16.3	16.6
45-54	14.0	8.8	16.0	9.6	14.3
55 y más	12.3	4.7	12.2	3.5	12.9

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

CUADRO B.II.3: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE EDUCACION DE LOS TRABAJADORES INFORMALES
SEGÚN SEXO Y ESTRUCTURA INTERNA

Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores informales por tramos de años de estudio

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Independientes					
<i>Mujeres</i>					
Total	100	100	100	100	100
0-5	14.0	46.3	12.2	38.3	6.8
6-9	40.6	26.6	26.0	42.3	40.4
10-12	17.6	22.3	42.1	17.6	27.4
13 y más	27.8	4.8	19.7	1.8	25.5
<i>Hombres</i>					
Total	100	100	100	100	100
0-5	15.2	54.3	13.0	32.3	14.7
6-9	41.7	25.3	30.7	47.9	55.0
10-12	15.7	16.8	40.1	17.3	19.9
13 y más	27.4	3.5	16.1	2.4	10.4
Microempresas Empleadores					
<i>Mujeres</i>					
Total	100	100	100	100	100
0-5	2.7	14.9	8.8	9.6	2.9
6-9	22.6	15.4	16.5	30.5	29.6
10-12	13.7	38.8	40.4	28.9	32.5
13 y más	61.0	30.9	34.3	31.0	34.9
<i>Hombres</i>					
Total	100	100	100	100	100
0-5	6.4	30.3	5.5	15.7	5.9
6-9	20.3	22.7	16.7	39.2	37.8
10-12	14.0	28.0	35.8	27.5	36.3
13 y más	59.3	19.0	42.0	17.6	19.9
Microempresas Asalariados					
<i>Mujeres</i>					
Total	100	100	100	100	100
0-5	8.8	19.5	4.4	11.8	13.4
6-9	21.8	27.6	20.2	33.1	60.4
10-12	17.9	45.0	51.9	37.4	20.3
13 y más	51.5	7.9	23.5	17.7	5.9
<i>Hombres</i>					
Total	100	100	100	100	100
0-5	13.1	46.6	10.5	28.4	10.4
6-9	38.1	31.6	28.5	50.7	61.5
10-12	18.3	18.8	44.7	17.2	20.8
13 y más	30.5	3.0	16.1	3.7	7.2

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

CUADRO B.II.4: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE INTENSIDAD DEL TRABAJO DE LOS TRABAJADORES INFORMALES
SEGÚN SEXO Y ESTRUCTURA INTERNA

Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores informales
por tramos de horas trabajadas semanales

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Independientes					
<i>Mujeres</i>					
Total	100	100	100	100	100
1-20	30.8	32.5	30.2	21.7	38.3
21-40	29.5	35.6	27.0	26.2	31.9
41-48	10.6	11.4	15.1	9.6	9.8
49 y más	29.1	20.5	27.7	42.5	20.0
<i>Hombres</i>					
Total	100	100	100	100	100
1-20	20.9	9.7	12.7	12.8	19.3
21-40	28.7	30.9	24.5	23.7	31.5
41-48	16.1	24.2	23.8	17.4	17.8
49 y más	34.3	35.2	39.0	46.1	31.3
Microempresas Empleadores					
<i>Mujeres</i>					
Total	100	100	100	100	100
1-20	3.7	8.0	7.3	13.3	31.5
21-40	26.0	31.8	25.4	18.3	36.6
41-48	11.1	23.7	21.6	15.9	14.4
49 y más	59.1	36.5	45.7	52.5	17.5
<i>Hombres</i>					
Total	100	100	100	100	100
1-20	2.2	2.8	3.8	3.4	14.5
21-40	18.3	19.7	22.4	19.8	28.3
41-48	20.4	27.8	22.4	20.7	21.9
49 y más	59.1	49.7	51.4	56.1	35.3
Asalariados					
<i>Mujeres</i>					
Total	100	100	100	100	100
1-20	24.2	9.6	8.3	15.9	28.7
21-40	32.0	38.8	20.8	23.3	39.4
41-48	19.6	36.3	43.8	20.5	16.6
49 y más	23.8	15.3	27.1	40.3	15.2
<i>Hombres</i>					
Total	100	100	100	100	100
1-20	16.3	5.7	4.5	4.8	9.2
21-40	27.5	29.7	14.4	15.9	26.2
41-48	18.5	39.4	41.9	25.8	30.1
49 y más	37.6	25.2	39.2	53.5	34.5

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

**CUADRO C.I: ESTIMACIONES DE LA OIT SOBRE TRABAJO DOMÉSTICO
SEGÚN TAMAÑO GLOBAL, DIFERENCIACION MUJER-HOMBRE Y EDAD**

Por país, 2001
En porcentaje del total de ocupados de cada país

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
1) General	5.9	9.5	5.9	11.3	7.5
2) Diferenciación Mujer/Hombre					
Mujeres	14.1	21.0	16.0	-	17.0
Hombres	0.1	0.9	0.1	-	0.2
3) Edad					
Total	100	100	100	100	-
12-24	17.9	27.4	12.5	48.1	-
25-34	21.4	26.1	22.4	20.8	-
35-44	24.2	24.9	33.8	14.6	-
45-54	22.3	14.8	20.4	10.4	-
55 y más	14.2	6.8	10.9	6.1	-

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

**CUADRO C.II: ESTIMACIONES DE LA OIT SOBRE TRABAJO DOMÉSTICO
SEGÚN EDUCACIÓN, INTENSIDAD DEL TRABAJO Y COBERTURA
DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Por país, 2001
En porcentaje del total de ocupados de cada país

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
1. Educación					
Total	100	100	100	100	100
0-5	19.4	62.0	15.2	33.5	6.8
6-9	49.8	28.0	45.2	54.2	40.4
10-12	15.9	9.7	35.4	12.2	27.3
13 y más	14.9	0.2	4.2	0.1	25.5
2. Intensidad del trabajo					
Total	100	100	100	100	100
1-20	47.6	16.3	13.6	14.1	-
21-40	29.7	36.3	22.7	28.9	-
41-48	9.5	25.2	27.2	19.1	-
49 y más	13.3	22.2	36.5	37.9	-
3. Cobertura de la Seguridad Social	2.8	28.9	53.8	-	95.5

Fuente: OIT. "Panorama Laboral", 2002; y Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

**CUADRO D.I.1: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE TAMAÑO Y ESTRUCTURA INTERNA DEL TRABAJO INFORMAL**

**Por país, 1990
y Dinámica 1990-2001
En porcentajes de la ocupación de cada país**

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
1. Porcentaje de la Ocupación Total 1990				
- Total	46.3	33.8	32.6	32.3
- Independientes	27,5	20.3	20.9	18.6
- Microempresas	18.8	13.5	11.7	13.7
2. Peso porcentual Microempresas en el Total Informal	0.41	0.40	0.36	0.42
3. Cambio porcentual en 1990/2001 (1990=1.00)				
- Total	0.86	1.08	0.99	1.07
- Independientes	0.75	1.10	0.95	1.15
- Microempresas	1.02	1.06	1.07	0.98

Fuente: OIT. "Panorama Laboral", 2002.

**CUADRO D.I.2: ESTIMACIONES DE LA OIT SOBRE COBERTURA POR LA
SEGURIDAD SOCIAL DEL TRABAJO INFORMAL ASALARIADO**

**Comparación con el Trabajo Formal, por País, 1990
y Dinámica 1990/2001
En porcentajes, Formales=1.00 y 1990=1.00**

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
1) Porcentaje de Cobertura				
- Asalariados de Microempresas	38.1	45.8	63.6	73.0
- Asalariados de Empresas Formales	86.2	86.2	86.3	88.9
2) Brecha (Formales=100)	0.44	0.53	0.74	0.82
3) Cambio Porcentual 1990/2001 Asalariados de Microempresas (1990=1.00)	0.70	0.82	0.71	1.28

Fuente: OIT. "Panorama Laboral", 2002.

**CUADRO E.I.1: ESTIMACIONES DE OIT LA SOBRE
TAMAÑO DEL TRABAJO INFORMAL
SEGÚN SEXO Y ESTRUCTURA INTERNA**

**Por País, 1990
y Dinámica 1990-2001
En porcentajes, Hombres=1.00 y 1990=1.00**

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
1. Porcentaje de la Ocupación Total de Mujeres				
- Total	41.2	30.9	31.2	30.3
- Independientes	26.5	21.3	20.1	18.5
- Microempresas	14.7	9.6	11.1	11.8
2. Porcentaje de la Ocupación Total de Hombres				
- Total	49.4	35.6	33.3	33.6
- Independientes	28.2	19.6	21.3	18.6
- Microempresas	21.2	16.0	12.0	15.0
3. Brecha Mujeres/Hombres (Hombres=1.00)				
- Total	0.83	0.87	0.94	0.90
- Independientes	0.94	1.09	0.94	0.99
- Microempresas	0.69	0.60	0.93	0.79
4. Cambio Porcentual Brecha 1990/2001 (1990=100)				
- Total	0.86	0.82	0.88	0.81
- Independiente	0.83	1.13	0.79	0.76
- Microempresas	0.93	0.70	0.80	0.87

Fuente: OIT. "Panorama Laboral", 2002.

**CUADRO E.I.2: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE COBERTURA POR LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL TRABAJO INFORMAL ASALARIADO,
SEGÚN SEXO**

**Comparación con el Trabajo Formal, por País
1990 y Dinámica 1990-2001
En porcentajes, Formales=1.00 y Hombres=1.00**

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
1. Mujeres				
- Asalariadas de Microempresas	34.3	50.6	64.3	77.8
- Asalariadas de Empresas Formales	86.2	87.5	85.6	89.7
Brecha (Formales = 1.00)	0.40	0.58	0.75	0.87
1. Hombres				
- Asalariados de Microempresas	35.0	43.9	63.3	70.2
- Asalariados de Empresas Formales	83.0	85.4	86.7	88.5
Brecha (Formales = 1.00)	0.42	0.51	0.73	0.79

Fuente: OIT. "Panorama Laboral", 2002.

**CUADRO F.I: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE TRABAJO DOMÉSTICO: TAMAÑO, DIFERENCIACION MUJER-HOMBRE
Y COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

**Por País, 1990
y Dinámica 1990/2001
En porcentajes, y 1990=1.00**

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
1. Tamaño Global				
En porcentaje de la Ocupación Total de las Mujeres	5.7	6.9	5.4	6.8
Cambio porcentual 1990/2001 (1990=1.00)	1.04	1.38	1.09	1.10
2. Diferenciación Mujer /Hombre				
Mujer	14.3	16.7	14.7	16.2
Hombre	0.5	0.5	0.2	0.2
3. Porcentaje con cotización en la Seguridad Social	7.8	24.9	51.7	44.8
Cambio 1990/2001 (1990=1.00)	.36	1.16	1.04	2.12

Fuente: OIT. "Panorama Laboral", 2002.

**ANEXO ESTADÍSTICO
DEL ÁREA ANDINA**

**CUADRO A.I.1: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE EL TAMAÑO DEL TRABAJO INFORMAL**

**Versiones alternativas según ajustes
Por país, 2001
En porcentaje de la ocupación total**

	Colombia*	Perú	Venezuela**
1. Versión Original	55.6	59.5	49.2
2. Versión sin Trabajo Doméstico	50.3	52.9	46.9
3. Ajuste Versión Original por cobertura de la seguridad social	46.6	55.5	45.6
4. Ajuste Versión sin Trabajo Doméstico por cobertura de la seguridad social	43.0	50.0	43.0

Fuente: OIT. "Panorama Laboral", 2002.

* Datos del 2000.

** Datos del 2000.

**CUADRO A.I.2: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE EDAD DE LOS TRABAJADORES INFORMALES**

**Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores por cada tramo de edad**

	Colombia*	Perú	Venezuela
Total	100	100	100
12-24	19.4	24.5	20.6
25-34	25.4	24.8	25.4
35-44	26.6	22.5	24.3
45-54	17.1	16.6	17.1
55 y más	11.5	11.6	12.6

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

* Datos de 2000.

**CUADRO A.I.3: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE EDUCACIÓN DE LOS TRABAJADORES INFORMALES**

**Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores informales
por tramos de años de estudio**

	Colombia*	Perú	Venezuela
Total	100	100	100
0-5	38.4	22.3	13.7
6-9	25.0	21.8	50.8
10-12	25.3	36.3	20.3
13 y más	10.9	19.6	1.5

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

* Datos de 2000.

**CUADRO A.I.4: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE INTENSIDAD DEL TRABAJO DE LOS TRABAJADORES INFORMALES**

**Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores informales
por tramo de horas trabajadas semanales**

	Colombia*	Perú	Venezuela
Total	100	100	100
1-20	14.7	19.2	20.7
21-40	23.1	21.4	38.1
41-49	20.4	13.8	18.8
49 y más	41.6	45.2	17.4

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

* Datos del 2000.

**CUADRO A.I. 5: ESTIMACIONES DE LA OIT SOBRE COBERTURA POR SEGURIDAD
SOCIAL DEL TRABAJO INFORMAL ASALARIADO**

**Comparación con el Trabajo Formal
Por País, 2001
En porcentajes y Formales=1.00**

	Colombia*	Perú	Venezuela**
1. Porcentaje de Cobertura 2001	66.1	48.9	69.9
- Asalariados de Microempresas	31.8	14.8	27.6
- Asalariados de Empresas Formales	82.2	68.8	81.3
2. Brecha 2001 (Formales = 1.00)	0.39	0.22	0.35

Fuente: OIT. "Panorama Laboral", 2002.

* Datos del 2000.

** Datos del 2000.

**CUADRO A.II.I: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE EL TAMAÑO RELATIVO DEL TRABAJO INFORMAL
SEGÚN ESTRUCTURA INTERNA**

**Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores informales de cada país**

	Colombia	Perú	Venezuela
1. Porcentaje de la ocupación total	50.3	52.9	46.9
- Independientes	32.2	34.0	32.1
- Microempresas	28.1	18.9	17.1
• Empleadores	5.1	5.0	4.5
• Asalariados	23.1	13.9	14.3
2. Peso Porcentual de Microempresas en el Total Informal	55.9	35.7	31.6
3. Relación Asalariados por Empleador	4.5	2.8	2.3

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

CUADRO A.II.2: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE EDAD DE LOS TRABAJADORES INFORMALES
SEGÚN ESTRUCTURA INTERNA

Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores informales por tramo de edad

	Colombia	Perú	Venezuela
Independientes			
Total	100	100	100
12-24	32.1	16.5	16.5
25-34	31.5	23.8	24.4
35-44	21.5	24.7	25.4
45-54	9.2	19.9	18.9
55 y más	5.7	15.1	15.0
Microempresas - Empleadores			
Total	100	100	100
12-24	5.2	5.7	4.6
25-34	21.3	25.9	23
35-44	33.3	27.8	32.8
45-54	26.1	25.1	25.2
55 y más	14.1	15.5	14.4
Microempresas - Asalariados			
Total	100	100	100
12-24	32.1	41.5	37.9
25-34	31.5	28.9	29.4
35-44	21.5	16.4	18.3
45-54	9.2	8.8	8.9
55 y más	5.7	4.4	5.5

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

CUADRO A.II.3: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE EDUCACION DE LOS TRABAJADORES INFORMALES
SEGÚN ESTRUCTURA INTERNA

Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores informales
por tramos de años de estudio

	Colombia	Perú	Venezuela
Independientes			
Total	100	100	100
0-5	40.8	25.1	14.6
6-9	25.4	20.4	50.7
10-12	24.4	34.9	19.2
13 y más	8.9	19.6	1.2
Microempresas - Empleadores			
Total	100	100	100
0-5	23.2	13.6	9.5
6-9	18.8	16.7	45.4
10-12	27.6	32.5	24.7
13 y más	29.8	37.2	4.7
Microempresas - Asalariados			
Total	100	100	100
0-5	28.5	12.3	11.6
6-9	26.6	25.4	52.0
10-12	31.4	43.7	23.4
13 y más	13.2	18.6	1.4

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

**CUADRO A.II.4: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE INTENSIDAD DE TRABAJO DE LOS TRABAJADORES INFORMALES
SEGÚN ESTRUCTURA INTERNA**

Por país, 2001

En porcentaje del total de trabajadores informales por tramo de horas trabajadas semanales

	Colombia	Perú	Venezuela
Independientes			
Total	100	100	100
1-20	19.9	25.1	27.5
21-40	27.2	23.6	37.9
41-48	15.1	10.5	13.7
49 y más	37.6	40.5	15.1
Microempresas - Empleadores			
Total	100	100	100
1-20	4.1	4.8	4.9
21-40	13.1	16.3	32.1
41-48	24.9	15.7	29.4
49 y más	57.6	61.9	28.3
Microempresas Asalariados			
Total	100	100	100
1-20	8.2	15.0	9.2
21-40	20.1	22.9	38.9
41-48	30.9	19.1	28.1
49 y más	40.8	42.1	20.4

Fuente: SIAL-OIT.

**CUADRO B.I.1: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE TAMAÑO RELATIVO DEL TRABAJO INFORMAL, SEGÚN SEXO**

Por país, 2001

En porcentaje del total de trabajadores informales de cada país y de cada sexo

	Colombia	Perú	Venezuela
1. Porcentaje de Mujeres en el Total de Ocupados Informales			
- Original	56.7	65.8	45.1
2. Porcentaje de Trabajo Informal en la ocupación total por sexo			
- Original			
Mujeres	56.7	65.8	45.1
Hombres	54.7	54.4	54.9
- Sin Trabajo Doméstico			
Mujeres	45.5	52.0	39.6
Hombres	54.2	53.5	54.8
Brecha Mujeres/Hombres			
(Hombres=1.00)			
- Original	1.04	1.21	0.82
- Sin Trabajo Doméstico	0.84	0.97	0.72

Fuente: OIT. "Panorama Laboral", 2002; y Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

**CUADRO B.I.2 ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE EDAD DE LOS TRABAJADORES INFORMALES SEGÚN SEXO**

**Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores informales
por tramos de edad**

	Colombia*	Perú	Venezuela
Mujeres			
Total	100	100	100
12-24	20.1	24.6	19.1
25-34	25.5	24.7	20.2
35-44	27.7	24.1	25.2
45-54	16.9	16.9	17.3
55 y más	9.8	9.7	13.2
Hombres			
Total	100	100	100
12-24	19.0	24.4	21.9
25-34	25.2	24.9	24.7
35-44	25.6	21.1	23.6
45-54	17.3	16.3	17.0
55 y más	12.9	13.3	12.8

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

**CUADRO B.I.3 ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE EDUCACION DE LOS TRABAJADORES INFORMALES
SEGÚN SEXO**

**Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores informales
por tramo de años de estudio**

	Colombia	Perú	Venezuela
Mujeres			
Total	100	100	100
0-5	38.7	27.6	13.5
6-9	24.3	20.6	48.3
10-12	25.8	34.3	21.3
13 y más	10.9	17.5	1.3
Hombres			
Total	100	100	100
0-5	38.7	17.1	13.5
6-9	25.7	22.9	46.3
10-12	25.9	38.3	21.3
13 y más	10.8	21.7	1.3

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

**CUADRO B.I.4: ESTIMACIONES DE LA OIT
SOBRE INTENSIDAD DEL TRABAJO DE LOS TRABAJADORES INFORMALES,
SEGÚN SEXO**

**Por país, 2001
En porcentaje del total de trabajadores informales
por tramos de horas trabajadas semanales**

	Colombia*	Perú	Venezuela
Mujeres			
Total	100	100	100
1-20	20.9	24.8	31.1
21-40	26.4	19.1	36.8
41-48	18.7	11.6	14.5
49 y más	33.8	43.6	12.7
Hombres			
Total	100	100	100
1-20	9.4	13.8	12.1
21-40	20.4	23.5	39.2
41-48	21.8	15.9	22.4
49 y más	48.1	46.7	21.2

Fuente: Tabulados inéditos del SIAL-OIT.

GLOSARIO

ECONOMÍA Y TRABAJO INFORMAL

Existen varias definiciones de informalidad económica, según el grado de amplitud que se le da al término, hasta incluir a diversas formas del trabajo atípico o flexible en situaciones precarias. Tradicionalmente, la OIT Regional y ACTRAV se han centrado en el enfoque de la sobrevivencia, que identifica las actividades económicas realizadas para el mercado con características de baja productividad, en el sentido de que tienen escasa o nula capacidad de acumulación y derivan en bajos ingresos. Así definida, la situación de informalidad se vincula con el escaso uso de tecnología avanzada, la simpleza de la organización productiva, y la utilización de mano de obra no calificada.

La informalidad económica se presenta siempre en muy pequeñas unidades, las que suelen clasificarse en familiares o microempresariales. Así, mientras que las unidades familiares están integradas por trabajadores por cuenta propia y ayudas familiares sin pago o con pago inestable, las microempresas se componen de empleadores y trabajadores asalariados.

A la inversa, la formalidad está integrada por las empresas privadas (pequeñas, medianas y grandes), así como por el empleo público y las unidades del sector de economía social (cooperativas y otras formas asociativas) que no tienen las escasas características productivas de las microunidades consideradas informales.

Una parte minoritaria de las unidades familiares y de las microempresas se identifican con la “formalidad”, en el sentido de que alcanzan un mayor nivel de productividad y de ingresos, por el uso de mayor tecnología o por factores de localización geográfica que las benefician. Tampoco son estrictamente informales las unidades subcontratadas por empresas formales.

Una consecuencia de la informalidad es el no registro en los distintos sistemas regulatorios estatales, desde lo impositivo hasta lo laboral. Se supone que ello es resultado de la baja productividad de la actividad, que podría entonces hacerse económicamente inviable si tuviera que cumplir con las condiciones que el Estado fija para las actividades formales. En esta definición, las actividades informales surgen por la incapacidad de generación de empleo productivo a ritmo suficiente, y no como resultado de un esquema regulatorio inadecuado. Las barreras de acceso a la legalidad son un fenómeno relevante; pero también son factores determinantes las características estructurales relacionadas con la disponibilidad de fuerza de trabajo, la organización de la producción y del trabajo, y la composición de los mercados, aunque en definitiva tiendan a asociarse, además, con un cierto grado de operación al margen de la regulación. En este marco, la corrección de las imperfecciones de los sistemas regulatorios favorece la integración de las actividades informales a la modernización.

TRABAJO Y EMPLEO

Los conceptos de “Empleo” y “Trabajo” frecuentemente son utilizados como sinónimos, pero técnicamente tienen distinto significado:

- “Empleo” se utiliza para referirse a las relaciones laborales asalariadas (denominadas alternativamente dependientes, subordinadas, o por cuenta ajena), ante el hecho de la existencia de un empleador y de una remuneración.
- “Trabajo” se dirige a una caracterización más amplia, que incluye toda otra forma de actividad humana, como las que realizan los trabajadores independientes (también denominados autónomos o por cuenta propia), algunas de cuyas formas concretas son, además de la actividad del empleador: el trabajo de los socios de cooperativas y otras formas asociativas, la ayuda

familiar no remunerada, el voluntariado, el trabajo de las amas de casa.

EMPLEO ATÍPICO (O FLEXIBLE)

Este término hace referencia a un conjunto de relaciones laborales que se contraponen a los contratos de trabajo típicos. Éstos se caracterizan por contemplar un trabajo en régimen de plena dedicación y por cuenta de un único empleador, así como por su duración indefinida, que puede ser interrumpida por el empleador sólo por causa justificada. A la inversa, el trabajo atípico identifica una situación caracterizada por la ausencia de garantías y de expectativas de continuidad en el empleo.

En otras palabras, el trabajo atípico supera la dicotomía empleador – trabajador según la cual la identidad del trabajador se construye únicamente a partir de la figura del empleador y en oposición a ella. Otras características del empleo atípico guardan relación con las condiciones de trabajo, con los ingresos y prestaciones en materia de seguridad social generalmente inferiores a aquellos de los trabajadores de planta que desempeñan tareas similares o equivalentes, y con la falta de sindicalización.

Las formas de empleo atípico más comunes son: a tiempo parcial, temporal, y a domicilio. Este último tiene relaciones con el colectivo del trabajo informal.

EMPLEO PRECARIO

Este término se vincula al empleo atípico-flexible, para identificar sus componentes de desprotección: inestabilidad, falta de protección social, falta de otros componentes del salario (vacaciones, aguinaldo, plus por horas extras). Con ello, se considera la posibilidad de que una parte de aquel empleo no sea precario, si la empresa por un lado y la legislación y la administración del trabajo por el otro cuidan que la relación laboral flexible coexista con condiciones adecuadas de

trabajo. Es cierto que los contratos atípicos entrañan mayores riesgos para los trabajadores, puesto que, al no garantizar seguridad laboral plena y a largo plazo, aumentan su vulnerabilidad frente a las fluctuaciones de la economía. Sin embargo, en algunos casos, dichos contratos pueden brindar oportunidades e ingresos superiores a los asociados a los contratos clásicos. Esto induce a algunos trabajadores, en virtud de sus aptitudes, conocimientos y contactos, a preferir y hasta exigir relaciones de trabajo flexibles, que les permitan negociar de manera más eficaz su dotación de capital humano entre diferentes compradores.

En relación con la definición de trabajo informal, los asalariados de las microempresas son trabajadores precarios.

EMPLEO NO REGISTRADO

Este concepto se vincula con el anterior, al destacar el elemento de fraude parcial, motivado en la no declaración de la relación laboral ante las autoridades públicas, por parte del empleador. Nuevamente, el término se identifica con “informalidad”, en la medida en que el asalariado trabaja en microempresas económicamente informales.

TERCERIZACIÓN Y SUBCONTRATACIÓN

Estos términos se refieren al fenómeno, originado en las empresas formales, de transferencia de algunas operaciones hacia unidades de menor tamaño. También se utiliza el término externalización. De acuerdo a la definición general aquí utilizada de informalidad, estas unidades subcontratadas o tercerizadas no serían informales, en el sentido de que no se les puede aplicar el criterio de la capacidad de acumulación, que implica la autonomía de operación. La incorrecta caracterización de estas empresas y de estos trabajadores como informales resulta estimulada por el hecho de que frecuentemente, a los fines de reducción del costo laboral, las empresas formales disimulan la relación de dependencia median-

te vías fraudulentas, que hacen aparecer a estas empresas y a sus trabajadores como independientes, lo que colabora con la incorrecta caracterización como informales.

TRABAJO A DOMICILIO

El Convenio 177 de la OIT define el trabajo a domicilio como el trabajo que una persona realiza en su domicilio o en otros locales que escoja, distintos de los locales de trabajo del empleador; a cambio de una remuneración; y con el fin de elaborar un producto o prestar un servicio conforme a las especificaciones del empleador, independientemente de quién proporcione el equipo, los materiales u otros elementos utilizados para ello, a menos que esa persona tenga el grado de autonomía y de independencia económica necesario para ser considerada como trabajador independiente en virtud de la legislación nacional o de decisiones judiciales.

Los elementos que configuran una relación de subordinación o dependencia laboral son el hecho de que el pago se realiza por el trabajo incorporado en la producción de un cierto bien o servicio y no por el valor del producto elaborado o el servicio brindado; y también el hecho de que, si bien es el trabajador quien elige el lugar de trabajo y decide cómo organizar su jornada laboral, es el empleador quien establece las características del producto o servicio y fija los términos y condiciones de entrega y pago del mismo.

La OIT ha utilizado también la siguiente definición del trabajo a domicilio: “La producción de bienes para un empleador o un contratista o la prestación de un servicio a dichas personas en virtud de un acuerdo con arreglo al cual el trabajo se efectúa en el sitio que elige el trabajador, a menudo su propio hogar. Ese trabajo se suele desempeñar sin fiscalización directa por parte del empleador o del contratista». Esta definición es menos restrictiva que la del Convenio, al no excluir situaciones en donde el trabajador a domicilio es considerado como independiente por la

legislación nacional o las decisiones judiciales. En este enfoque, algunas formas de trabajo a domicilio podrían ser consideradas informales.

TRABAJO DOMÉSTICO

El trabajo doméstico es el realizado en el hogar, a los fines de la reproducción y manutención del conjunto de sus integrantes. Incluye la autoproducción de alimentos, si bien éstos no son vendidos en el mercado. Puede ser no remunerado, cuando lo realiza un miembro propio del hogar, o remunerado, cuando se contrata a una trabajador o a una trabajadora para reemplazar o complementar a aquél.

Originalmente, se tendió a considerar al trabajo doméstico remunerado como una categoría particular, ya que no reunía condiciones básicas de la definición general. Actualmente existe un amplio consenso en considerarlo una relación atípica de trabajo dependiente.

SEXO

Hace referencia a lo biológico, o a las características anatómicas sexuales diferentes para hombres y mujeres.

GÉNERO

Es un concepto, una categoría que hace relación a los aspectos ideológicos y de comportamiento, así como de actitudes, valores y expectativas de feminidad y masculinidad que una sociedad determinada atribuye a cada uno de los sexos.

PERSPECTIVA DE GÉNERO

Implica hacer un análisis de manera diferenciada de la situación de hombres y mujeres, y de sus necesidades e intereses, de acuerdo a los papeles socialmente asignados a cada sexo. Analiza las relaciones de poder entre ambos, identificando sus causas y buscando incidir en ellas para lograr la igualdad de oportunidades y la equidad.

BIBLIOGRAFÍA COMENTADA

ALVES MAIA, María Leonor; ARBALÚ, Rocío; otros. *Las organizaciones gremiales del sector informal urbano*. Organización Internacional del Trabajo – ACTRAV, 1998, Documento de trabajo No. 71.

Documento que recoge estudios sobre el tema en Brasil, Colombia, Perú y Chile. En Brasil, el estudio se realizó en Recife y Pernambuco, sobre las asociaciones y cooperativas del sector informal de la economía. Sus resultados se prestan a partir de una serie de entrevistas realizadas a organizaciones con estas características. De Chile se presenta un estudio sobre las asociaciones gremiales del sector informal de la economía de la región metropolitana. De Colombia se presenta un estudio sobre las organizaciones gremiales del sector informal de la economía exponiendo las razones para su organización, las formas jurídicas, su estructura, y su distribución geográfica y sectorial. De Perú se hace una descripción de las organizaciones gremiales del sector informal, su capacidad de negociación y participación en la vida política del país.

CARR, Marilyn; ALTER CHEN, Martha. *La globalización y la economía informal: las repercusiones de la globalización del comercio y la inversión en los trabajadores pobres*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2002.

Este estudio explora las relaciones entre globalización e informalización como factor independiente de la reestructuración y la crisis económica a nivel nacional. Para ello pone el acento en las modalidades informales de empleo que se desarrollan a nivel de las cadenas mundiales de producción, mediante subcontratación. Por lo tanto, trata de fun-

damentar el enfoque complementario al de la subsistencia.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *Hacia un nuevo paradigma: Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2002.

El conjunto de textos reunidos en este libro representa un producto palpable de la Conferencia internacional «Hacia un nuevo paradigma: Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe», organizada en Santiago de Chile, en septiembre de 2001, por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Universidad del Estado de Michigan.

Este libro, que contiene 19 artículos de conocidos especialistas, se organiza en siete secciones que abordan el análisis del capital social y su relación con el desarrollo, las políticas públicas, la pobreza urbana, la dimensión de género, el mundo rural y la sostenibilidad ambiental. Las perspectivas teóricas y analíticas, así como los enfoques disciplinarios, son heterogéneos, diversidad que enriquece este texto. Su publicación constituye una importante contribución para investigadores, académicos, estudiantes y trabajadores en el terreno, involucrados en el desarrollo de la teoría del capital social y su aporte al diseño y puesta en marcha de políticas y programas orientados a la reducción de la pobreza.

Entre los principales desafíos futuros planteados por este libro, se encuentra la necesidad de explorar la formación y mantenimiento de capital social en las sociedades de América Latina y el Caribe, que son altamente desiguales y segmentadas. Asimismo, la necesidad de examinar las mejores formas de eslabonamiento entre organizacio-

nes de base y Estado, para eliminar aspectos negativos del desarrollo latinoamericano, como son el clientelismo y la corrupción. En este desafío adquiere extrema importancia el fortalecimiento de los actores sociales más débiles y el rendimiento de cuentas de la gestión pública en sus niveles municipales, regionales y nacionales. Entre los actores principales que hay que considerar se encuentran las mujeres pobres urbanas y rurales, así como grupos rurales e indígenas largamente excluidos de los procesos de desarrollo.

HURTADO, Montserrat. *Las organizaciones sindicales y el sector informal: reflexiones para la formación y la acción*. Lima, Organización Internacional del Trabajo–ACTRAV, 2000, Documento de Trabajo No. 133.

Es el único estudio producido por la OIT en América Latina que se refiere a la formación profesional del trabajo informal desde una perspectiva sindical, sistematizando las críticas que se suelen hacer a la formación profesional, generalmente dirigida hacia los trabajadores formales, y señalando las necesidades específicas de la formación para el trabajo informal. En un capítulo final, de línea los rasgos generales de un programa de formación sindical en esta materia.

Es recomendable revisar este texto para identificar la organización doméstica y social de los trabajadores de la economía informal, profundizar sobre el tema de las mujeres trabajadoras en la economía informal y en el tema de formación de estos trabajadores.

MALDONADO, Carlos; HURTADO, Montserrat, *El Sector Informal en Bogotá. Una Perspectiva Interdisciplinaria*. 1997.

Es un estudio de lectura obligada, si se quiere abordar el tema de la informali-

dad en la ciudad de Bogotá (Colombia). El estudio fue una importante experiencia de participación de trabajadores, gobierno y empresarios. El documento presenta en cinco partes y 12 capítulos un resumen de un extenso estudio. En la primera parte, hace un análisis del contexto en el que se desarrolla el estudio. La segunda parte desarrolla el contenido del estudio, iniciando con una definición de la informalidad y una caracterización de este sector en la ciudad. Hace referencia al marco legal, sus enfoques y aplicaciones, así como al costo y el beneficio de su legalización. Hace un diagnóstico de las organizaciones del sector, el cual fue validado participativamente, y presenta un estudio sobre el comercio informal. En la tercera parte del documento, se propone diversas metodologías para la evaluación del impacto de los servicios de apoyo a la microempresa sobre las condiciones laborales del sector, y para la formación de empresarios de la microempresa; así como acciones metodológicas para el incremento de la productividad de las microempresas. La cuarta parte del documento se refiere al tripartismo y el sector informal. La quinta y última parte presentan los resultados del seminario de síntesis del Proyecto.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Informe y Resolución. El trabajo decente y la economía informal*. Conferencia Internacional del Trabajo. 90ª reunión. Ginebra, 2002.

La 90ª Reunión de la CIT actualizó, diez años después, la posición de la OIT en relación con la economía y el trabajo informal, vinculándolos con el nuevo concepto de trabajo decente. Para ello, la Conferencia produjo un amplio informe de apoyo y aprobó una Resolución específica.

La característica distintiva de esta nueva etapa de trabajo de la OIT es que modifi-

ca de manera importante la definición original, combinando ahora el enfoque de las unidades económicas con el de las personas, amplificando así fuertemente la definición original, incluyendo ahora las diversas formas de trabajo flexible precario e incluso formas de autoproducción doméstica. Por esta vía, la OIT estimula que los usuarios puedan optar por todo el universo o por distintos subuniversos.

Véase también el Informe de la Comisión de la Economía Informal, en que se ha registrado el debate previo.

Para ubicar en perspectiva histórica este etapa de la OIT, consultar los trabajos producidos para la 77ª y 78ª Reunión: “Promoción del empleo por cuenta propia” (Informe) y “El dilema del sector no estructurado” (Memoria del Director General).

Organización Internacional del Trabajo - ACTRAV.

Los sindicatos y el sector formal: en pos de una estrategia global. Documento de información para el Coloquio Internacional de igual título. Ginebra, 1999.

Es el estudio más amplio elaborado por ACTRAV, sobre la base de una encuesta a organizaciones sindicales realizada por la CIOSL, con el apoyo de la OIT un tiempo antes. Tiene la particularidad de reivindicar el enfoque de la sobrevivencia, un tiempo antes que la OIT en su conjunto ampliara el concepto, en la 90ª Reunión de la CIT. En términos de propuestas de estrategia, presenta un amplio catálogo de recomendaciones, diferenciando las que son de aplicación «interna», en el sentido de que afectan a variables organizativas, y las que son «externas», en cuanto posicionamientos sindicales a favor de políticas estatales y de otros actores sociales. Este segundo capítulo incluye ya una toma de posición a favor de la utilización, en el campo de la informali-

dad, de la Declaración de la OIT de 1998 sobre normas fundamentales.

Organización Internacional del Trabajo. *El trabajo en el mundo, 1997-98.* Véase especialmente el Capítulo “Las relaciones de trabajo y el sector no estructurado”. Ginebra, 1998.

Este estudio es el antecedente directo de la nueva etapa de trabajo de la OIT en relación con la economía y el trabajo informal. Incluye el análisis de las dificultades de organización, de las necesidades y aspiraciones socioeconómicas de los trabajadores del sector, y de las características, dificultades y perspectivas de las organizaciones de trabajadores del sector.

Organización Internacional del Trabajo. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Panorama Laboral.* (Publicación periódica anual, desde 1995).

Esta publicación periódica presenta el banco de datos de la OIT regional, originado en su Sistema de Información y Análisis Laboral (SIAL, con sede en Panamá). Un capítulo importante del banco se refiere al trabajo informal, presentando información homogeneizada para 13 países. Las variables analizadas están desagregadas por sexo. En ocasiones, los datos son utilizados como base para el análisis de aspectos específicos: véase, por ejemplo, “Diferenciales de ingreso entre hombres y mujeres”, por Lais Abramo, en la edición del 2001.

Para un panorama más amplio acerca de las estadísticas sobre trabajo informal disponibles a nivel nacional, incluyendo aquellas que no son homogéneas, véase la obra: “ILO Compendium of official statistics on employment in the informal sector”. Ginebra, ILO- STAT, Working Paper 1, 2002.

Organización Internacional del Trabajo. Oficina Regional para América Latina y Caribe - ACTRAV: *Informalidad y Seguridad Social en países de América Latina*. Lima, 2001.

El estudio presenta análisis para Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. Un valor adicional de este estudio, desde la perspectiva sindical, es que incluye en un lugar central los resultados obtenidos de encuestas a organizaciones sindicales, elaborados por el Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS del Uruguay, del PIT-CNT de Uruguay.

Para información adicional sobre estos y otros países (Ecuador, Panamá, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y República Dominicana), consultar los informes del proyecto CIOSL-ORIT/FNV/OIT-ACTRAV: “Estudios sobre alternativas de cobertura de Seguridad Social para trabajadores/as del sector informal de la economía”. Lima, 2001.

El antecedente de esta línea de trabajo es “El sector informal y la Seguridad Social”, publicado en 1990 por el PREALC-OIT, con la autoría de Carmelo Mesa Lago.

Oficina Internacional del Trabajo. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *El trabajo decente y la economía informal*. Presentado a la 90ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Lima, 2002.

Este documento presenta un amplio recorrido por lo que se ha llamado la economía informal. Describe a quiénes forman parte de ella y por qué está creciendo este tipo de economía en el mundo. Hace referencia a los derechos en la economía informal, desde las declaraciones e instrumentos de la OIT para ello. La mejora de la protección social es otro de los temas

que trata analizando el déficit de protección social en la economía informal y planteando algunas alternativas. Reconoce la necesidad de fortalecer la representación de los trabajadores de la economía informal, para lo cual define un papel de los gobiernos nacionales y locales, así como de los sindicatos, los empleadores y las cooperativas. Finalmente dedica el último capítulo a la necesidad del empleo decente en el mundo.

Oficina Internacional del Trabajo. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Panorama Laboral*, 2002. Lima.

Es un documento de obligada referencia para comparar la situación laboral en América Latina y el Caribe. Presenta estadística y análisis sobre el progreso laboral en el 2002: por ejemplo, proyecciones del desempleo y el producto interno bruto, así como un análisis sobre el trabajo decente en estos países. Trata también algunos temas especiales, como una Agenda para el crecimiento del trabajo decente en América Latina y el Caribe, y hace una exposición sobre los indicadores para medir el índice de trabajo decente. Entre los temas especiales, incluye un análisis sobre negociación colectiva e igualdad de género; el trabajo decente y la calidad de vida familiar; y sobre el tema de las migraciones internacionales y el mercado de trabajo global.

Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Sindicatos y la economía informal*. Educación Obrera, No. 127 (2002).

Esta publicación recoge una serie de artículos de diferentes autores sobre la informalidad y su concepto, las alianzas y la cooperación y sobre lo que llama “aspectos desconocidos” de la economía informal. La lectura de variadas opiniones y experiencias permite enriquecer la discusión y la argumentación.

TOKMAN, Víctor E. *De la informalidad a la modernidad*. Oficina Regional de la OIT para América Latina y Caribe, Lima, 2001.

En 8 capítulos se recogen las conclusiones de un proyecto iniciado en 1995, coordinado por Eliana Chávez, Emilio Klein y Victor Tokman, realizado en Brasil, Colombia, Chile, Jamaica y Perú, cuyo objetivo fue indagar sobre las diversas regulaciones que se relacionan con la microempresa y el sector informal. Esto permitió definir una serie de recomendaciones orientadas a hacer más factible una mayor adecuación del funcionamiento de estas empresas con las regulaciones vigentes. Para este fin se analizaron las regulaciones laborales, impositivas y municipales en cada país. El libro presenta un trabajo comparativo del efecto que han tenido en diferentes países los marcos normativos especiales diseñados para las microempresas, bajo la forma de estatutos especiales que incluyen cuestiones fiscales, de formación de recursos humanos, de nivel de salarios y otros. Recoge los

estudios realizados en cada país, así como las conclusiones y recomendaciones de los estudios con el propósito de que contribuyan a una mayor integración entre las autoridades públicas, los microempresarios y trabajadores del sector informal.

TOMEI, Manuela. *El trabajo a domicilio en países seleccionados de América Latina: una visión comparativa*. Cuestiones de Desarrollo. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo. 1999, Documento de Discusión, 29.

Es el estudio más completo sobre trabajo a domicilio efectuado para América Latina, sobre la base de análisis nacionales en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay y Perú. La importancia del enfoque utilizado es que avanza sobre nuevas formas de trabajo a domicilio que difícilmente son incorporables a la informalidad, perteneciendo más bien al campo del trabajo flexible precario en condiciones de subcontratación, originado en empresas formales.