

COOPERACION SINDICAL EUROPEO- LATINOAMERICAN: LOS PROGRAMAS DE UGT-ISCOD SOBRE EMPLEO INFORMAL

**José Manzanares
Alvaro Orsatti**

**Aporte de UGT y RELATS
a la FLAA, Fundación Luis Anderson
Publicado en la web de FLAA**

2019

Presentación

El concepto de “informalidad” tiene más de cuarenta años. En su primera versión (“sector informal”) comenzó a utilizarse en estudios aplicados a países africanos. Posteriormente, fue adoptado por el Programa Regional de Empleo para América Latina y Caribe (PREALC) de OIT.

La perspectiva de la informalidad demoró algunos años en incorporarse al sindicalismo internacional: recién en 1988 la CIOSL, Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres aprobó una resolución congresal que hacía uso del nuevo término. Igual recorrido siguió la ORIT, Organización Regional Interamericana de Trabajadores, en

esos mismos años, cuando incorporó el tema a su documento de base para su Congreso de 1989, de donde derivó una resolución.

Inmediatamente, ORIT propuso al recién creado ISCOD, Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo, de la UGT española, un programa de formación sobre informalidad que se desarrolló a partir de 1991, y que es muy posible sea el primero en su tipo en el sindicalismo internacional.

En los años siguientes, CIOSL fue protagónica de la profundización del enfoque sobre informalidad que tenía OIT, al promover (mediante un taller mundial, en 1999), un enfoque renovador que incorporaba la informalidad (no registro) de los trabajadores fuera del sector informal. Ello derivó en la aprobación de la Resolución “Economía Informal y Trabajo Decente”, en 2002.

Desde ORIT y UGT, este enfoque fue también legitimado con la Declaración de Córdoba (2007), surgida de un encuentro iberoamericano.

Luego de que ORIT siguiera con la formación en este tema con la cooperación holandesa, en 2005 se renovó la alianza con UGT/ISCOD, que se prolongaría hasta 2011, los últimos tres años ya en el marco de la nueva CSA, Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas.

En este período, CSA y UGT desarrollaron una nueva iniciativa con el formato de Observatorio, centrado en UPTA, Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos.

Estaba prevista la continuidad de esta alianza pero los cambios en la política de cooperación española afectaron la continuidad (ello también sucedió con el proyecto sobre

“autorreforma sindical” que UGT y CCOO apoyaban vía la OIT regional)

Este artículo reseña entonces este proceso, como celebración del trabajo realizado,

I. ANTECEDENTES DESDE LA CIOSL

Previo a la consideración de la última resolución de la CIOSL, conviene reseñar el desarrollo histórico previo de esta organización en la temática bajo estudio: La primera referencia se encuentra en el Congreso de la refundación posterior a la división, en la segunda posguerra, bajo la forma general de un llamado a extender la sindicalización a los trabajadores desorganizados (por ejemplo, X Congreso, Milán, 1951).

Treinta años después, un Seminario sobre políticas de empleo aplicado al caso latinoamericano (Caracas, 1981) produjo un informe que introducía la temática de los autoempleados y de los vendedores ambulantes, como manifestación de la explosión demográfica, del subempleo y la miseria. Sin embargo, el tema no fue retomado luego en las recomendaciones de políticas, las cuales apenas hacían mención de las pequeñas y medianas empresas.

A finales de esa década, los documentos del XIV Congreso (Melbourne, 1988) introducen el término “informalidad”, e incorporan a su lista de prioridades la organización de estos trabajadores y trabajadoras.

Al año siguiente, la CIOSL publicó un documento que combinaba elementos tomados de la experiencia de países en desarrollo, incluyendo países desarrollados, India y América Latina (con base en la experiencia de ORIT)

Más adelante, el XV Congreso (Caracas, 1992) aprobó la resolución “Estrategias para la integración de los trabajadores marginados”, planteando la existencia de un fenómeno de marginalidad laboral común a todos los países, producto de diversos factores: la crisis del desempleo, la desregulación laboral, la aplicación de programas de ajuste estructural.

Interesa reseñar esta resolución porque aportaba ya elementos novedosos en relación al enfoque tradicional de informalidad. La Resolución:

- partía de señalar que el elemento común al conjunto de estos trabajadores es su condición de socialmente aislados, subremunerados, no reconocidos, explotados, sujetos a las peores y más peligrosas condiciones de trabajo, sin disfrutar de servicios de bienestar social, sin protección contra despido y de todo otro medio para defender sus intereses. Todo ello, a menudo, era a su vez, consecuencia de que no estar sindicalizados.

- utilizaba, además de empleo desprotegido, los términos “informal”, “irregular”, “marginal”, “vulnerable” y “precario”, dando como ejemplos: trabajadores a domicilio, contratados o subcontratados, temporarios, a tiempo parcial, de temporada, empleados de manera ilegal, rurales, familiares no remunerados, trabajadores domésticos, migrantes sin derechos de residencia, independientes.

-consideraba parte del sector informal a todas las ocupaciones vulnerables, incluyendo las que aparecen como “enclave” en el medio formal, ejemplificando con los contratos temporales y estacionales, y con el trabajo en zonas francas y por turnos.

-introducía la idea de “grados de informalidad”, en cuanto a que, ante la falta de oportunidades, una parte de la población se dedica al trabajo independiente como forma de sobrevivencia. En el otro extremo, la informalidad se derivaba, en la era posfordista, de la especialización flexible y la descentralización del trabajo, con ejemplos en el caso italiano y la “japonización” de las estrategias de administración.

Dos aspectos destacados de este enfoque eran también: la incorporación del trabajo infantil como un caso particularmente grave de informalidad, y una toma de posición crítica respecto de los enfoques (identificados con Hernando de Soto) de política hacia la informalidad que hacen hincapié en su potencial empresarial como parte de una perspectiva “optimista... que glorifica el papel que pueden desempeñar

La conclusión estratégica de esta resolución, además de defender una política progresiva de los gobiernos hacia la integración, y de oponerse a medidas gubernamentales y del empresariado tendientes a dar un carácter ocasional al empleo, se centraba en la necesidad imperiosa de que los Sindicatos organicen y se hagan portavoces de estos trabajadores.

Como parte de la tarea, el sindicalismo debía presionar a las autoridades para que se incluyera como prioridades constituir y afiliarse a sindicatos, y crear condiciones para facilitar el crecimiento de sus organizaciones. Las campañas de

sindicación podrían implicar la creación de estructuras específicas para fomentar nuevas actividades, y el suministro de información y proyectos socioeconómicos:

La Resolución de la CIOSL en el Congreso de 2004 reafirmó este enfoque, planteando que:

- *“...la organización de los trabajadores es el reto número uno ... la membresía sindical ha de incluir una amplia variedad de sectores laborales...los sindicatos deben abordar directamente las oportunidades y los retos a la sindicalización, cambiando sus prioridades y dedicando mayores recursos al crecimiento.*
- *la solidaridad requiere que los sindicatos extiendan la posibilidad de afiliación sindical a los no organizados en sus respectivas esferas de actividad, incluyendo aquellos que realizan trabajo de manera informal y en situaciones no tradicionales o atípicas.*
- *los sindicatos deben disponerse a adaptar sus estructuras y mandatos y a brindar asistencia al establecimiento de nuevos Sindicatos, como compromiso renovado de reflejar la diversidad de la membresía.*
- *en muchas situaciones esto debe involucrar ante todo cambios de los marcos legales o institucionales mediante los que se establece el estatus de los trabajadores y empleadores, o a través de los cuales se reconocen y protegen los sindicatos y las relaciones de negociación colectiva”.*

El Programa de Acción de la CIOSL incluía entonces, entre otros contenidos:

- *“promover métodos innovadores en la sindicalización;*
- *promover estrategias para ayudar a las categorías más vulnerables de trabajadores, como los empleados en micro y*

PYMES, así como los trabajadores temporales y otros que se encuentran en situaciones de empleo precario;

- fomentar esfuerzos encaminados a abordar los problemas de la autoorganización y representación, a través de proyectos de cooperación al desarrollo”.

La CIOSL también contemplaba la colaboración en estos mismos temas con las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI).

II.ANTECEDENTES DESDE LA ORIT

El origen del trabajo de ORIT en esta materia se ubica en la primera parte de los años ochenta, vinculado a la incorporación de lo que se denominó “sindicalismo sociopolítico”. Para ello se contaba con avances iniciales sobre el carácter político del sindicalismo, provenientes del X Congreso, en Toronto 1981, que fueron retomados en el contexto del XI Congreso, en México 1985.

Allí se discutió sobre la necesidad de que la Educación Sindical desarrollara una *“cultura política superadora de la etapa tradicional, en 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”*. 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 reivindicativo que delega la elaboración de las estrategias a otros debía convertirse en alguien que también*

es especialista, en cuanto conoce y puede orientarse en la teoría política y la economía”.

En consecuencia, al nuevo Departamento de Educación Sindical (DES) -por primera vez con carácter estatutario-, recibía la encomienda de incorporar *“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 tradicionalmente identificados con la Educación Obrera. También se señaló la importancia de realizar actividades de investigación, como fase indispensable complementaria de los Programas educativos.

En paralelo, también se había creado el Departamento de Proyectos Socioeconómicos (DPSE), que se había creado en 1984 como derivación de una nueva política de Proyectos socioeconómicos iniciada por la CIOSL. La coordinación del Departamento en la ORIT estaba a cargo de la solidaridad de la Histadrut israelí, que traía consigo su tradición en la materia denominada Sector Social de la Economía.

Una acción importante en este ciclo fue la organización de un grupo de trabajo intersindical que acordó la Declaración de Antigua (en el marco de un evento realizado en esa ciudad de Guatemala). El DPSE participó entonces en el campo de la informalidad, y realizó una pequeña investigación que incluía una encuesta a sobre antecedentes en proyectos socioeconómicos y expectativas a futuro. Sobre esa base, ORIT promovió apoyó proyectos en marcha y otros nuevos.

La Declaración mencionada todavía no utilizaba el concepto de informalidad, pero al año siguiente el DPSE, junto al de educación, publicaron pequeñas notas de formación sobre la informalidad.

Cuando se organizó el XII Congreso (Caracas, abril 1989), ambas estructuras recuperaron este trabajo conjunto y lo volcaron en la redacción del documento de base “El desafío del cambio. Nuevos rumbos del sindicalismo”. Ello incluyó sendos capítulos sobre sector informal y sobre sector social.

Ese mismo año, en la publicación antes mencionada, CIOSL reconocía la “vital importancia” del trabajo de la ORIT, para avanzar en políticas sindicales en los países en desarrollo.

A partir de 1990, los dos Departamentos comenzaron la organización conjunta de Seminarios temáticos, generalmente con un público mixto de dirigentes y cuadros de Organizaciones formales e informales. Para ello, se recurrió al Proyecto que por entonces desarrollada ORIT con la Cooperación Sindical italiana, a través de la CISL¹.

En esa asociación, el aporte del DPSE fue estimular la profundización y mejoramiento de la actividad económica de los trabajadores informales, en el marco de la promoción que el Departamento venía haciendo del Sector Social. Por su parte, el DES proporcionaba los fundamentos sociopolíticos generales de ORIT para fomentar un acercamiento conceptual y práctico del trabajador informal al mundo sindical.

¹ Esta interacción fue desarrollada por los titulares respectivos de las dos áreas, el costarricense Gerardo Castillo, desde la educativa, y en argentino/israelí Miguel Frohlich.

Esta perspectiva se conectaba en lo profundo con antecedentes históricos sobre la conformación de la estructura sindical latinoamericana. Por ejemplo, en Guatemala, ya desde los años 50 se registraban Sindicatos de Trabajadores Informales, como albañiles, barberos, limpiabotas, tejedores típicos, sastres, Asimismo, en Colombia, la base sindical de UNTRACUT (origen de la posterior CUT), eran trabajadores informales en un 80% (tarjeteros, voceadores de periódicos y loterías, inválidos, transportistas urbanos, vendedores de comestibles en los estadios, entre otros).

III. EL PROYECTO ISCOD-ORIT Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ACCIÒIN MULTIPLE HACIA EL SECTOR INFORMAL

En el escenario descrito en el capítulo anterior de asociación entre los departamentos de educación y de proyectos socioeconómicos, ORIT acordó un programa de cooperación con la recién constituida ISCOD, en que se continuaba con esa doble temática de manera integrada: el Programa “Educación Sindical para el Desarrollo Socioeconómico de los países de América Latina: Trabajo Informal y Sector Social”.

El proyecto comenzó en junio 1991 y se prolongó durante un año. En sus considerandos, el Proyecto se proponía *“hacer frente a las necesidades de algunos sectores, como es el sector informal, rural y urbano”*, mediante el *“estudio a fondo de los proyectos de desarrollo patrocinados por los*

Sindicatos” y la “formación de aquellos representantes sindicales implicados en la preparación y ejecución de Programas de desarrollo económico”.

El proyecto se aplicaba sobre el sindicalismo de doce países: en Centroamérica: Honduras, Guatemala, El Salvador, Costa Rica; México, Panamá y Rep. Dominicana, en Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; en el área andina: Colombia, Perú y Ecuador.

Se realizaron 11 seminarios, con la participación de 14 centrales y confederaciones afiliadas y fraternales, 65 organizaciones representativas, y 251 participantes, sumando 150 representantes directos del trabajo sindical en la informalidad, junto a otros 101 sindicalistas.

El contenido de los Seminarios se dividía en dos partes, a cargo de cada Departamento de ORIT. En la primera, se presentaba la estrategia de acción múltiple y de alianzas con otros sectores sociales, especialmente el cooperativismo (con el apoyo de la cooperación española en esta materia), se revisaba un diagnóstico sobre la informalidad, a cargo de expertos locales, se introducían elementos de seguridad social, y se producía un perfil del diagnóstico sobre la informalidad. En la segunda, se discutían los modelos de Sector Social sindical aplicables a la informalidad, y se presentaba una introducción sobre la empresa económica, desarrollando una tipología, instrumentos contables, elaboración de proyectos, seguimiento y evaluación. Finalmente. Finalmente, se elaboraba un documento de compromiso de cada Central para dar cabida al tema en su plan de acción.

- Seminario nacional Colombia. Con la FUTD, Federación Unitaria de Trabajadores Democráticas (la afiliada a ORIT en representación de la CUT) y la CNC. Bogotá, agosto 1991
- Seminario Subregional Centroamericano. Con el sindicalismo de Panamá (CTRP), Honduras (CTH), Guatemala (CUSG), El Salvador (CTD) y Costa Rica (CTRN). En Tegucigalpa, agosto 1991
- Seminario nacional Uruguay. Con PIT-CNT. Montevideo, septiembre 1991.
- Seminarios locales Paraguay. Con CUT. Asunción y Ciudad del Este, septiembre 1991.
- Seminario nacional Republica Dominicana. Con CNTD. Santo Domingo, noviembre 1991.
- Seminario nacional Chile. Con CUT. Santiago, noviembre 1991.
- Seminario local Brasil. Con CUT. Mineiros, mayo 1992.
- Seminario nacional Perú. Con CTP. Lima, mayo 1992.
- Seminario nacional Argentina. Con FAECYS (Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios, afiliada a ORIT en representación de la CGT). Buenos Aires, mayo 1992.
- Seminario nacional Ecuador. Con CEOSL. Quito, mayo 1992.

Las Centrales coorganizadoras de cada país estuvieron a cargo de la selección de expertos locales y de participantes, así como de los énfasis del programa. La mayor parte de los seminarios garantizó la permanencia de los participantes informales mediante el pago de un pequeño “salario caído”.

Durante el proyecto se elaboraron materiales educativos sobre temas sindicales en general y sobre proyectos socioeconómicos en particular. También se obtuvieron una gran cantidad de referencias sobre el diagnóstico,

perspectivas y propuestas hacia el trabajo informal, lo que fue utilizado luego para retroalimentar la propuesta de ORIT en la materia. Las fuentes fueron variadas:

- Documentación del sector público (reglamentaciones, ordenanzas, proyectos de normas), la prensa (coberturas de episodios de conflicto), y las propias organizaciones del trabajo informal (documentos, petitorios, estatutos, proyectos de normas), la actividad oficial.
- Encuestas escritas personales a los participantes y dirigentes de las Centrales.
- intercambios orales durante el seminario.

El proyecto tuvo efectos claros sobre la estrategia de las organizaciones que lo integraban, y sobre otras. En un balance, se han encontrado decisiones en favor del trabajo hacia la informalidad en: CTM de México, CTV de Venezuela CUSG de Guatemala, CNTD de República Dominicana, CTRP de Panamá, FST y CUS de Nicaragua, CUT de Paraguay, CUT de Brasil, CUT de Colombia, PIT-CNT de Uruguay, CUT de Chile, CTRN de Costa Rica, CTH y FUTH de Honduras, CTP y CUT de Perú, CTD de El Salvador, y COB de Bolivia

En algunos casos, las principales dirigentes llegaron a las Comisiones Directivas de sus Centrales. Ejemplos: la CUT de Colombia, la CUT de Paraguay, la CTD de El Salvador, la CTRP de Panamá y la COB de Bolivia.

Sobre la base de las enseñanzas del proyecto, ORIT presentó a su XIII Congreso (Toronto, 1993) una “Estrategia de acción múltiple hacia el sector informal”, que fue aprobada como resolución. Se integraba por un capítulo “interno” y otro “externo”. Al año siguiente, un Encuentro Regional con

los dirigentes de las Organizaciones contactadas (Caracas, 1994) hizo algunos ajustes, particularmente en el capítulo externo. El recuadro adjunto presenta este acumulado:

ORIT: Estrategia de Acción Múltiple hacia el sector informal, 1993

- Estrategia interna. *Este capítulo se refiere a las tareas hacia el interior de las organizaciones sindicales, particularmente en el campo de la educación, organización y acción, con el objetivo de consolidar una política permanente de vinculación con los trabajadores informales. Para ello se considera desde la mera alianza con organizaciones no sindicales de estos trabajadores, hasta la representación directa mediante sindicalización.*

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 público en general, con base en 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 en la propia comunidad donde viven, de carácter cultural, recreativo y de capacitación-formación en temas productivos, en locales no sindicales y sindicales.*

4. Actividades de organización del trabajo informal.

- *modificación de los estatutos de la central para dar cabida al trabajo informal y 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, .*
- *fomento a la creación de federaciones de organizaciones del trabajo informal.*

5. Reformas estatutarias en las centrales.

Los estatutos sindicales generalmente han seguido de cerca, por la necesidad de ser aceptados por la autoridad, el Derecho Colectivo de Trabajo vigente. Este, a su vez, se ha caracterizado por repetir el modelo tradicional de los países desarrollados, centrado en los trabajadores en relación de dependencia. Por lo tanto, para el desarrollo de políticas de afiliación y asociación de trabajadores informales,

frecuentemente es necesario ampliar las referencias sobre los sujetos a considerar. En la práctica, en varios países de la Región, las Centrales ya practican esta política, lo que implicaba, habitualmente, un doble estándar en cuanto a la legitimación por el poder público, es decir, la Central queda registrada sólo por las organizaciones que tienen las características consideradas por el Derecho Sindical, manteniéndose las restantes en una especie de periferia legal.

6. Actividades de extensión de beneficios sindicales.

- apoyo y asesoramiento a las organizaciones para la adopción o ampliación de sus propios planes sociales, con base en 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 de la Economía (SSSE) (ver III.1 y III.2), con participación de trabajadores informales incorporados en la central.*

7. Alianzas.

Las organizaciones con las cuales convendría establecer alianzas son de diverso tipo: las de los propios cuenta propia, las de microempresarios, cooperativas, comunidades de base, comités barriales, ONGD's especializadas en campos vinculados a la problemática del trabajador informal. Respecto de las ONGD's, las áreas más directamente relacionadas 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; medioambientalistas, por las

malas condiciones del trabajo callejero, por la exposición permanente al ruido y la contaminación de las grandes ciudades; y de consumidores, por la vigilancia de la calidad de los bienes vendidos por los trabajadores informales.

*- **Estrategia Externa (sociopolítica).** El objetivo es la progresiva integración de la economía informal a la formal, con la meta de su desaparición en el largo plazo, tomando en consideración su particular situación productiva y necesidades⁶:*

1. En el plano de la regulación y promoción productiva:

- simplificación/flexibilización e incluso eliminación de reglamentaciones, normas o procedimientos que se consideren no esenciales; puede incluir la reducción o eliminación de gastos de registro.*
- sistema selectivo de impuestos indirectos que reconozcan las diferencias de productividad entre la economía informal y 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.*

⁶ Como sustento de este enfoque, OIT destacaba por esa época (*El Dilema del Sector No Estructurado*, 1991) que: 1. Se requiere distinguir entre reglamentaciones verdaderamente esenciales (salud, seguridad pública) de las que no lo son, y que por ello pueden obstaculizar inútilmente las actividades informales; 2. 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; 3. En el campo impositivo, el sistema de tributación de las empresas informales puede perjudicarles, por ejemplo, cuando la contratación de más trabajadores significa un aumento considerable de los impuestos a pagar el empleador. En consecuencia, se requiere un sistema progresivo fácil de administrar y comprender.,

- *eliminación de la corrupción administrativa en la recaudación, por ser un factor que encarece el paso a la legalidad.*
- *estímulo a la creación de un sector social, 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.*

2. En el campo específicamente laboral para los trabajadores independientes:

- *extenderles los contenidos de las normas fundamentales del trabajo de la OIT. Una dimensión específica para atender (ya mencionada en el punto 6 de la estrategia interna) es la referida a las condiciones de salud y seguridad en el trabajo, en espacios públicos que no consideran su presencia en términos de higiene. También se observa una carga física y desgaste superior al promedio (por ejemplo, tricicleros y estibadores), y malas condiciones sanitarias (recogedores de basura, trabajadores sexuales).*
- *impulsar nuevas normas sociales y laborales que les den cobertura legal y social, 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.*
- *incorporarlos a los grupos objetivo de la administración del trabajo, para velar por la aplicación de estas normas, y a las políticas de empleo para sectores postergados del mundo laboral.*
- *reformar su seguridad social administrada por el Estado para iniciar la cobertura del trabajo informal o mejorar el actual sistema, cuando éste ya contempla tal cobertura. Según ha sido sugerido por OIT, la reforma del sistema puede*

llevar a: la creación de un nuevo régimen universal de prestaciones básicas, que complemente el programa asistencial; la creación de un régimen específico con carácter voluntario, con bajas cuotas ajustadas a las posibilidades de los cotizantes, con prestaciones también en función de los recursos disponibles, y la participación de las propias organizaciones del trabajo informal en la recolección de los aportes; la promoción de formas de seguridad social no estatal, a cargo de las empresas de la economía informal y organizaciones de trabajadores.

- crear una cultura de acuerdos de los municipios con las organizaciones de trabajadores informales, en que aquellos actúen como un "empleador", en el sentido de que regulan el uso de los espacios públicos, en beneficio no sólo de los ciudadanos sino también de los trabajadores que allí se desempeñan.

3. Respetto de los trabajadores asalariados precarios en microempresas informales

- 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.

- la legislación laboral básica (salario mínimo, salud y seguridad en el trabajo) debe ser de cumplimiento obligatorio para los microempresarios.

- 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.

La promoción de esta estrategia por el sindicalismo puede desarrollarse por diversas vías:

- intervención en órganos donde se fijan acuerdos sociales entre trabajadores, empleadores y sector público, representando a los trabajadores informales.

- utilización de la participación obtenida por el sindicalismo en diferentes áreas de políticas sociales estatales. Por ejemplo, en la seguridad social, la política laboral, la asistencia social, los bancos de desarrollo.

- utilización de un mecanismo creado por la propia ORIT desde su área de promoción de los derechos humanos, mediante 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, OIT y las autoridades gubernamentales del país donde se efectuó la violación (alcalde, ministro de trabajo, presidente de la Nación).

IV. DINÁMICA POSTERIOR

El enfoque resultante de aquel proyecto fue luego mantenido en los dos siguientes congresos (XIV Congreso, Santo Domingo, 1997 y XVI Congreso, Washington, 2001) ³.. En

³En este período, el Departamento de la Mujer Trabajadora también se involucró en la temática de la informalidad, mediante la publicación de material educativo y, más adelante, la Dirección de la Juventud vinculó la perspectiva de la informalidad a la del trabajo de los niños/as, como parte de la Campaña mundial Alto al Trabajo Infantil de la CIOSL, que desarrolló ORIT en la región en 1995.

este período desapareció (en 1994) el DESE, pero el área encargada de la formación se potenció con la creación (en 1997) de la Secretaría de Política Sindical y Educación, en cuyo marco el tema de la informalidad quedó integrado al nuevo instrumento del Plan Escuela Temático Metodológica (ETM), mediante un nuevo proyecto de Cooperación Sindical con la central holandesa FNV (Educación y Asistencia Técnica para la Organización del Trabajo Informal (en dos subperíodos, 1992/1994 y 1998/2001).

Más adelante, ORIT creó el Programa Sindical de la Economía Informal (PROSIE), que continuó las actividades anteriores de, con la denominación ASEI, Acción Sindical para la Organización y Protección de los Trabajadores/as de la Economía Informal, en 2005-2008.

IV.La Declaración de Córdoba, 2007

En el marco del proyecto iniciado en 2005, la cooperación española promovió ISCOD y UGT promovieron el Evento iberoamericano Respuestas Sindicales -Intercambio de experiencias España-UE y América Latina” (Córdoba, España, septiembre de 2007), utilizando una práctica de reuniones conjuntas (diez, hasta el momento) denominadas “Encuentro Internacional ISCOD-ORIT”. de reuniones temáticas. Del Encuentro participaron las organizaciones que formaban parte del proyecto con el agregado de organizaciones de otros países (Argentina, Brasil, México, Nicaragua, Panamá).

Como resultado, se aprobó la “Declaración de Córdoba”, con el subtítulo de *“Conclusiones para una política sindical internacional en materia de cooperación al desarrollo en*

Trabajo Autónomo y Economía Informal". Este documento, junto a otros resultantes de la reunión, fueron publicados como "Economía Informal. Respuestas Sindicales, UGT-ISCOD, 2008).

De su contenido, se destacaban cinco elementos:

1) La complejidad y extendida presencia del fenómeno de la economía informal en las sociedades latinoamericanas, así como las causas desequilibrantes que la originan, requiere que las organizaciones sindicales desarrollen de manera prioritaria estructuras de representación colectiva que tengan en cuenta y canalicen las reivindicaciones e intereses de estos trabajadores y trabajadoras, en especial en materia de organización y protección social.

Asimismo, es fundamental el desarrollo, por parte de los sindicatos, de instrumentos comunicativos que visibilicen la problemática existente. Subyace la idea de que el fenómeno de la informalidad además de ser ya-en cualquiera de sus vertientes

2) La forma predominante de trabajo en América Latina, es también consecuencia de la ausencia de políticas públicas y un freno considerable a la reducción de la pobreza y, por tanto, a la cohesión social. No obstante, la cooperación "debiera incorporar un debate sindical alrededor de la terminología a utilizarse en el sentido de lo inadecuada que sería la expresión de "informal" cuando se aplica directamente a los trabajadores, por considerar que transmite involuntariamente un sentido peyorativo y porque, al momento de adoptarse instrumentos legales, resulta imprecisa o incluso contradictoria.

En tal sentido, la expresión “autónomos”, que pertenece a la tradición española, podría ser una alternativa para establecer puentes terminológicos. En ese contexto se puede mantener el término de economía informal cuando aplique”.

3) La valorización del trabajo autónomo: “en los últimos diez años, ha crecido fuertemente la valorización por parte de los Estados de las formas de trabajo autónomo, al considerar que reflejan legítimas vías de resolución de problemas de sobrevivencia por parte de quienes no encuentran otro trabajo, o no desean ocupaciones asalariadas, por preferir las particulares formas que adoptan las independientes, en términos del uso del tiempo y la capacidad de autodeterminación.

Como consecuencia lógica, se fomenta la incorporación de estos trabajadores al registro en las distintas áreas de la administración pública, particularmente hacienda y seguridad social.

Por esta vía, tales colectivos adquieren el derecho a la protección social y a la promoción productiva desde el Estado, en paridad relativa los trabajadores formales”.

4) El debate sobre modelos organizativos “debiera ser el principal eje de la cooperación en materia de trabajo autónomo y economía informal, incluyendo la difusión de buenas prácticas observables en la experiencia comparada al interior de ALC. En este marco, se mencionaba a UPTA

5) La cooperación debiera “dedicar un capítulo importante a tareas de recopilación de información y de investigación aplicada sobre la estructura y dinámica de un conjunto amplio de colectivos de trabajadores que pudieran ser objeto de representación sindical y otras acciones sociopolíticas

vinculadas, así como de buenas prácticas de políticas públicas y de trabajo organizativo. Estas tareas podrían desarrollarse desde un “Observatorio del Trabajo Autónomo y la Economía Informal”.

IV.2 Nuevos formatos de trabajo

El tercer programa de cooperación de ISCOD se desarrolló en el marco del programa denominado genéricamente “Mercado de Trabajo”, con cobertura de cinco países: Argentina (CGTRA, CTA), Honduras (CGT, CTH, CUTH), Panamá (CGTP, Convergencia Sindical, CTRP) y Paraguay (CNT, CUTA).

El proyecto se desarrolló entre 2008 y 2011, y tuvo varios elementos novedosos.

Integración del concepto de “trabajo autónomo

El proyecto innovó respecto de la práctica anterior del sindicalismo latinoamericano en la incorporación plena del concepto de “trabajo autónomo”, como movimiento paralelo hecho de que se señalaba el inconveniente de hacer solo referencia al “empleo informal, que destacaba el elemento crítico de aquel trabajo (además del referido a la precariedad del trabajo asalariado).

En ello fue clave la recuperación de la experiencia española contemporánea, con la aprobación de la LETA (Ley Estatuto del Trabajo Autónomo), llevando a que el proyecto contara con la participación de UPTA (Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos) de UGT, que había sido el principal promotor de aquella legislación, y ya era destacada en la Declaración de Córdoba.

En este marco, se publicaron trabajos de UPTA y se incorporaron contenidos en esta línea a la cartilla “Formación de Trabajadoras/es autónomos y en la economía informal” (2009).

Asimismo, CSA fue invitado a participar de actividades europeas sobre el tema: el Seminario Internacional “La LETA de España: una buena práctica para compartir (Córdoba, febrero 2008), y la “Conferencia Europea del Trabajo Autónomo, Emprendimiento y Calidad del Empleo” (Sevilla, mayo 2010). También se participó del III Encuentro Internacional de Redes de EUROSOCIAL (México, junio 2008), que formaba parte de las actividades euro-latinoamericanas,

Esta opción terminológica ya estaba instalada en varias centrales sindicales de la región, pero ahora, como ya se anticipó, se fortalecía con la perspectiva española Sitio web. Además de las actividades aplicadas a determinados países, el proyecto desarrolló otras de carácter general. La más importante fue el sitio web “Hablemos de Economía Informal”, publicado en la página institucional de CSA desde 2009.

Si bien el centro de este medio de difusión ha sido la divulgación de noticias provenientes directamente de los actores sindicales de la economía informal, el proyecto publicó algunos artículos especiales: un ejercicio de utilización de la Recomendación 198 sobre relación de trabajo (tomada de un estudio del proyecto FSAL), una nota sobre la negociación colectiva del trabajo autónomo, recogiendo las conclusiones del Simposio de ACTRAV de finales 2009 sobre el Convenio 98, una nota de difusión del enfoque sobre la capacitación masiva, del especialista brasileño Clodomir

Santos De Moraes, Vinculación con el programa sobre Autorreforma Sindical.

Vinculación con el Programa sobre Autorreforma Sindical. El documento de base del Congreso fundador de CSA había destacado un nuevo concepto y perspectiva: la “autorreforma sindical”, que estaba tomado del documento de base del último Congreso temático de ORIT (Foz de Iguazú, abril 2005).

En este marco, el programa CSA-ISCOD se convirtió en un apoyo al Grupo de Trabajo sobre Autorreforma Sindical (GTAS), creado en abril 2009, que canalizaba el trabajo del conjunto de organizaciones afiliadas (y algunas fraternales), por lo que su influencia se extendió mucho más allá que los países sobre los que se aplicaba de forma directa.

Esta participación también era estimulada por el hecho de que el Programa sobre Autorreforma Sindical tenía un apoyo permanente de la Oficina de OIT regional (en Lima) que dependía de la cooperación sindical española, nuevamente UGT junto a CCOO²

El Proyecto participó, desde su inicio, en las actividades del GTAS, e incluso realizó el seminario regional conjunto “Autorreforma Sindical y trabajo en la economía informal: organización y seguridad social”. (Panamá, agosto 2009). Encuentro Internacional CSA-UGT 2009.

² El director del programa de apoyo estaba a cargo de Luis Fuertes, quien había sido un destacado dirigente de UGT-Cataluña)

Apoyo a la PLACOSS. El programa también participó del XII Encuentro Internacional CSA-UGT: “Trabajo y Seguridad Social. Experiencias y alternativas AL-España” (Madrid, marzo 2009), el cual enfatizaba la cuestión de la informalidad. Para esta actividad, CSA colaboró con ISCOD en la redacción del documento “Experiencias sindicales sobre seguridad social y Economía Informal en América Latina”. En la práctica, en este Seminario se validó el contenido de la Plataforma sobre Seguridad Social que venía elaborándose en CSA, con el apoyo de OIT-CIT, que más adelante diera lugar a la PLACOSS (Plataforma Continental sobre Seguridad Social)

En el enfoque utilizado por la Plataforma, se daba un lugar importante al trabajo autónomo, lo que reforzaba la perspectiva ya mencionada.

Colaboración con proyectos de ley. El proyecto CSA-ISCOD tuvo un desarrollo particularmente importante en Honduras, donde las tres Centrales comenzaron un trabajo conjunto de articulación y definición de estrategias. El episodio más importante fue la elaboración y presentación al parlamento de un proyecto de regulación para el trabajo por cuenta propia, culminado en 2011.

Para la elaboración de este proyecto, CSA tuvo la colaboración de la FOS de Bélgica. La propuesta normativa presenta una innovación revolucionaria en este tipo de iniciativas: la consideración de los gobiernos locales como “cuasiempleadores” de los trabajadores autónomos que utilizan los espacios públicos de las ciudades. Para la elaboración de este proyecto de ley, CSA se asoció con FOS de Bélgica.

El éxito de la iniciativa llevó a CSA a replicarla en El Salvador, donde nuevamente tres centrales (CATS, CTD y CSTS, las

dos primeras afiliadas a CSA, aunque la segunda fue desafectada en 2012 y la tercera fraternal, con ingreso en 2014), nuevamente con el apoyo de FOS.

Para caracterizar el perfil diferenciado de estos países, el proyecto elaboró dos estudios aplicados a estos: “Organización del trabajo autónomo en la Economía Informal” y “Seguridad Social y trabajo autónomo” (en 2008 y 2009, respectivamente), destacando la situación normativa.

Cooperación con OIT. En 2011, el Programa también fue coorganizador de dos actividades del Centro Internacional de Turín sobre esta temática: “Formación sindical sobre organización y desarrollo sindical” (octubre 2011) y “Formación Sindical sobre Políticas de Empleo y Economía Informal” (febrero 2013).

Colaboración con STREETNET. En algunas actividades se incorporó también la participación de STREETNET, organización representativa del trabajo ambulante en espacios públicos, con sede en Sudáfrica, creada en 2002 con base en organizaciones (no todas sindicales) de Africa y Asia.

Esta asociación está vinculada con que, desde 2010, Streetnet avanzó en la incorporación de organizaciones latinoamericanas: inicialmente, solo contaba con una afiliada de CUT Brasil (que posteriormente se retiró), pero a partir del ingreso del argentino Oscar Silva (de SIVARA/CGT Argentina a la secretaria general, alcanzó a tener una docena de afiliadas, la mayor parte integradas, a su vez, a centrales nacionales miembro de CSA.

El proyecto terminó en 2011, sin poder ser continuado dado el cambio en la política de la cooperación española, que redujo los fondos y priorizó otro tipo de temas y formatos.

IV.3 EI SINDLAB, 2009-2010

Durante el desarrollo del proyecto CSA-ISCOD, aunque de manera independiente, se experimentó una forma hasta entonces no probada: la creación de un observatorio virtual: el SINDLAB, Laboratorio Iberoamericano sobre Trabajo Autónomo y Economía Informal, centrado en UPTA, con acompañamiento de ISCOD.

Este formato era ya mencionado en la Declaración de Córdoba, y tuvo continuidad en la mencionada reunión EUROSOCIAL, en cuanto a la conveniencia de recopilar buenas prácticas en las dos regiones.

UPTA tenía el antecedente del OTASED (Observatorio del Trabajo Autónomo y Semi Dependiente), de 2005, como resultado de la Conferencia Europea sobre “Trabajo Autónomo y Semidependiente: Un espacio en el diálogo social europeo” (Madrid, junio 2005), auspiciada por la Comisión Europea, Dirección General de Empleo y Asuntos sociales e Igualdad de Oportunidades

El SINDLAB fue lanzado durante el XII Encuentro ISCOD UGT CSA Trabajo y Seguridad Social en América Latina” Experiencias y alternativas América Latina-España/UE Madrid (marzo 2009). El funcionamiento de su sitio web se prolongó hasta 2011.

VI. LA DECLARACIÓN IBEROAMERICANA DE PANAMÁ, 2013

El último episodio institucional en que UGT y CSA se encontraron en relación con el tema de la informalidad fue la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno (Panamá, octubre 2013)³

La Declaración de Panamá continuaba con la aplicación del nuevo enfoque sobre economía informal, resaltando el capítulo sobre trabajo precaria fuera del sector informal, por considerar que los gobiernos latinoamericanos no lo estaban incorporando en sus políticas, por seguir con la perspectiva tradicional.

Para señalar la importancia de este déficit, se señalaba que el empleo asalariado informal equivalía a un tercio del empleo informal total En ALC, el empleo informal se reparte 2/3 y 1/3 entre estos dos componentes.

³ Esta Cumbre se desarrolló de forma diferente a las anteriores, por un elemento inesperado: el gobierno de Panamá tenía la intención de evitar la presencia sindical, tratando de ocultarla, manteniendo la incertidumbre el mayor tiempo posible y evitando la formalización de las reuniones sindicales.

Esta situación se agravó, más aún, por el hecho que no tener previsto el Encuentro Sindical en la agenda de la XXIV Cumbre Iberoamericana con la finalidad de evitar su visibilidad y repercusión, en el marco de las actividades más próximas a la Cumbre de Jefes de Estado, tal como se había decidido en la Cumbre de Mar del Plata.

Las organizaciones sindicales panameñas decidieron no participar en los eventos a los que fueron invitadas, para no legitimar a nivel nacional al Gobierno panameño y a otros sectores. Por la dignidad del movimiento sindical, como socio igualitario en el tripartismo, se rechazaron estas imposiciones.

A partir de esta situación, el movimiento sindical latinoamericano se comprometió a adoptar las medidas que mejor convinieran a los intereses de los trabajadores y trabajadoras, ya que su participación no puede depender de la mejor o peor voluntad del país que ostente la Secretaría Pro tempore, sino de la decisión autónoma de las y los trabajadores de Iberoamérica, que harán oír su voz por su propia fuerza y unidad.

En apoyo a esta demanda, se mostraba la estrategia desarrollada por el gobierno español y el sindicalismo de esos países, que había llevado a la creación de la LETA.

De todas formas, se señalaba que en España y Portugal, las políticas regresivas en el campo laboral que se han estado tomando, como parte de la “trampa de la austeridad” deben cesar, porque afectan a los avances sociales alcanzados por los Estados de Bienestar construidos desde los años ochenta. En la perspectiva del desarrollo sustentable, en su riqueza multidimensional, incluye la reducción drástica de la informalidad en un sentido también integral, como se acaba de exponer, y no en versiones que, desde la ideología, buscan recortar aspectos de manera interesada.

Finalmente, se consideraba que “la coyuntura era ideal para fortalecer la Alianza Sindical Iberoamericana desarrollando la posición común ya existente en relación con la informalidad para defenderla en los debates con los empleadores y en la discusión tripartita en la OIT. La informalidad es uno de los peores venenos para las posibilidades de un desarrollo sustentable que reduzca la desigualdad y garantice formas de buen vivir para las mayorías.