



**EJERCENDO LA  
AUTORREFORMA  
SINDICAL**

9

# **ESTRATEGIA SINDICAL ANTE LA INFORMALIDAD EN AMERICA LATINA-CARIBE**

Campaña Libertad Sindical,  
Negociación Colectiva  
y Autorreforma Sindical





**L**a **Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA)** lanzó en agosto de 2013, la **Campaña Continental por la Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Autorreforma Sindical**. Apoyada por la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la Organización Internacional del Trabajo (ACTRAV-OIT) y por el Proyecto Noruego “Los Sindicatos por la Justicia Social”, la Campaña está soportada en estrategias de formación, incidencia política y comunicación.

Teniendo como ejes transversales Género, Juventud y los colectivos de trabajadores/as priorizados por el II Congreso de la CSA, las actividades se enfocan en el ejercicio de la Libertad Sindical y la Negociación Colectiva, como derechos humanos fundamentales y pilares del Trabajo Decente y en la adopción e implementación de la Autorreforma Sindical para tornar las organizaciones más fuertes, representativas y participativas.

La **Caja de Herramientas**, es uno de los productos de la Campaña y pretende apoyar la difusión de sus temas principales. Fueron seleccionadas obras que, por su carácter didáctico, creativo y por sus contenidos, pueden ser herramientas útiles para los procesos de formación del movimiento sindical y para fortalecer la lucha por los derechos laborales y sindicales.

La sistematización, revisión, adaptación y elaboración de los materiales ha sido producto del trabajo colectivo del Equipo de Asesoras/os de la CSA. Agradecemos especialmente a ACTRAV-OIT y al Consejo Sindical Unitario de América Central y el Caribe (CSU), que cedieron sus publicaciones para ser editadas e incorporadas a la **Caja de Herramientas**.

Deseamos a todas/os que estas publicaciones sean una contribución al fortalecimiento de la acción sindical en la perspectiva de ser un actor de cambio y transformación en la región.

**D**ocumento presentado en México, en noviembre 2013, en oportunidad de que CSA participara con el director general de OIT de una actividad del “Programa para la Formalización del Empleo”, de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de aquel país. El documento será también publicado por la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) como parte de la recopilación de ponencias.

## **ESTRATEGIA SINDICAL ANTE LA INFORMALIDAD EN AMERICA LATINA-CARIBE**

---

Campaña Libertad Sindical,  
Negociación Colectiva  
y Autorreforma Sindical



Producción  
**CSA**  
CONFEDERACIÓN  
SINDICAL DE  
TRABAJADORES Y  
TRABAJADORAS  
DE LAS AMÉRICAS

Publicación Original  
**ACTRAV OIT**

• **Secretariado Ejecutivo CSA**

Presidente **Hassan Yussuff**  
Presidente Adjunto **Julio Roberto Gómez Esguerra**  
Secretario General **Víctor Báez Mosqueira**  
Secretaria de Política Sindical y Educación **Amanda Claribel Villatoro**  
Secretario de Políticas Sociales **Laerte Teixeira da Costa**  
Secretario de Política Económica y Desarrollo Sustentable **Rafael Freire Neto**

• **Campaña Continental por la Libertad Sindical, la  
Negociación Colectiva y la Autorreforma Sindical**

Coordinación General  
**Iván González Alvarado**

Coordinación de Comunicación  
**Stella Bonilha Borzilo**

• **Estrategia sindical ante la informalidad en America Latina-Caribe**

Proyecto Gráfico y Diagramación  
**HP Design • cesarphp@gmail.com**

**BRASIL**

Rua Formosa, 367, 4º andar, Cjto. 450, Centro, São-Paulo/SP, Brasil

CEP 01049-000

Tel. + 55 11 2104 0750 • Fax + 55 11 2104 0751

sede@csa-csi.org • www.csa-csi.org

**COSTA RICA**

Sabana Norte, del Restaurant El Chicote, 100 mts., Norte y 75 mts. Oeste.

San José, Costa Rica Apartado Postal 1577-2050

Tels. 506 2291 7900/ 506 2291-790 • Fax 506 2291 7898

csacen@csa-csi.org • www.csa-csi.org



# ÍNDICE

---

08	<b>I PLANTEO GENERAL</b>
12	<b>II La posición de los trabajadores en la Reunión Tripartita de Expertos “Facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal” (Ginebra, 16-20 septiembre 2013).</b>
13	<b>III Informalidad y autorreforma sindical</b>
12	<b>IV Hacia una plataforma sindical mediante dos vías confluyentes de políticas</b>
15	<b>ANEXOS</b>
16	<b>Anexo 1 Empleo informal urbano como porcentaje de la ocupación urbana total, según dos grandes componentes, 2011</b>
17	<b>Anexo 2 CSA, CCOO y UGT: Declaración Sindical a la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno. Panamá, 18 y 9 de octubre, 2013</b>
22	<b>Anexo 3 Presentación de CSA a la Jornada Mundial sobre Trabajo Decente. Victor Baez Mosqueira. 7 octubre 2013</b>
25	<b>Anexo 4 Declaración final de los Trabajadores/as en la Reunión Tripartita de Expertos en facilitar la transición de la economía informal a la economía formal. Ginebra, 16-20 septiembre 2013</b>
29	<b>Anexo 5 Resumen de la Resolución OIT Trabajo Decente y Economía Informal. 2002</b>

---

# PLANTEO GENERAL





**1** En las agendas del trabajo decente y del desarrollo sustentable en América Latina y Caribe, el tránsito de la informalidad a la formalidad es un tema central. De acuerdo a las estimaciones de OIT, casi la mitad de los trabajadores urbanos están en la primera situación, lo que se eleva seguramente en varios puntos si se incluye al medio rural.

En los países latinoamericanos y caribeños, al igual que los de otras regiones no plenamente desarrolladas, se encuentra:

- por un lado, el tradicional “sector informal”, es decir, la pequeña producción urbana y rural, con mayoría de empresas familiares, a cargo de cuentapropistas, acompañados por sus familiares, y microempresas, en que el titular trabaja a la par de unos pocos empleados. Estas empresas, mayoritariamente sin registro, proveen generalmente bajos ingresos, incluso poco mayores que el nivel de sobrevivencia.
- por otro, el “empleo informal fuera del sector formal”, es decir, las ocupaciones en relación de dependencia no registradas, que sufren diversas formas de precariedad laboral, por una decisión de los empleadores dirigida a maximizar sus ingresos por la vía del bajo costo laboral, y que los trabajadores aceptan como alternativa al desempleo o la inactividad. La mayor parte corresponde a empresas privadas pequeñas, medianas y grandes, junto con los trabajadores remunerados en el hogar. Eventualmente, puede incluir también a trabajadores en el sector público.

**2** De acuerdo a las estadísticas sobre economía informal urbana de OIT Lima y OIT

mundial, para 2009 - 11, el sector informal en ALC explica 2/3 partes del total del empleo informal, con lo que el 1/3 restante corresponde a la segunda vía. Del detalle por país presentado en el Anexo, se comprueba que en Argentina, Brasil y Costa Rica, la proporción llega al 40%, por el contrario, en otros países, como Colombia y algunos centroamericanos, la situación es la contraria, asemejándose al estándar tradicional de países de menor desarrollo, ya que este componente es alrededor del 20% o inferior.<sup>1</sup>

**3** Claro está que los déficits de trabajo decente no terminan allí: el sindicalismo mundial alerta desde hace décadas sobre el fenómeno de la precariedad “legal”, es decir, la devastadora tendencia en favor de la flexibilidad laboral, mediante reformas a las normativas nacionales que autorizan formas de trabajo que no reúnen las características elementales del trabajo digno. Este fenómeno ha avanzado no solo en la mediana y gran empresa privada sino también en el sector público. Además se refleja en el mantenimiento de estatutos especiales para colectivos laborales como el trabajo agrario y el trabajo remunerado en el hogar, que solo garantizan condiciones menores a la del resto de los trabajadores.

**4** La suma de la informalidad en sus dos manifestaciones y de la precariedad legal se refleja en una mayor desigualdad social de lo que sería esperable en su ausencia, sintetizada en menores participaciones de los salarios en el ingreso, y en mayores coeficientes de Gini, la medida resumen del lugar que ocupan en la escala de ingresos los distintos sectores de la sociedad. Este camino es evidente en los países europeos durante la reciente crisis económica. En ALC, aún cuando en la mayor parte de los países en los últimos diez años ha habido avances hacia una mayor igualdad, se mantienen situaciones muy alejadas de aquellos países.

**5** Ante esta situación, empleadores y trabajadores toman, a su vez, caminos bastante diferenciados. Los primeros, cuando promueven el nuevo concepto de “empresas sostenibles”, acuñado por OIT en 2007 mediante una resolución largamente negociada (como resultado de la diferencia de enfoques), colocando como eje de esa sostenibilidad la reducción del “sector informal”. Para ello, el eje es la “informalidad empresarial”, es decir, la presencia de micro-emprendedores para quienes los gobiernos no promueven a las empresas de manera adecuada, principalmente por la no simplificación de sus relaciones con las agencias estatales: tramites largos y engorrosos para la registración, una excesiva carga impositiva e, incluso, exigen-

---

<sup>1</sup> De una estimación de OIT regional publicada posteriormente (Panorama Laboral, diciembre 2013), puede calcularse que el empleo informal fuera del sector informal en 2012 en ALC se integra por 40% de asalariados en empresas privadas, 40% de trabajadores remunerados en el hogar, y 20% de empleados públicos.

cias en el campo de las relaciones laborales incompatibles con su nivel de ingresos.

Lo que se extraña en este concepto es la falta de menciones sobre la “otra” informalidad en las empresas de mayor tamaño (así como en los hogares), que no puede justificarse por razones de baja productividad ni de excesiva regulación, ya que se supone que las empresas de ese tamaño pueden encarar los procedimientos con facilidad.

Además, los empleadores utilizan este punto de partida para proyectarse hacia una exigencia de menor regulación y fiscalidad, para el conjunto del sector privado, demandando un mayor “clima de inversión”, “seguridad jurídica a la propiedad” y otros macrotemas.

**6** La perspectiva de los trabajadores es más equilibrada, atendiendo a ambos frentes de la informalidad por igual:

- para el sector informal, se reconoce la necesidad de una promoción de las micro-unidades productivas, por ser un instrumento de democratización de la propiedad y los ingresos, si bien aclarando que no hay cabida para la suspensión de condiciones mínimas de trabajo para los asalariados allí ocupados.

En este marco, también se valoriza al trabajo propiamente autónomo (sin emplear asalariados), que debe ser considerado una forma digna de trabajar, en un paradigma de desarrollo sustentable por vías productivas múltiples, incluyendo el paso de la pequeña producción fragmentada a formas superiores de trabajo “autónomo colectivo”, en el marco de la economía social solidaria.

- para el empleo informal fuera del sector informal, partiendo de que éste es la base productiva del desarrollo sustentable en los regímenes capitalistas vigentes, la acción estatal está centrada en la inspección del trabajo, para evitar las violaciones a las normas laborales, garantizando los aportes patronales a la seguridad social y al resto del régimen fiscal vigente para las empresas.

En esto juega un papel central la detección de “zonas grises” en el mundo del trabajo, es decir, la gran variedad de fraude laboral mediante simulación de relaciones laborales como autónomas, generalmente vía tercerización a través de subcontratación de obras y servicios.

**7** Claro está que la agenda sindical también incluye la re-reforma laboral, para desestimular las formas de precariedad laboral legales en las relaciones individuales de trabajo y la negociación colectiva.

**8** Entre las ocupaciones femeninas afectadas por la informalidad, destaca en primer lugar las trabajadoras remuneradas del hogar (90% de ese colectivo), y, bajo formas directamente “invisibles”, las trabajadoras puerta a puerta, que son consideradas “asociadas” por sus empleadores, y que entonces puede considerarse caen en el capítulo del trabajo autónomo simulado.

**9.** Esta diferenciación entre estrategias ha sido claramente expuesta por CSA, junto a CCOO y UGT de España, en oportunidad de la Declaración Sindical para la XXIII Cumbre Iberoamericana (Panamá, 18-19 octubre). Dicha declaración muestra un similar patrón de problemas entre ALC, España y Portugal, que deriva en una estrategia básicamente similar (en el Anexo se incluye el texto completo).

## **II LA POSICIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LA REUNIÓN TRIPARTITA DE EXPERTOS “Facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal” (Ginebra, 16-20 septiembre 2013).**

**10** El enfoque de la CSA es totalmente coincidente en cuanto al diagnóstico y la estrategia para la formalización propuesta por el Grupo de Trabajadores de la OIT en esta reunión, particularmente en cuanto a:

- que la transición a la formalidad es central para lograr un desarrollo sostenible incluyente que permita lograr trabajo decente y productivo para todos;
- que todos los trabajadores de la economía informal deben estar en capacidad de ejercer efectivamente sus derechos fundamentales, comenzando por la libertad de organización y la negociación colectiva, en conjunto con otros. que incluyen la salud y seguridad en el trabajo, la seguridad social, la protección a la maternidad, salarios decentes (en el Anexo se incluye la declaración final del Grupo de Trabajadores).
- que resulta fundamental tener como referencia para la elaboración del nuevo instrumento normativo, el conjunto amplio de directrices y normas que la OIT ha venido trabajando desde el 2002, cuando se adoptó la Resolución sobre Trabajo Decente y Economía Informal, entre otras: **a)** la Recomendación 198 de la OIT sobre la relación de trabajo (2006) que va directo al tema de la simulación de relaciones laborales como no asalariadas, con lo que se incursiona en el “empleo informal en el sector formal”, que es la segunda vía de la informalidad; **b)** el Convenio 189 de la OIT sobre trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (2011) el que considera, por primera vez, que el trabajo

doméstico es siempre asalariado; c) la Recomendación 193 de la OIT sobre la promoción de cooperativas (2002), que permite ocuparse del trabajo no asalariado (el “autónomo colectivo”) en clave positiva.

### **Con base en este enfoque, las propuestas del Grupo son muy claras:**

- alcanzar efectivamente el derecho a organizarse y a negociar colectivamente de manera efectiva.
- expandir la cobertura de la ley a categorías de trabajadores/as tradicionalmente excluidos y/o modificando las leyes de modo a cubrir la totalidad de las diferentes relaciones laborales;
- aumentar la cobertura de la protección social mediante mecanismos de asistencia social y/o seguro social, y proveer del permiso de maternidad remunerado a las mujeres que trabajan la informalidad.
- incluir en el tratamiento de la informalidad a los trabajadores tercerizados mediante formas de subcontratación en la cadena de suministro a escala mundial, vinculado al tema de la responsabilidad de las empresas multinacionales.
- fortalecimiento de las inspecciones laborales, para corregir deficiencias de ejecución y cumplimiento de las leyes y reglamentaciones vigentes.

### **III INFORMALIDAD Y AUTORREFORMA SINDICAL**

**11** El enfoque sindical en ALC enfatiza también que una política contra la informalidad debe atender a promover la organización de los trabajadores en esa situación. Para ello se requiere modificar la normativa laboral (códigos y sus reglamentaciones) que en buena parte de los países establece restricciones a la creación de sindicatos del trabajo autónomo y de trabajadores en microempresas, en este segundo caso mediante el establecimiento de altos “pisos” de tamaño, que llegan hasta 40 trabajadores.

Por añadidura, en algunos países también se prohíbe o limita la sindicalización de determinadas categorías (trabajo agrario, cooperativistas, trabajo tercerizado). Para los sindicatos es obvio que una mayor organización en sindicatos de empresa, y su incorporación posterior a federaciones nacionales/territoriales, es la vía indispensable para colaborar con la formalización, desde el campo de los trabajadores.

Un mayor desarrollo sindical será así el punto de partida de procesos de negociación colectiva y de diálogo social tripartito que los integren.

Esta línea está claramente legitimada por los organismos de control de la OIT al interpretar las normas internacionales de trabajo referidas a libertad sindical y derecho de asociación, al considerar que el sindicalismo puede integrar al trabajo autónomo, como una alternativa a la afiliación de éstos por parte de las organizaciones de empleadores.

**12** Superadas estas restricciones, e incluso enfrentándolas, el sindicalismo tiene en sus manos, de forma directa, una de las vías de formalización: la sindicalización de los trabajadores en situación de informalidad. Ello forma parte del programa sobre autorreforma sindical iniciado en 2009, y ha sido reivindicado recientemente en ocasión de la Jornada Mundial sobre Trabajo Decente, el 7 de octubre del 2013. En el Anexo se presenta la declaración.

## **IV HACIA UNA PLATAFORMA SINDICAL MEDIANTE DOS VÍAS CONFLUYENTES DE POLÍTICAS**

### **IV.1 Sector Informal**

El objetivo es propender a una formalización de las empresas del sector informal, a cargo de trabajadores autónomos y microempleadores. Algunas de las medidas se refieren al pequeño componente asalariado de estas empresas, que también son elementos de la formalización de estas unidades.

- a) simplificar los procedimientos de registro.** Existe un vasto campo para avanzar en esta dirección, principalmente en el campo de las habilitaciones. Siguiendo un enfoque habitual de OIT, esta línea no incluye diversas flexibilizaciones a los derechos laborales mínimos de los trabajadores asalariados en microempresas..
- b) establecer esquemas tributarios para las unidades del sector, mediante regímenes especiales para pequeños contribuyentes.** En este campo, se privilegia el registro más que el cobro de montos enteramente ajustados al giro del negocio.
- c) incorporar de forma plena a las microempresas (familiares y con asalariados) en los regímenes crediticios específicos para PYMES, que frecuentemente se concentran en los estratos más altos.** Se aplica a distintos campos del giro de las unidades, incluyendo la promoción de tecnología adecuada.

- d) promover la conversión de unidades del sector en unidades de la “economía social solidaria” registradas, para aprovechar las ventajas productivas derivadas de una mayor escala.** Esta línea se identifica generalmente con la que promueve acciones de formalización a nivel de los gobiernos locales.
- e) capacitar a los trabajadores autónomos y microempleadores a través de los sistemas nacionales de formación profesional.** CSA ha destacado el modelo de la “capacitación masiva”, creado por el especialista brasileño Clodomir Santos de Moraes, y que ha sido aplicado en varios países de ALC.
- f) concretar reformas de la normativa del derecho colectivo, para eliminar las restricciones existentes a la sindicalización del trabajo autónomo.** Esta situación se presenta en varios países de la región, y es el escenario a corregir para potenciar la autorreforma sindical.
- g) extender las reformas normativas a los asalariados en microempresas.** Ello es necesario en dos sentidos: reduciendo los “pisos” de tamaño del empleo establecidos para que se reconozca a los sindicatos de empresa por la cartera laboral, y permitiendo también la organización de los trabajadores no registrados.
- i) promover formas novedosas de negociación de las condiciones de trabajo del sector.** La Resolución del 2002 señala textualmente que los sindicatos deberían “hacer todo lo posible por incluir a los trabajadores de la economía informal en los convenios colectivos”. Existen recomendaciones de los organismos de control de OIT en esta dirección. Es también una posible interpretación del Convenio 154. Existe además una extensa práctica de negociaciones sobre condiciones de trabajo entre los gobiernos locales y las organizaciones de vendedores en espacios públicos (calles, plazas, mercados), las que reflejan en cierta forma la existencia de un “cuasi empleador” (el gobierno municipal/alcaidal) y un “cuasi derecho laboral”, en el marco del derecho administrativo. En los últimos años, esta perspectiva ha sido llevada por el sindicalismo directamente a la concepción de proyectos legislativos regulatorios del cuentapropismo (en Centroamérica).
- j) incorporar el enfoque ampliado de la administración del trabajo que promueve el Convenio 150 (1978) (y el Convenio 129 para el sector rural) para incluir al trabajo autónomo.<sup>2</sup>**

---

2 El Convenio ha sido ratificado en ALC por Argentina, Costa Rica, Rep. Dominicana, El Salvador, México, Uruguay, Venezuela, Belice, Cuba, Dominica, Guyana, Jamaica, Suriname. Trinidad Tobago.

**k) promover nuevas formas de seguridad social desde el sistema estatal para el involucramiento de los trabajadores del sector.** Una de las situaciones más graves entre los trabajadores no asalariados en informalidad es que el 75% no tiene cobertura de la seguridad social, y solo se alcanza el 40% si se incluye al régimen de salud (datos de OIT Regional). Existe consenso sobre los enormes límites del régimen facultativo para trabajadores no asalariados, en que el beneficiario aporta elevados porcentajes de su ingreso (ante la falta de un empleador que haga el suyo), ante lo cual se ha propuesto que el Estado se haga cargo de ese aporte que no existe. Una fórmula superior es el “monotributo” (ver el modelo uruguayo). También la utilización de organizaciones sindicales como recolectoras de los aportes ha mostrado ser eficaz.

## **IV.2 Fuera del sector informal**

Como ya se ha señalado, esta vía se refiere al empleo asalariado informal (no registrado) fuera del sector informal.

- a) mayor y mejor inspección del trabajo.** Dado que la informalidad fuera del sector formal es resultado generalmente de una situación de no cumplimiento de la norma existente, la primera línea de política es directamente garantizar el registro.
- b) reformas normativas para aumentar la sindicalización de los trabajadores en pequeñas y medianas empresas.** Es parte de la misma medida ya mencionada en el eje anterior, teniendo en cuenta que los pisos de tamaño para permitir el registro de sindicatos de empresa involucra a estas empresas (generalmente 25).
- c) utilización de los procedimientos propuestos por la Recomendación 198 sobre la Relación de Trabajo.** Ello ayuda a detectar formas de trabajo asalariado simuladas como trabajo autónomo. En este marco, lo ya mencionado en el punto i. anterior sobre una perspectiva ampliada de la inspección laboral toma así una importancia especial.
- d) aplicación del Convenio 189 de OIT sobre trabajadores del hogar.** El corazón de esta norma es, justamente, la promoción normativa de tales trabajadoras en tanto asalariadas registradas.
- e) extender las políticas de formalización en el sector urbano al sector rural, para cubrir la informalidad en las actividades agrarias y otras que se desarrollan en ese ámbito.** Esta perspectiva es necesaria, para que los acuerdos sobre elaboración



de estadísticas solo referidas al primero de los mencionados no lleve a descuidar la atención sobre otras áreas donde la informalidad es muy superior.

**f) eliminación de situaciones de informalidad entre los asalariados de la administración pública.** Como se ha mencionado, OIT regional estima que un porcentaje del empleo informal fuera del sector informal lo está en el sector público. Debiera entonces avanzarse en la consideración de esta anomalía, para su eliminación, por tratarse de un fenómeno enteramente distinto al del sector privado.

### ANEXO 1 OUTSOURCED WORKERS: Empleo informal urbano como porcentaje de la ocupación urbana total, según dos grandes componentes, 2011

PAIS	Empleo informal total	Empleo informal en el sector informal	Empleo informal fuera del sector informal	Porcentaje del empleo informal en el sector formal sobre el empleo informal total
<b>TOTAL ALC</b>	48	32	16	34
<b>ARGENTINA</b>	47	29	18	39
<b>BOLIVIA, 2009</b>	76	52	74	31
<b>BRASIL</b>	38	23	15	41
<b>COLOMBIA</b>	57	48	9	16
<b>COSTA RICA</b>	34	20	14	39
<b>DOMINICANA, REP.</b>	50	32	18	36
<b>ECUADOR</b>	52	36	16	32
<b>EL SALVADOR</b>	66	51	15	22
<b>HONDURAS</b>	71	55	16	22
<b>MÉXICO</b>	54	35	19	36
<b>NICARAGUA, 2009</b>	66	54	12	17
<b>PANAMÁ</b>	39	26	13	35
<b>PARAGUAY</b>	66	34	22	48
<b>PERÙ</b>	69	49	20	29
<b>URUGUAY</b>	36	27	9	24
<b>VENEZUELA, 2009</b>	48	36	12	24

FUENTE: CEPAL-OIT, Coyuntura laboral en ALC, 2012. Los datos para 2009 corresponden a otra serie estadística elaborada en OIT-Ginebra, 2011.

## **ANEXO 2 CSA, CCOO y UGT: Declaración Sindical a la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno. Panamá, 18 y 9 de octubre, 2013**

**1** Esta Cumbre es diferente a las anteriores, con un elemento inesperado: es nuestro entendimiento que el gobierno de Panamá, junto a otros sectores, ha tenido la intención de evitar la presencia sindical, o ha tratado de ocultarla, manteniendo la incertidumbre el mayor tiempo posible y evitando la formalización de las reuniones sindicales. Agrava aún más la situación el hecho que no se encontraba previsto el Encuentro Sindical en la agenda de la XXII Cumbre Iberoamericana. Hemos mantenido nuestra disposición durante todo el proceso de negociación, requiriendo que nuestro Encuentro Sindical debiera tener una mayor visibilidad y repercusión, en el marco de las actividades más próximas a la Cumbre de Jefes de Estado e insistiendo en que debe ser reconocido como parte de la agenda oficial de la Cumbre, tal como se había decidido en la Cumbre de Mar del Plata. Las organizaciones sindicales panameñas han decidido no participar en los eventos a los cuales fueron invitadas, pues no legitimarán a nivel nacional a un gobierno y a sectores que pretenden negar o retacear la legitimidad del movimiento sindical internacional. Por la dignidad del movimiento sindical, como socio igualitario en el tripartismo, rechazamos estas imposiciones. A partir de ahora, adoptaremos sobre este caso las medidas que mejor convengan a los intereses de los trabajadores y trabajadoras, ya que nuestra 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.

**2** Este problema se suma a otro de carácter más estructural, que el sindicalismo iberoamericano está observando, con el enfoque empresarial internacional sobre el tema de la Cumbre, que a su vez anticipa la discusión que se dará en junio próximo en la 103 Conferencia de OIT, con el objetivo de aprobar una Recomendación sobre el tránsito desde la informalidad a la formalidad.

**3** La primera aclaración estratégica a realizar es que, en países emergentes, todavía no plenamente desarrollados, como todos los de ALC, la informalidad tiene dos senderos, aunque ambos convergentes, hacia la no registración en las agencias públicas, llevando a la desprotección social y, adicionalmente, a la no fiscalidad: por un lado, el tradicional “sector informal”, es decir, la pequeña producción urbana y rural, con mayoría de empresas familiares, a cargo de cuentapropistas, acompañados por sus familiares, y microempresas, en que el titular trabaja a la par de unos pocos empleados. En estos casos, el no registro tiene una relación directa con los bajos ingresos, a veces poco mayores que el nivel de sobrevivencia. Por otro, el

“empleo informal en el sector formal”, es decir, las ocupaciones en relación de dependencia no registradas, que sufren diversas formas de precariedad laboral, por una decisión de los empleadores dirigida a maximizar sus ingresos por la vía de la apropiación de niveles salariales aceptables y de contribuciones a los sistemas de protección social, y que los trabajadores se ven forzados a aceptar como alternativa al desempleo o la inactividad. En ALC, el empleo informal se reparte 2/3 y 1/3 entre estos dos componentes.

**4** Junto a estas dos grandes situaciones, el sindicalismo mundial alerta desde hace décadas sobre el fenómeno de la precariedad “legal”, es decir, la devastadora tendencia de sectores conservadores y proempresarios de la clase política y técnica, a favor de la flexibilidad laboral, mediante reformas a las normativas nacionales que autorizan formas de trabajo que no reúnen las características elementales del trabajo digno. Esta tendencia ha avanzado no solo en la mediana y gran empresa privada sino también en el sector público. Se refleja además en el mantenimiento de estatutos especiales para trabajadores de sectores como el agrario y el trabajo remunerado en el hogar, que garantizan condiciones menores a la del resto de los trabajadores y la lentitud con que avanza el proceso de ratificaciones del convenio 189 sobre trabajo doméstico de la OIT.

**5** La suma de la informalidad en sus dos manifestaciones y de la precariedad legal es la causante principal de la ya clara y permanente tendencia, desde hace por lo menos tres décadas, a una mayor desigualdad social, sintetizada en la menor participación de los salarios en el ingreso en todo el mundo, y en el aumento del coeficiente de Gini, la medida resumen del lugar que ocupan distintos sectores de la sociedad. Este camino se ha profundizado en los países europeos (incluyendo España y Portugal), durante la crisis económica actualmente en desarrollo. En ALC no se ha agravado, e incluso se ha detenido en alguna medida, durante los últimos diez años, en los países con gobiernos progresistas, pero la magnitud sigue siendo alta, y las normativas laborales que acompañan al fenómeno se mantienen.

**6** Ante esta situación, empleadores y trabajadores toman, a su vez, caminos bastante diferenciados. Los primeros, cuando promueven el nuevo concepto de “empresas sostenibles”, acuñado en OIT en 2007 mediante una resolución largamente negociada, colocan como eje de esa sostenibilidad la reducción del “sector informal”, enfatizando la “informalidad empresarial”, es decir, la presencia de emprendedores para quienes existe una deuda gubernamental histórica en la falta de promoción de condiciones adecuadas, principalmente por la no simplificación de sus relaciones con las agencias estatales: trámites largos y engorrosos para la registración, una excesiva carga impositiva e, incluso, exigencias en el campo de las relaciones labo-

rales incompatibles con su nivel de ingresos. Lo que se extraña en este enfoque es la falta absoluta de menciones sobre la “otra” informalidad. Además, los empleados utilizan este punto de partida para proyectarse hacia una exigencia de menor regulación y fiscalidad para el conjunto del sector privado, demandando “clima de inversión”, “seguridad jurídica a la propiedad” y otros macrotemas en juego.

**7** El enfoque de los trabajadores y trabajadoras es más equilibrado, atendiendo a ambos frentes de la informalidad por igual. Para el sector informal, se reconoce la necesidad de una promoción de las pequeñas unidades productivas, que son un instrumento de democratización de la propiedad y los ingresos, en lo que no hay cabida para la suspensión de condiciones mínimas de trabajo para los asalariados allí ocupados. También hay una valorización del trabajo propiamente autónomo, que debe ser considerado una forma digna de trabajar, incluyendo el paso de la pequeña producción fragmentada a formas superiores de trabajo “autónomo colectivo”, en el marco de la economía social solidaria. Para el empleo informal en el sector formal, partiendo de que éste es la base productiva principal del desarrollo sustentable en los regímenes capitalistas vigentes, la acción estatal está centrada en la inspección del trabajo, para evitar las violaciones a las normas laborales, garantizando los aportes patronales a la seguridad social y al resto del régimen fiscal vigente para las empresas. En esto juega un papel central la detección de “zonas grises” en el mundo del trabajo, es decir, la gran variedad de fraude laboral mediante simulación de relaciones laborales como autónomas, generalmente vía tercerización mediante subcontratación de obras y servicios. Claro está que la agenda sindical también incluye la re-reforma laboral, para desestimular las formas de precariedad laboral legales en las relaciones individuales de trabajo y la negociación colectiva. No hay que olvidar también la anormal situación de los trabajadores del hogar remunerados, mujeres en el 95% de los casos y otras formas laborales simuladas, como las vendedoras puerta a puerta “asociadas”.

**8** Otro punto diferencia claramente al enfoque sindical: la exigencia de que una política contra la informalidad atienda a la cuestión organizativa de los trabajadores en situaciones vinculadas: especialmente en ALC los códigos de trabajo y sus reglamentaciones introducen muy frecuentemente todo tipo de restricciones legales a la creación de sindicatos en pequeñas unidades productivas, colocando altos “pisos” de tamaño que llegan hasta 40 trabajadores, prohibiendo la sindicalización en ciertas categorías (trabajo doméstico, trabajo agrario, cooperativistas) o limitando sus manifestaciones (trabajadores tercerizados, impedidos de incorporarse a sindicatos con trabajadores permanentes del mismo sector). Claro está que, al mismo tiempo, hay que promover también la creación de sindicatos y federaciones nacionales y territoriales, para que en ese ámbito los sindicatos de pequeñas em-

presas puedan integrarse. Un mayor desarrollo sindical será así el punto de partida de procesos de negociación colectiva y de diálogo social tripartito que los integren. Incluso, como ha señalado el programa sobre autorreforma sindical, existe una vía de negociación para los trabajadores propiamente autónomos: la que, de formas espontáneas, se desarrolló a nivel de los gobiernos locales entre las autoridades municipales y los representantes de los trabajadores en la vía pública, encuadrables en el derecho administrativo.

**9** Los trabajadores también reclamamos seguridad jurídica; la que supone el respeto a la libertad sindical y la negociación colectiva, el derecho a niveles salariales decentes, la no flexibilización de condiciones de trabajo que, en muchos casos, son tomadas como variable de ajuste para el abaratamiento de la contratación de trabajadores. Esta vulneración de condiciones de trabajo, en particular las condiciones de salud y medio ambiente de trabajo, castiga a los trabajadores por partida doble: a la imposición de la informalidad laboral se le suma la exposición a riesgos laborales que derivan en daños con consecuencias fatales para la vida de trabajadores y trabajadoras día a día.

**10** En el caso de España y Portugal, la cuestión de la informalidad tiene menor importancia relativa. Por un lado, la proporción de trabajadores autónomos es menor (12% España, 19% Portugal) (contra 30% en el promedio de ALC) y están cubiertos por la seguridad social en mucha mayor medida. Por otro, el mayor porcentaje de asalariados (82% España y 77% Portugal) (contra 66% en el promedio de AL) no solo están en su gran mayoría registrados y con seguridad social sino que también alcanzan altos niveles de negociación colectiva (71% España, 65% Portugal), contra una situación generalizada en ALC de cobertura menores al 10%, con la excepción principal del Cono Sur (50%). Es de esperar que la crisis esté cambiando este panorama precrisis, e incluso haciéndolo retroceder en algunos aspectos.

**11** Resumiendo: la coyuntura es ideal para que la alianza sindical iberoamericana se fortalezca desarrollando la posición común ya existente en relación a 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. En ALC esta agenda debe influir sobre los gobiernos conservadores y sobre los propios gobiernos progresistas para que en la gestión pública avancen hacia regímenes promocionales de la pequeña producción, principalmente estimulando formas de economía social solidaria, que preserven condiciones básicas en el plano laboral, y hacia sistemas de inspección laboral, seguridad social y fiscalidad efectivos ante los comportamientos empresariales violadores de

normas existentes protectoras de la parte débil de la relación capital-trabajo.

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.

**12** 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 recorrer aspectos de manera interesada.

### **ANEXO 3 Presentación de CSA a la Jornada Mundial sobre Trabajo Decente. Víctor Baez Mosqueira. 7 octubre 2013**

**1** Hace cuatro años, en septiembre del 2009, CSA comenzaba una tarea en esta dirección, bajo el paraguas de lo que denominados “autorreforma sindical”. Hacía poco tiempo (abril 2008), en que el Congreso fundacional de Panamá la había establecido como una prioridad del plan de acción para el siguiente cuatrienio. El Programa sobre autorreforma fue desarrollado desde entonces y avalado por el II Congreso del 2012. Nuestra Campaña sobre Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Autorreforma Sindical, iniciada en agosto pasado con su reunión de lanzamiento en San José, desde su denominación establece la relación virtuosa que tiene el concepto con esos dos derechos colectivos fundamentales, junto al derecho de huelga como instrumento complementario.

**2** Esta Jornada se centra en la reciente consigna de CSI “organizar, organizar y organizar”. Este era justamente uno de los ejes del programa de autorreforma. Por un lado, se mostraban las dificultades de esta tarea, derivada de normativa restrictiva y de la resistencia de los empleadores a permitirlo en la práctica. Por otro, se avanzaba hacia la ubicación concreta de los colectivos laborales que requerían una estrategia sindical organizativa. Es entonces ahora un buen momento para recordar ese ejercicio estratégico de determinación de colectivos necesitados de trabajo sindical, que será objeto de atención en la Campaña que acaba de iniciarse.

**3** Un criterio básico utilizado por CSA era no limitarse a los asalariados, sino incluir a los no asalariados (o autónomos o cuenta propia o trabajadores independientes). Hace ya tiempo que existe un consenso en que trabajadores son todos, y si el sindicalismo, en algunos países, se ocupó solo de los primeros, estaría equivocándose rotundamente si deja afuera a quienes completan el mundo del trabajo desde ocupaciones sin empleador.

Entre los asalariados, CSA priorizaba un primer par de colectivos, definidos por su común característica de la temporalidad y por lo tanto inseguridad laboral: los trabajadores tercerizados mediante el uso de empresas contratistas y de trabajo temporal, caracterizados ambos por relaciones triangulares (dos empleadores) que dificultan mucho la vigencia de los derechos individuales y colectivos de trabajo, incluyendo muy posiblemente la simulación como no asalariados; y los trabajadores con contratos directos a tiempo parcial, con contratos por tiempo determinado, jóvenes con contratos-aprendizaje, o trabajo-formación, trabajadores/as a domicilio. CSA ha destacado que ambas formas también aparecen crecientemente en el sector público

Un tercer eje es el de los trabajadores en empresas muy pequeñas (“micro”), en que las malas condiciones laborales derivan de abusos del titular, aprovechando la escasa visibilidad exterior de la unidad, y de criterios legales, por los cuales se establece un número mínimo de trabajadores (entre 10 y 40, según el país) para autorizar la creación de un sindicato de empresa.

Otros dos colectivos considerados por CSA son los trabajadores en centros de llamada y en zonas francas, típicamente de jóvenes de ambos sexos. En ambos casos la concentración en un lugar de trabajo no garantiza buenas condiciones de trabajo y de relaciones colectivas, en el primer caso por falta de normativa clara y en el segundo por enfoques gubernamentales promocionales que lo permiten.

Un sexto eje de la propuesta de CSA es el de los trabajadores/as en filiales de empresas multinacionales con estrategias globales de desestímulo a la sindicalización. Un caso paradigmático es Wal Mart, donde los jóvenes reposidores de mercancías en las góndolas han llegado a firmar contratos privados que los comprometen a la no sindicalización.

Un séptimo colectivo de imprescindible tratamiento es el de los trabajadores del hogar, casi todos mujeres, que siempre han sido diferenciados de la normativa general mediante regímenes especiales, por considerar que no se trata estrictamente de trabajadores asalariados, cuestión que ha sido positivamente aclarada por el Convenio 189 de OIT hace dos años.

Asimismo, en algunos países se sigue impidiendo la sindicalización de determinadas categorías de trabajadores de la administración pública, incluyendo a los trabajadores de la policía, fuerzas armadas y de seguridad, y trabajadores de penales. Una situación que puede asimilarse es la de los beneficiarios de programas de ingreso universal con obligación de realizar trabajos, o programas de trabajo

socialmente útil/trabajo en la "economía del cuidado" (como las "madres comunitarias"), a los cuales puede considerarse trabajadores paraestatales.

Finalmente, hay situaciones laborales que no son reconocidas como dependientes. Es el caso del trabajo de promoción de productos mediante "venta directa" o "puerta a puerta", y de "voluntarios" en ongs y fundaciones sin fines de lucro.

**4** El otro gran conjunto de colectivos de trabajadores no asalariados tiene como eje el de los que se desempeñan en la pequeña producción urbana y rural, es decir, cuentapropistas unipersonales o en empresas familiares, campesinos, pequeños productores agrarios, artesanos rurales, pescadores artesanales. A continuación, siguen los "autónomos colectivos" de la economía social solidaria (cooperativas, empresas de trabajadores autogestionados -empresas "recuperadas", mutuales, otras formas asociativas

También hay que incluir trabajadores/as en situaciones ambiguas desde el punto de vista contravencional de su actividad: recicladores de desechos (en situaciones en que estos servicios estén concesionados a empresas privadas), trabajadores de juegos de azar, trabajadores/as sexuales. Se excluye obviamente a situaciones delictivas.

Si bien no hay mayormente experiencias, todavía podría agregarse a las amas de casa no remuneradas. La cultura actual no duda en considerarlas trabajadoras, a partir del reconocimiento del valor económico de su aporte al producto bruto nacional. Los regímenes de seguridad social comienzan a incluir subsistemas voluntarios de cotización. Existe una tradición de ligas de amas de casa, frecuentemente en relación a organizaciones de consumidores. También comienzan a crearse sindicatos.

**5** Finalmente, CSA incorpora un enfoque transversal, es decir, que se cruza con distintos colectivos (los ya mencionados y otros). Es el caso de los migrantes, cuando están indocumentados, sobre los cuales existe consenso en OIT y en la OEA de que esa situación no los excluye del derecho a trabajar y de organizarse. Es también el caso de los desocupados, no alcanzado con la forma tradicional de que puedan mantenerse un tiempo en la organización a la que pertenecían, sino que se requiere una incorporación más amplia, y el de los jubilados y pensionados, que merecen seguir siendo parte de las estructuras sindicales.



Una tercera situación de importancia clave es el de los jóvenes que buscan su primer trabajo e incluso los que no lo hacen, por estar estudiando, y que puedan aspirar ya a incorporarse al sindicalismo. Se conocen experiencias en esta dirección, que derivan en una reclasificación a organizaciones sectoriales, cuando consiguen trabajo.

**6** Esto no es una receta rígida, sino una ejemplificación sobre hacia donde las organizaciones sindicales pueden mirar al momento de diseñar estrategias de afiliación. Esta Jornada podría ser entonces una oportunidad para volver a reflexionar sobre estas alternativas y avanzar en su aplicación.

#### **ANEXO 4 Declaración final de los Trabajadores/as en la Reunión Tripartita de Expertos en Facilitar la transición de la economía informal a la economía formal. Ginebra, 16-20 septiembre 2013**

Los expertos a nivel de los trabajadores/as consideran que las conclusiones de la discusión general de 2002 sobre la economía informal es un importante punto de partida para la continuidad del debate. Sin embargo, cabe destacar que desde 2002 varios países han implementado iniciativas interesantes cuyo propósito es facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, y que los nuevos acuerdos internacionales en este sentido son sumamente relevantes para la adopción de un nuevo instrumento de la OIT, incluyendo:

- la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo que adoptó lineamientos en 2003 para una definición estadística del empleo informal
- la Recomendación 202 de la OIT sobre pisos de protección social (2012)
- la Recomendación 198 de la OIT sobre la relación de trabajo (2006)
- la Recomendación 189 de la OIT sobre trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (2011)
- la Recomendación 193 de la OIT sobre la promoción de cooperativas (2002)

Apoyamos el enfoque integrado presentado por la Oficina sobre “estrategias de trabajo decente para la transición a la formalidad” (en la página 13 de la versión del informe en inglés) y sostenemos que el instrumento propuesto debe abordar y proveer orientación respecto de los 7 ámbitos identificados. En particular enfatizamos la importancia de políticas macroeconómicas centradas en el empleo que permiten la creación de empleos formales en empresas formales.

Sostenemos firmemente que el instrumento propuesto debe abordar la informalidad tanto en el sector formal como en el sector informal. Debe reconocer la diversidad de actores en la economía informal que incluyen unidades económicas, auto-empleados (la mayoría de los cuales son trabajadores/as por cuenta propia luchando por sobrevivir con una pequeña minoría siendo empresarios) y asalariados que trabajan informalmente y cuyos derechos son vulnerados.

Expandir los derechos y la protección a todos los trabajadores/as en la economía informal es un aspecto clave de la transición. Como mínimo el instrumento propuesto debe proveer orientación en la consecución de los siguientes cuatro objetivos:

- Garantizar que los trabajadores/as de la economía informal puedan ejercer su derecho a organizarse y a negociar colectivamente de manera efectiva.
- Garantizar protección adecuada a nivel de leyes laborales expandiendo el alcance de la ley a categorías de trabajadores/as tradicionalmente excluidos (por ej. trabajadores/as domésticos, trabajadores/as agrícolas) y/o modificando las leyes de modo a cubrir la totalidad de las diferentes relaciones laborales.
- Proveer permiso de maternidad remunerado a mujeres que trabajan en la economía informal para que no se vean obligadas a trabajar al día siguiente del parto. La recomendación propuesta también debe abordar el tema del cuidado de los niños/as como prioridad debido a la gran presencia de mujeres en la economía informal.
- Expandir la cobertura de la protección social a todos los trabajadores/as de la economía informal por medio de mecanismos de asistencia social y/o seguro social.
- El instrumento propuesto debe abordar la informalidad en la cadena de suministro a escala mundial y orientar sobre cómo asegurar que no se prive a los trabajadores/as subcontratados de su derecho a un salario digno.
- La informalidad también puede surgir como resultado de una deficiente ejecución y cumplimiento de las leyes y reglamentaciones vigentes. Por consiguiente, el instrumento propuesto debe proveer orientación para el fortalecimiento del rol desempeñado por las inspecciones laborales en la transición hacia la formalidad, debiendo prestar atención a lograr un justo equilibrio entre estímulos y desestímulos para fomentar el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones.

- El instrumento propuesto debe proveer orientación para la promoción de una economía solidaria enmarcada en la Resolución 193 de la OIT, a la par reconociendo que las cooperativas, las mutuales y las empresas sociales son vehículos principales para mejorar las condiciones de vida y laborales de las poblaciones vulnerables, facilitando así la transición a la economía formal.
- El instrumento propuesto debe identificar el tripartismo como mecanismo clave para la transición de la economía informal a la economía formal. Debe proveer orientación para garantizar la participación activa de la mayoría de las organizaciones más representativas de trabajadores/as y empleadores que deben incluir a representantes de organizaciones de trabajadores/as representativas y basadas en membresía de la economía informal.
- El instrumento propuesto debe prever que se formulen y evalúen regularmente los planes nacionales tripartitos para la transición de la economía informal a la economía formal.

## **ANEXO 5 Resumen de la Resolución OIT Trabajo Decente y Economía Informal. 2002**

### **1 Características de la Economía Informal**

**1** No existe una descripción o definición precisa aceptada universalmente de economía informal, pero generalmente se entiende que abarca una gran variedad de trabajadores (asalariados y por cuenta propia), empresas y empresarios, en el ámbito urbano y rural, que tropiezan con determinados inconvenientes y problemas, los cuales llevan a que se caracterizan por un alto grado de vulnerabilidad, exclusión y pobreza.

Un elemento frecuente de las actividades de estas personas y empresas es el no reconocimiento y protección por los marcos jurídicos y reglamentarios, lo que significa que, según el caso:

- se desempeñan al margen de la ley; o
- operan en el ámbito de la ley, pero no estén contempladas en la práctica, porque aquella no se aplica o no se cumple; o
- la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos.

Algunos trabajadores se encuentran en la economía informal porque la legislación laboral nacional no los contempla adecuadamente o no se aplica de manera eficaz, en parte debido a las dificultades prácticas de la inspección del trabajo. Muchas veces, la legislación laboral no tiene en cuenta la situación real en lo que respecta a la organización moderna del trabajo. Las definiciones inadecuadas de empleado y trabajador pueden tener el efecto contrario de considerar independiente y ajeno a la protección de la legislación laboral al trabajador.

El término economía informal es preferible al de «sector informal», ya que las actividades de los trabajadores y las empresas a los que se aplica no se pueden asociar con un único sector de la economía, pues sus actividades abarcan diversos sectores.

La mayoría de los trabajadores y las empresas de la economía informal, aunque no cumplan los requisitos legales de procedimiento, producen bienes y servicios lícitos, por ejemplo en los casos de incumplimiento de los requisitos de registro o los trámites de inmigración. Por el contrario, no se incluyen las actividades delictivas e ilegales.

Puede haber zonas grises en las que la actividad económica tenga características de la economía formal y de la informal, por ejemplo, cuando los trabajadores formales perciben remuneraciones no declaradas, o cuando existen en el interior de las empresas formales grupos de trabajadores con condiciones salariales y laborales propias de la informalidad.

Las empresas que no están registradas ni reguladas a menudo no pagan impuestos ni conceden prestaciones o derechos a los trabajadores, lo que constituye competencia desleal para otras empresas. Por su parte, los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal no siempre contribuyen al sistema tributario, aunque muchas veces ello se deba a su pobreza.

La mayoría de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal no disfrutan de derechos de propiedad seguros, lo que impide su acceso al capital y los créditos. También tienen dificultades para acceder a sistemas jurídicos y judiciales que les permitan hacer respetar sus contratos y tienen un acceso escaso o nulo a las infraestructuras públicas y los beneficios.

La mayoría de las personas que se incorporan a la economía informal no lo hace por elección sino por la necesidad de sobrevivir, al no tener otro trabajo e ingresos. Ello es así sobre todo en los países en desarrollo, cuando se dan altas tasas de des-

empleo, subempleo y pobreza, en lo que influye la rápida expansión de la fuerza laboral y otros hechos como la aplicación de programas de ajuste estructural. Es relativamente fácil acceder a esta economía por los muy bajos niveles de exigencia en materia de educación, calificaciones, tecnología y capital. Claro está que los empleos creados de este modo a menudo no reúnen los criterios del trabajo decente.

De todas formas, algunas personas de la economía informal tienen ingresos superiores a los trabajadores de la economía formal.

Entre los trabajadores de la economía informal, los aspectos negativos del trabajo en la economía informal superan con creces los aspectos positivos:

- no están reconocidos, registrados, reglamentados o protegidos en virtud de la legislación laboral y la protección social, por ejemplo en los casos en que su situación de empleo es ambigua y, por consiguiente, no pueden disfrutar de sus derechos fundamentales, ejercerlos o defenderlos.
- dado que carecen de protección, derechos y representación, esos trabajadores suelen quedar atrapados en la pobreza.
- a menudo, el trabajo se caracteriza por lugares de trabajo pequeños o no definidos, condiciones de trabajo inseguras e insalubres, bajos niveles de competencias y productividad, ingresos bajos o irregulares, largas jornadas laborales y por falta de acceso a la información, los mercados, los recursos financieros, la formación y la tecnología.
- la mayoría no recibe protección social ni prestaciones de la seguridad social, o reciben muy pocas, por parte de sus empleadores o del gobierno. La carencia se presenta también en ámbitos como la educación, la capacitación, la formación, la asistencia sanitaria o el cuidado de los niños.
- son susceptibles de diversas formas de explotación, abusos y acoso, como la corrupción y el soborno.

Las mujeres, los jóvenes, los migrantes y los trabajadores de cierta edad son especialmente vulnerables a los déficit más graves de trabajo decente en la economía informal. El trabajo infantil y el trabajo en régimen de servidumbre son elementos característicos de la economía informal.

La discriminación por motivos de género, edad, origen étnico o discapacidad

también significan que los grupos más vulnerables y marginados suelen acabar en la economía informal.

## 2 Causas de la economía informal

La informalidad es, ante todo, una cuestión de gobernanza, pudiendo deberse a:

- políticas macroeconómicas (incluidas las de ajuste estructural) y sociales inadecuadas, ineficaces, encubiertas o mal aplicadas.
- falta de inclusión y justicia de los actuales procesos de globalización, incluyendo un comercio distorsionante del mercado, prácticas desleales y aplicación de medidas unilaterales.
- falta de marcos jurídicos e institucionales favorables y de buena gobernanza para la aplicación correcta y eficaz de las políticas y leyes.

La informalidad también puede deberse a otros factores socioeconómicos:

- la pobreza elimina toda oportunidad y posibilidad real de trabajo decente y protegido.
- los ingresos bajos e irregulares y, a menudo la falta de políticas públicas, impiden a las personas invertir en la educación y las calificaciones necesarias para incrementar su propia empleabilidad y productividad, así como cotizar de manera continuada a los sistemas de seguridad social.
- la falta de educación (primaria y secundaria) para desenvolverse eficazmente en la economía formal, sumada a la falta de reconocimiento de las capacidades obtenidas en la economía informal, supone otra barrera de entrada a la economía formal.

En muchos países, el crecimiento de la economía informal está vinculado a los cambios en la organización del trabajo, mediante sistemas de trabajo flexibles, incluida la contratación externa y la subcontratación, y algunos se encuentran en la periferia del núcleo empresarial o al final de la cadena de producción. En estos casos también existe déficit de trabajo decente.

Las unidades económicas realizan actividades en la economía informal porque:

- la reglamentación inadecuada y las políticas tributarias excesivamente altas hacen que los costos de la formalización sean excesivos,
- porque las barreras de entrada a los mercados, la falta de acceso a información sobre el mercado, los servicios públicos, los seguros, la tecnología y la formación los excluyen de los beneficios de la formalización.

Las legislaciones imponen a las unidades económicas elevados costos de transacción y observancia, que son demasiado onerosos o implican tener que enfrentarse a burocracias corruptas o ineficientes.

La ausencia de un sistema adecuado de derechos de propiedad y titularidad de los bienes de los pobres impide generar el capital productivo necesario para el desarrollo empresarial.

### **3 La dimensión de género**

Hace falta un mayor entendimiento de la relación existente entre la economía informal y la feminización del trabajo.

Normalmente, las mujeres tienen que conciliar la triple responsabilidad de ganarse el sustento, ocuparse de las tareas del hogar y cuidar a los ancianos y los niños. También se las discrimina en relación con el acceso al desarrollo de los recursos humanos y a otros recursos económicos. Son también quienes más adolecen de representación y voz. Así pues, las mujeres tienen más posibilidades que los hombres de encontrarse en la economía informal.

Se debería conceder especial atención a las responsabilidades que asumen las mujeres en relación con el cuidado de personas, para facilitar su transición del empleo informal al formal.

La reforma de la legislación relativa a los derechos de propiedad debería hacer especial hincapié en las desigualdades de género en relación con los derechos de posesión y control de bienes

Los sindicatos deberían crear o adaptar estructuras internas que promuevan la participación y la representación de las mujeres y tengan en cuenta sus necesidades específicas.

## 4 Propuestas generales

Si se aplican estrategias eficaces, la economía informal puede ser una etapa transitoria para acceder y pasar a la economía formal.

Sólo se podrá avanzar de manera sostenible hacia el trabajo decente, reconocido y protegido si se determinan y abordan las causas subyacentes de la informalidad y las barreras que existen a la incorporación en la economía formal.

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 fomente la protección e incorporación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en la formal.

Todos los trabajadores, con independencia de su situación profesional y su lugar de trabajo, deberían poder disfrutar de sus derechos, así como ejercerlos y defenderlos, de acuerdo con lo dispuesto en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas fundamentales del trabajo.

Al objeto de garantizar que la legislación laboral brinde una protección adecuada a todos los trabajadores, se debería alentar a los gobiernos a analizar la forma en que han evolucionado las relaciones de empleo, así como a identificar y proteger adecuadamente a todos los trabajadores.

### Los gobiernos deben:

- proporcionar marcos macroeconómicos, sociales, jurídicos y políticos propicios a la creación de trabajos decentes y oportunidades empresariales sostenibles a gran escala.
- adoptar un enfoque dinámico que sitúe el empleo decente en el centro de las políticas de desarrollo económico y social y promueva también los mercados de trabajo y las instituciones del mercado de trabajo eficaces, incluidos los sistemas de información sobre el mercado laboral y las instituciones de crédito.
- invertir en las personas, sobre todo en las más vulnerables (en su educación, capacitación, aprendizaje permanente, salud y seguridad), y fomentar su iniciativa empresarial.
- promover y reforzar las políticas agrícolas y de desarrollo rural, incluidos los



marcos jurídicos de apoyo a las cooperativas, en muchos países en desarrollo.

- ampliar la cobertura de la seguridad social, en particular a los grupos de la economía informal que hoy en día están excluidos. Los microseguros y otros sistemas basados en la comunidad son importantes, pero deberían desarrollarse de manera que sean coherentes con la ampliación de la cobertura de los sistemas nacionales de seguridad social. Las políticas e iniciativas relativas a la ampliación de la cobertura deberían concebirse en el contexto de una estrategia nacional integrada en materia de seguridad social.
- contar con un marco jurídico, judicial y financiero coherente que vele por los derechos de propiedad para que los activos puedan convertirse en capital productivo por medio de su venta, arrendamiento o utilización como garantía.
- sistemas más adecuados de inspección del trabajo y por un acceso fácil y rápido a la asistencia jurídica y al sistema judicial. Asimismo, deberían existir disposiciones que permitan solucionar las diferencias y cumplir con los contratos de forma poco costosa. Los gobiernos nacionales y las autoridades locales deberían promover una burocracia eficiente, en la que no haya corrupción ni acoso, que sea transparente y coherente para aplicar las disposiciones reglamentarias, y que proteja y cumpla las obligaciones contractuales y respete los derechos de los trabajadores y los empleadores.
- reducir, mediante políticas y marcos jurídicos adecuados, los costos de establecimiento y explotación de las empresas informales. Ello incluye los procedimientos de registro y de concesión de licencias simplificados, las disposiciones reglamentarias adecuadas, la tributación moderada y justa, la facilitación del acceso a la clientela comercial, las condiciones de crédito más favorables, la protección jurídica, el cumplimiento de los contratos, el acceso a la tecnología, las subvenciones, las divisas extranjeras y los mercados locales e internacionales. Además, esas políticas disuadan a las empresas de la economía formal de pasar a la economía informal.

Estos factores contribuyen a crear nuevas empresas, a incorporar las empresas más pequeñas en la economía formal y a generar nuevos empleos, sin debilitar las normas del trabajo. Ello también redundaría en un aumento de la base impositiva estatal.

En los países que luchan contra altos niveles de miseria y tienen una mano de obra numerosa y en rápido crecimiento, las medidas que se adopten no deberían

restringir las oportunidades de los que no disponen de otros medios de subsistencia. No obstante, no debería tratarse de un trabajo que se ejerza a cualquier precio o en cualquier circunstancia.

## 5 Dimensión organizativa

Como generalmente no están organizados, la representación colectiva ante los empleadores o las autoridades públicas es insuficiente o inexistente.

Los marcos jurídicos y administrativos inadecuados que no garantizan ni protegen la libertad sindical hacen que los trabajadores y los empleadores tengan dificultades para organizarse.

Las organizaciones representativas de las personas de la economía informal, a veces no pueden actuar en el marco de la legislación local o nacional, y a menudo no están reconocidas, suficientemente representadas o quedan excluidas de las instituciones y los procesos de diálogo social.

Sin organización ni representación, las personas que se encuentran en la economía informal no suelen tener acceso a otros derechos en el trabajo. No pueden reivindicar sus intereses en materia de empleo mediante la negociación colectiva ni ejercer presión sobre los responsables de la formulación de políticas respecto de cuestiones como el acceso a las infraestructuras, los derechos de propiedad, los impuestos y la seguridad social.

Incumbe a los gobiernos ofrecer un marco habilitante a escala nacional y local que respalde los derechos de representación. La legislación nacional debe garantizar y defender la libertad de todos los trabajadores y empleadores, con independencia de dónde y cómo trabajen, de crear las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas sin temor a represalias o intimidaciones.

Las autoridades públicas deberían incluir esas organizaciones en los debates sobre políticas públicas, así como permitirles acceder a los servicios e infraestructuras que necesitan para actuar de manera eficaz y eficiente y protegerlas de todo acoso o expulsión injustificada o discriminatoria.

Un objetivo importante de las organizaciones de empleadores y de trabajadores es ampliar su representación en la economía informal. Cabe la posibilidad de que quienes ejercen actividades informales deseen afiliarse a los sindicatos y las organizaciones de empleadores existentes, o quieran constituir los suyos propios.

Tanto las organizaciones de empleadores como las de trabajadores pueden desempeñar una importante función de promoción que consiga llamar la atención de los interlocutores tripartitos sobre las causas subyacentes de la informalidad y les incite a tomar medidas destinadas a abordarlas y a eliminar las barreras de entrada a las actividades económicas y sociales generales. Asimismo, pueden ejercer presión sobre las autoridades públicas para que se creen instituciones transparentes y se establezcan mecanismos que suministren servicios y sirvan de nexo a la economía informal.

Las estrategias innovadoras y eficaces y las prácticas óptimas que han utilizado las organizaciones de empleadores y los sindicatos de distintas partes del mundo para llegar a los trabajadores y empresas de la economía informal, reclutarlos, organizarlos o ayudarlos deberían difundirse y compartirse de forma más generalizada.

Las organizaciones de empleadores, en colaboración con otras organizaciones o instituciones pertinentes o mediante ellas, podrían ayudar a las unidades económicas que ejercen actividades económicas en la economía informal de muy diversas formas, por ejemplo proporcionándoles acceso a cierta información que, de lo contrario, les sería difícil conseguir, como la relativa a los reglamentos gubernamentales o las oportunidades del mercado, o el acceso a la financiación, los seguros, la tecnología y otros recursos.

Asimismo, podrían ampliar la ayuda empresarial y los servicios básicos con miras a la mejora de la productividad, el desarrollo de la capacidad empresarial, la gestión del personal, la contabilidad y otros aspectos. Podrían contribuir a desarrollar un programa de promoción especialmente orientado a las necesidades de las microempresas y las pequeñas empresas.

Otro aspecto importante de las organizaciones de empleadores es que podrían actuar como intermediarias en el establecimiento de vínculos entre las empresas informales y las empresas formales, una posibilidad cada vez más frecuente como consecuencia de la globalización.

También podrían emprender actividades en relación a la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo, la mayor colaboración laboral o el aumento de la productividad.

A través de programas de difusión y educación, los sindicatos pueden:

- sensibilizar a los trabajadores de la economía informal sobre la importancia de tener representación colectiva.
- hacer todo lo posible por incluir a los trabajadores de la economía informal en los convenios colectivos.
- proporcionar servicios especiales a los trabajadores de la economía informal, como información sobre sus derechos legales, los proyectos de promoción y educación, la asistencia jurídica, los seguros médicos, los sistemas de créditos y préstamos y el establecimiento de cooperativas. No obstante, estos servicios no deberían considerarse ni un sustituto de la negociación colectiva ni una forma de eximir a los gobiernos de sus responsabilidades.



# **ESTRATEGIA SINDICAL ANTE LA INFORMALIDAD EN AMERICA LATINA-CARIBE**

---

Campaña Libertad Sindical,  
Negociación Colectiva  
y Autorreforma Sindical





La Campaña Continental por la Libertad Sindical, la Negociación Colectiva y la Autorreforma Sindical es una iniciativa de la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA) apoyada por la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la Organización Internacional del Trabajo (ACTRAV-OIT) y por el Proyecto Noruego “Los Sindicatos por la Justicia Social”.

A través de actividades de formación, incidencia política y comunicación – cuyos ejes transversales son Género y Juventud –, la Campaña pretende contribuir a la realización de la Libertad Sindical y la Negociación Colectiva como derechos humanos fundamentales y como pilares del Trabajo Decente, así como al fortalecimiento de los procesos de Autorreforma Sindical en las Américas.

Publicación apoyada por ACTRAV-Proyecto Noruego  
“Los sindicatos por la justicia social”



Realización

