

**2009**

**Instituto Sindical de  
Cooperación al  
Desarrollo (ISCOD)**

**Unión General de  
Trabajadores (UGT)**

**EXPERIENCIAS SINDICALES SOBRE  
SEGURIDAD SOCIAL Y ECONOMIA INFORMAL  
EN AMERICA LATINA**

***Con la colaboración de CSA: Confederación  
Sindical de Trabajadores/as de las Américas***

(Para su presentación en el XII Encuentro Internacional ISCOD-UGT-CSA  
“Trabajo y Seguridad Social en América Latina”. Experiencias y alternativas  
América Latina/España).

**Escuela Julián Besteiro. Madrid, 30 y 31 marzo 2009**

## Introducción

En sus actividades de cooperación sindical al desarrollo en América Latina y Caribe (ALC), tras casi 20 años de actividad, ISCOD ha acumulado una considerable experiencia en relación a un tema clave de la plataforma sindical en el capítulo social: la Seguridad Social para los trabajadores y trabajadoras de la economía informal (en adelante TEI). Dadas las características de las economías y sociedades de esta región, tal aspecto específico es clave al momento de intentarse avanzar hacia el cumplimiento de preceptos básicos en materia de cobertura, como el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) que, para mencionarlo una vez más, señala que *“toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”*.

Cuando la informalidad económica, en tanto que expresión sintética de los problemas de falta de registro de personas alcanza a 2/3 del total de ocupados, es obvio que este aspecto se convierte en el eje de cualquier estrategia sindical.

La fórmula tradicionalmente aplicada ha sido la de incorporar progresivamente a los trabajadores autónomos o asalariados desprotegidos al régimen general de seguridad social vigente en cada país. Más recientemente, en algunos países se ha experimentado con regímenes especiales (como, por ejemplo, los monotributos). Ambos presentan problemas que dificultan un verdadero paso a otro estadio de cobertura, aunque también se observan buenas experiencias de inclusión mediante combinación de regímenes contributivos y contributivos (Brasil, Chile y Uruguay).

Las organizaciones sindicales nacionales, por su parte, han actuado ante los gobiernos para mejorar esta situación, incluyendo propuestas específicas y la autogeneración de sistemas de protección social en algunos casos.

Este informe ha recopilado distintas expresiones programáticas del sindicalismo latinoamericano en esta materia, en los niveles nacional, subregional y regional. Una parte importante de estos posicionamientos han sido realizados en el marco de actividades con la OIT regional, que tiene entre sus prioridades (como parte del concepto de trabajo decente), el estímulo a una mayor y mejor protección social, con la seguridad social como principal elemento.

El informe también ha efectuado una recopilación de experiencias concretas de sus organizaciones de base representativas de los TEI.

Para su elaboración ISCOD se ha asociado con la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA), con quien desarrolla en la actualidad un importante programa de trabajo en relación a la informalidad, partiendo de los antecedentes al respecto con la antigua ORIT (Organización Regional Interamericana de Trabajadores).

Este documento ha sido redactado por Luis Miguel Monje (ISCOD-UGT) y Álvaro Orsatti (CSA). Los autores agradecen los aportes puntuales dados por dirigentes y especialistas de diversos países: Ariel Ferrari -PIT-CNT Uruguay-; Guillermo Zuccotti -CGT Argentina-; Joaquín Viteri -CEOSL Ecuador-; Ruth Díaz (CNTD), Silvana Suero (CASC) y Antonio Aquino (CNUS) -República Dominicana-. Alguna información sobre casos nacionales fue proporcionada por OIT-Regional, por gentileza de Carmen Benítez (formación regional de ACTRAV), con fuente en un estudio sobre buenas prácticas sindicales en economía informal.

## PRIMERA PARTE

### ACTIVIDADES Y CONTENIDOS ESTRATÉGICOS DEL SINDICALISMO LATINOAMERICANO-CARIBEÑO

Esta sección describe, mediante tres apartados, los antecedentes de la última década en materia de elaboración de contenidos estratégicos sobre seguridad social y TEI, como resultado de actividades especializadas, en relación a la cooperación de ISCOD (I), CSA (II) y OIT (III).

#### I. Actividades del sindicalismo latinoamericano-caribeño en relación con la cooperación de ISCOD-UGT

Un primer antecedente se remonta a 1991, año en que se desarrolló, con la hoy extinta ORIT, un proyecto que focalizaba temas como la formación para el desarrollo socioeconómico, vinculando el enfoque de la informalidad a la economía social. Sin embargo, pasarían varios años hasta que la economía informal vinculada a la seguridad social se constituyese en un eje prioritario de trabajo para el ISCOD.

##### I.1. Proyecto ASEI

Ese mismo año (2005) comenzó el proyecto **Acción Sindical para la Organización y Protección de los Trabajadores de la Economía Informal (ASEI)**, desarrollado con el sindicalismo latinoamericano-caribeño afiliado a la ORIT-CIOSL y posteriormente a la CSA-CSI. La seguridad social fue uno de los ejes temáticos principales, dando lugar a dos actividades regionales específicas (Asunción, 2005; Lima, 2008), 18 talleres nacionales de promotores en seguridad social, propuestas sindicales y una campaña de sensibilización regional. Asimismo, el proyecto estuvo directamente vinculado a un Encuentro internacional ISCOD-ORIT que trató también la cuestión de la protección social (Córdoba, 2007).

Las centrales participantes a lo largo de todo el proyecto fueron: CUT Perú, CUT y CTC Colombia, CTV Venezuela, CUSG y CTC Guatemala, CUTH Honduras, COB Bolivia, CUT y CUT-A Paraguay, CEOSL Ecuador, CNTD y CNUS República Dominicana. Por otro lado, se realizaron acciones de intercambio con organizaciones regionales como CONLACTRAHO (Trabajadoras del Hogar) y SEICAP (Red de Sindicatos de la Economía Informal de Centroamérica y Panamá) e internacionales como WIEGO (Mujeres en Empleo Informal) y STREETNET (Comercio Ambulante).

El citado proyecto fue cofinanciado por la AECI<sup>1</sup> en el marco del Programa de ISCOD-UGT “Acción Sindical para la Consolidación Democrática”.

### **I.1.1. Taller Regional “Alternativas para la Cobertura de Seguridad Social para TEI”, Asunción (Paraguay), julio de 2005.**

Este evento tuvo como objetivos centrales: 1) Identificar la situación continental de la seguridad social respecto al acceso de los TEI, buscando analizar y describir los aspectos laborales, económicos, sociales y demográficos; 2) Construir articuladamente los lineamientos y estrategias centrales para una acción sindical que permita incorporar de manera efectiva a los TEI, en sus diversas formas, a la Seguridad Social. Participaron delegados sindicales de 17 organizaciones procedentes de 9 países.

En este espacio se logró plasmar un avance consensuado de propuestas específicas sobre el acceso a la seguridad social por parte de los TEI y las estrategias sindicales más adecuadas para contribuir a esta actuación propositiva. Así mismo, se pudo conocer la situación de la Seguridad Social en cada uno de los países integrantes del proyecto. Se llegaron a las siguientes conclusiones:

**Elementos básicos que debe contener un sistema de seguridad social bajo los principios de universalidad, igualdad, solidaridad y participación**

- Promover reformas estructurales.
- Exigir el cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales existentes sobre Seguridad Social
- Impulsar la distribución equitativa del valor agregado (IVA). 40% aporte Estado; 40% plusvalía ganancia empresarios; 20% trabajadores
- Crear un Sistema Autónomo de la Seguridad Social
- Financiación y Administración Tripartita
- Desaparición de la privatización y la intermediación financiera

<sup>1</sup> En relación a la cooperación española sobre temas de protección social, aunque no aplicadas a los TEI, hay que mencionar también el Seminario regional OISS “Hacia una estrategia iberoamericana de Salud y Seguridad en el Trabajo” (Panamá, marzo 2008), una actividad sindical realizada en relación a la OISS y su II Congreso Iberoamericano de Salud y Seguridad en el Trabajo, con los Ministros de Trabajo (Cádiz, septiembre 2007), donde ya había participado la ORIT-CSI. Las organizaciones representadas fueron: CGT y CTA (Argentina), CUT (Brasil), CTRN (Costa Rica), CUT (Chile), CTD (El Salvador), CUTH (Honduras), CST (Nicaragua), CGTP (Perú), como las coordinadoras subregionales CCSCS, CCSA y PSCC. Se acordó la creación de un Grupo de Trabajo sindical, integrado por nueve miembros, a razón de dos por cada subregión, más los sindicatos de España y un miembro de la dirección de la CSA.

<p><b>Principales problemas detectados que dificultan la acción sindical</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Aunque existen iniciativas en los diferentes países, se hacen de manera aislada y casi ninguna cuenta con un plan específico y sostenido.</li> <li>-Apenas existe participación de representantes de los TEI en las mesas o equipos de trabajo de la seguridad social, por lo que la representatividad se hace complicada. Existe representación en los consejos directivos de la seguridad social por parte de los TEI en países como Venezuela y Ecuador. En Colombia, Paraguay y Guatemala, también, pero no se responde a las expectativas de los trabajadores</li> <li>-Necesidad de desarrollar alianzas estratégicas con otros actores y sectores, no sólo sindicales. Romper el aislamiento.</li> <li>-Unificar la dispersión y las propuestas diferenciadas que apuntan al mismo objetivo (sindicatos de seguridad social, ONGD, parlamentarios).</li> </ul>
<p><b>Estrategias de las Centrales Sindicales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Estrategia sindical regional única sobre el tema basada en alianzas, organización, acción y coordinación; definición de sus componentes.</li> <li>-Crear secretarías de la Economía Informal en las centrales que no existan.</li> <li>-Utilizar de manera estratégica la sensibilización y los espacios de comunicación para impulsar la idea de la seguridad social como un derecho humano, mediante campañas agresivas.</li> <li>-Formar y fortalecer equipos técnicos y de promotores en las centrales para la formulación de propuestas y realización de diagnósticos por país. Planteamiento estratégico pasa por el propio proceso de fortalecimiento de las centrales.</li> </ul>

**CUADRO 1. Conclusiones Taller Regional “Alternativas para la Cobertura de Seguridad Social de TEI”, Asunción, Paraguay, 2005. Fuente ASEI (ISCOD-CSA)**

**I.1.2. XI Encuentro Internacional ISCOD-ORIT: “Economía Informal: respuestas sindicales”, Córdoba-Madrid (España), septiembre de 2007.**

Para esta actividad se invitó a las organizaciones participantes del proyecto ASEI, así como algunas adicionales (CGT Argentina, Forca Sindical Brasil, CROC México, CTRP Panamá). Otros invitados especiales fueron CONLACTRAHO, STREETNET y WIEGO. Siendo un objetivo central la comparación entre experiencias latinoamericanas y españolas, se destacó participación de la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA), de UGT, que difundió la recién aprobada Ley del Estatuto del Trabajador Autónomo (LETA) de España, que entre sus principales contenidos incluye el de la Seguridad Social.

Como resultado, se aprobó la **Declaración de Córdoba**, la cual partía de destacar:

- La necesidad de incorporación de los TEI al registro en las distintas áreas de la Administración Pública, particularmente hacienda y seguridad social, bajo el entendido del beneficio otorgado a la cohesión social.
- La valorización que realizan los Estados de las formas de trabajo autónomo, derivando en el fomento a la incorporación de estos trabajadores al registro en las distintas áreas de la administración pública, incluyendo la seguridad social.
- El análisis y las propuestas efectuadas por la Organización Interamericana de la Seguridad Social (OISS).
- La experiencia argentina de “monotributo”, que tiene la característica de vincular de forma directa al sindicalismo, por ser éste quien da los servicios de salud incluidos, aunque, al mismo tiempo, ha sido utilizado por los empleadores para simular relaciones independientes.
- El aporte de la LETA al capítulo sobre seguridad social.

### **I.1.3. Taller Regional “Seguridad Social, Alternativas para el acceso de los TEI”, Lima (Perú), junio de 2008.**

En esta actividad participaron las centrales de base del proyecto más la UGT Brasil, CAT Perú, junto a la CSA, a pocos meses de su creación, representada por su Secretario de Políticas Sociales.

Los objetivos fueron: 1) Identificar la naturaleza, características, evolución y situación de la seguridad en los países participantes, especialmente los cambios dados en el transcurso de los tres años pasados desde el encuentro de Paraguay; 2) Analizar las propuestas para el acceso efectivo de los TEI; 3) Describir y sistematizar los avances de carácter sindical que se han producido en los diferentes países, en torno a este derecho fundamental.

En esta reunión se diseñó también la Campaña “**La seguridad social es un derecho de todos para todos**”, concretada el 11 julio 2008 mediante actos públicos para la entrega de propuestas para una seguridad social inclusiva para los TEI a los gobiernos de varios países.

Una particularidad de este evento fue la importancia que se le dio al concepto de Trabajo Autónomo, siguiendo las recomendaciones de la Declaración de Córdoba.

A continuación se presenta un cuadro resumen sobre los aspectos trabajados:

### DEBILIDADES

- No existe un plan unificado ni específico en la reforma de la Seguridad Social
- Se denota la ausencia de alianzas estratégicas
- Gran aislamiento e insensibilidad de la sociedad ante la problemática
- Existen secretarías y comisiones encargadas en las Centrales sobre el tema, pero no existe articulación
- Los TEI no son tomados en cuenta, a veces ni en sus propias centrales
- La mayoría de las legislaciones sobre Seguridad Social no incorporan a los TEI

### FORTALEZAS

- El tema comienza a ser prioritario en las agendas de las centrales
- Los TEI y Trabajadores Autónomos constituyen, en su conjunto, la primera fuerza laboral del continente y su capacidad de presión podría ser importantísima si hubiera una buena articulación y organización.
- Existen secretarías y comisiones de trabajo vinculados al tema que se pueden fortalecer

### PROPUESTAS

- Elaboración de los censos y mapas de TEI en los países.
- Campaña de Sensibilización sobre el derecho a la Seguridad Social
- Alianza con actores clave
- Difusión y sensibilización a través de los medios de comunicación
- Priorizar la participación de las mujeres y los jóvenes en las organizaciones de TEI

**CUADRO 2. Conclusiones Taller Regional “Seguridad Social: Alternativas para el acceso de los TEI”. Lima, Perú, 2008. Fuente ASEI (ISCOD-CSA)**

Tras el debate de estos días se logró concretar una Plataforma Final: **Plataforma Sindical Continental de los Trabajadores y Trabajadoras Autónomos para la Seguridad Social**, bajo el lema mencionado.



---

## **PLATAFORMA SINDICAL CONTINENTAL DE LAS TRABAJADORAS Y TRABAJADORES AUTÓNOMOS PARA LA SEGURIDAD SOCIAL**

**Lima, Junio de 2008**

---

- Los trabajadores y trabajadoras de la denominada economía informal constituyen un factor componente fundamental en la vida económica y social de nuestros países, hecho demostrado, en el aporte al producto interno bruto, que emana de la labor que realizamos responsablemente en pro del desarrollo de los países a los que pertenecemos.
- Los Gobiernos de nuestros países no toman en consideración el papel y las necesidades y los derechos fundamentales de los trabajadores/as de la economía informal, con el fin de incorporarlos en los beneficios de las políticas públicas definidas en cada una de nuestras naciones.
- La seguridad social, definida en nuestras realidades, excluye, de los beneficios de esta, a los trabajadores/as de la economía informal, lo que reclama de nuestras organizaciones sindicales un mayor concurso y compromiso en la lucha para lograr su incorporación en las respectivas legislaciones, en igualdad de condiciones con los trabajadores de la economía formal.

### **En consecuencia:**

1. Reconocemos que se ha venido construyendo un referente importante de organización en la economía informal, sobre la base del accionar de las centrales sindicales, sustentado en la perspectiva de lograr la consecución de los derechos fundamentales, en la lógica de la igualdad, respeto y aplicación del trabajo digno.
  2. Bajo una estrategia múltiple de actuación se han flexibilizado y adecuado estructuras sindicales; se han incorporado contingentes de trabajadores/as de la economía informal en el accionar gremial; asimismo; se ha desarrollado una intensa actividad de formación en aspectos organizativos, legales, económicos y sociales, en especial, con el apoyo de la cooperación sindical al desarrollo, tal cual, es el caso del Proyecto ASEI, coliderado por la CSA y el ISCOD.
  3. Se ha fortalecido el trabajo de alianzas sociales, tanto a nivel nacional e internacional, contribuyendo al proceso de incidencia ante el Estado, en la implementación de políticas públicas, que alcancen a la solución de los problemas subyacentes en la economía informal, con resultados diferenciados y relacionados a las mayores o menores fortalezas de nuestro accionar sindical en los países.
  4. Hemos avanzado en la proyección de incorporar una política de igualdad de género, que se observa en la mayor y mejor participación de las mujeres en diversas acciones, pero no hemos logrado plasmar, acciones conducentes al ejercicio de sus plenos derechos y oportunidades.
-

- 
5. Constatamos el esfuerzo que vienen desplegando las organizaciones sindicales en torno a fortalecer las redes de organización y acción en la economía informal en el continente, intercambiando diversas experiencias y propuestas, de igual manera, el alto punto alcanzado en la confluencia con problemáticas comunes de la realidad europea, en especial, la española, vía la Declaración de Córdoba “Conclusiones para una Política Sindical Internacional, en materia de cooperación al desarrollo en trabajo autónomo y economía informal”, habiéndose encontrado mutuamente posibilidades de aplicar las buenas prácticas, como, por ejemplo, la Ley Estatuto del Trabajador autónomo (LETA), importante legislación concretada con protagonismo de la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA).
  6. Somos conscientes de que debemos incentivar y ampliar la cobertura de la seguridad social a nivel nacional, de tal forma, que este derecho fundamental incluya, bajo los principios centrales de universalidad y solidaridad, a los trabajadores de la economía informal, en las mismas condiciones y posibilidades de aseguramiento.
  7. Asumimos que la denominada economía informal, es una variable y/o denominación ligada a la estadística, pero, que no califica la situación y comportamiento laboral de los trabajadores inmersos en este parámetro. Por ende, coincidimos en que otras denominaciones, como: autónomo, auto-empleado, no dependiente, no asalariado incorporadas en los distintos países, son las categorías más apropiadas para definir la esencia y el rol de este actor.
  8. Hemos tenido avances en la visibilidad de esta problemática sociolaboral, creando medios de comunicación alternativos para difundirla, siendo aún, insuficiente, en cuanto, a la capacidad de movilización de los actores sociales, respecto a tomar posición, sobre la asunción de soluciones que sean integrales, suficientes y de impacto efectivo en las políticas de desarrollo.
  9. Expresamos nuestra identificación con lo planteado en el programa de acción de la CSA, que a la letra dice:”el Congreso encomienda a la CSA y a sus afiliadas a que se comprometan a una profunda reestructuración y reforma del movimiento sindical”. Esta afirmación, nos compromete, y, renueva nuestra voluntad para impulsar trabajo diario de construcción gremial.
  10. A propósito del efectivo proceso de unidad que viene produciéndose entre las organizaciones sindicales, Continentales, que ha dado como fruto, a la CSI y a la CSA, se crean las condiciones para una mejor y mayor atención a las organizaciones y a los trabajadores/as de la economía informal.
  11. Reconocemos el importante avance organizativo y de articulación, que se viene dando en Centroamérica, con la construcción de la Red SEICAP, que a la fecha, ha organizado seis Encuentros, con resultados de acumulación y acción que redundará en la unidad y apoyo a las justas causas de los trabajadores y trabajadoras de la economía informal de la región. Estos ejemplos reclaman desarrollarlos en las otras regiones del continente, para lo cual, debe constituirse una Coordinadora que planifique, coordine, organice y articule el trabajo en la economía informal, en el marco de las centrales Sindicales y la CSA.
-

---

**Sobre la base de estas consideraciones, nos comprometemos:**

1. A partir de que la seguridad social es un derecho humano fundamental, y que reclama una mayor incidencia directa del Estado, tomando en cuenta las Normas Internacionales de la OIT, exige un desafío, para incluir a los trabajadores/as de la economía informal, en los beneficios y asunción plena de estos derechos.
  2. Ratificamos los principios que enmarcan la seguridad social de universalidad, solidaridad, integración, igualdad, con una lógica de financiamiento colectivo y de cumplimiento obligatorio. En esta dirección, debe abarcar servicios de salud, pensiones, seguro de desempleo, vivienda, educación, entre otros aspectos del bienestar humano
  3. Impulsar el cumplimiento de la legislación existente que integra los derechos de los trabajadores de la economía informal, y luchar en los casos de inexistencia de legislación específica por la incorporación de este mayoritario contingente laboral a través de un Plan articulado de acción y organización sindical.
  4. Fortalecer la acción sindical en la economía informal, teniendo en cuenta, los significativos avances realizados, superando las debilidades identificadas en el que hacer organizativo y articulando de mejor manera los espacios nacionales e internacionales.
  5. Incorporar en la acción latinoamericana lo alcanzado por UPTA en España referente a la LETA, estableciendo vínculos eficaces de solidaridad y cooperación.
  6. Sistematizar adecuadamente la experiencia alcanzada en el Proyecto ASEI, encargando esta tarea, a los coordinadores responsables del mismo, tanto de la CSA como de ISCOD.
  7. Continuar los procesos de formación dirigidos a las compañeras/os del sector, en la perspectiva del mejoramiento de capacidades y potenciación de sus alternativas de plena realización y bienestar.
  8. Lograr influenciar, en este período inmediato, a través de nuestras centrales sindicales, la asunción, por parte de los gobiernos instalados en los distintos niveles del Estado, de políticas públicas específicas y eficientes que le den una real solución a la problemática de la economía informal, a través de una dinámica de diálogo social auténtico y representativo.
  9. Garantizar la práctica de una política de equidad de género donde la organización sindical, en su conjunto, se estructure y de facilidades reales para la incorporación y participación activa de las mujeres, tomando en cuenta sus necesidades e intereses y los problemas reales y cotidianos que les impiden o dificultan participar.
-

- 
10. Propiciar escenarios nacionales, desde lo local y regional, definidos como tripartitos y/o bipartitos, así mismo, en el ámbito internacional, de diálogo social incluyente, para hacer efectiva las propuestas que integran las alternativas más convenientes para el acceso a la seguridad social de los trabajadores/as de la economía informal, así como la consecución de otros derechos ligados a la problemática de los trabajadores y trabajadoras del sector.
  11. Articular un intercambio de experiencias con la facilitación y dirección de la CSA, de los diversos avances que existen sobre seguridad social, organización, procesos de unidad, formación y capacitación.
- 

Fuente ASEI (ISCOD-CSA)

#### **I.1.4. Primera aplicación del modelo LETA (Ecuador).**

Durante su participación en el Encuentro Internacional de Córdoba, CEOSL (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres), presentó a ISCOD su interés por realizar una aplicación nacional del modelo LETA, lo que fue concretado al año siguiente, mediante la contratación de un especialista, como parte de las actividades del centro de asesoramiento (CEAS), financiado en el marco del proyecto ASEI. El proyecto se denomina *Ley de Defensa del Trabajador Autónomo*, y está planteado en el contexto de los lineamientos de la reforma constitucional (finalmente aprobada ese año), que reconoce a estos trabajadores.

En esta propuesta se considera, en el Título IV (Protección Social del Trabajador Autónomo) el derecho a la seguridad social, afiliación a la seguridad social, cotización, atención protectora, así como prestaciones económicas en caso de incapacidad. En este mismo proyecto se considera la seguridad y salud en el trabajo, riesgos y enfermedades ocupacionales.

El proyecto será presentado a partir de mayo 2009, cuando cambie la Asamblea Nacional<sup>1</sup>.

Existe también un proyecto similar en manos de la CUT Perú. La CUT Colombia ha manifestado su interés en la misma dirección.

---

<sup>1</sup> De esta iniciativa participaron Jaime Arciniega, secretario general de CEOSL, Mariana Guambo, secretaria de la mujer de CEOSL, Joaquín Viteri, coordinador académico de la Escuela, Pedro Soria, director de la Escuela, Ángel González, representante de ISCOD en Ecuador, y Luis Miguel Monje, codirector del proyecto ASEI por parte de ISCOD.

## **I.2. El Convenio ISCOD-AECID para América Latina (2008-2012)**

El Convenio de Cooperación ISCOD-AECID para América Latina (2008-2012) establece entre sus líneas de intervención la mejora de las condiciones de los TEI como un elemento estratégico de desarrollo en los países. Más concretamente, entre los 5 ejes de trabajo propuestos por ISCOD para la economía informal, definidos previamente en Córdoba (2007), se menciona la *“inclusión de los TEI en las normas laborales básicas, priorizando los aspectos de Salud Laboral y Seguridad Social”*.

El Convenio, en su línea denominada “Mercado de Trabajo” desarrollará en los próximos años acciones que se llevarán a cabo entre ISCOD, CSA y las centrales sindicales nacionales afiliadas a CSA, orientadas concretamente a la seguridad social mediante la elaboración de planes formativos para los TEI, la elaboración de una agenda sindical en ese sentido o la articulación de una política sindical continental sobre seguridad social.

En esta nueva fase participarán organizaciones sindicales de Argentina, Paraguay, Bolivia, Colombia, Perú, Venezuela, Panamá, Honduras y República Dominicana.

### **I.2.1. Creación del SINDLAB (Laboratorio Sindical Iberoamericano del Trabajo Autónomo y la Economía Informal).**

Una gran novedad relacionada con el Convenio es la creación del Laboratorio Sindical Iberoamericano del Trabajo Autónomo y la Economía Informal (SINDLAB).

En el seminario de Córdoba antes mencionado, la Declaración final propuso *“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”*.

Posteriormente, la participación conjunta de CSA y UPTA (Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos) en el III Encuentro Internacional de Redes EUROSOCIAL (México, junio 2008), bajo el lema “Cohesión Social: punto de encuentro de las políticas públicas”, permitió presentar estas conclusiones en el contexto de uno de los ejes de la actividad: la conveniencia de recopilar buenas prácticas en materia de protección social para la economía informal, mencionando explícitamente al trabajo autónomo.

En este marco, ISCOD, UPTA y CSA acordaron comenzar a desarrollar la recomendación de la Declaración de Córdoba sobre un instrumento de intercambio al respecto. Para UPTA, esta tarea era un reinicio de su trabajo previo a nivel europeo, cuando creó (en 2005) el OTASED (Observatorio del Trabajo Autónomo y Semidependiente), 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. La decisión fue entonces disponer de un Laboratorio Iberoamericano sobre Trabajo Autónomo y Economía Informal (resumido como SINDLAB), con formato de página web.

El formato de SINDLAB, en cuanto a sus contenidos, destacada cuatro planos: 1. Buenas prácticas; 2. Documentos institucionales; 3. Estudios (incluyendo análisis de estadísticas); 4. Normas (incluyendo los estatutos propiamente sindicales). Asimismo, diferencia los productos surgidos de la cooperación entre ISCOD y CSA de los generados por otras instituciones (principalmente OIT y EUROSOCIAL).

## **II. La CSA (Confederación Sindical de las Américas)**

El congreso fundacional de la CSA (Panamá, marzo 2008) aprobó un **Plan de Acción** que incluye la temática de la seguridad social, reproduciendo textualmente el acuerdo sindical alcanzado previamente entre las afiliadas de ORIT y otras organizaciones, que quedó registrado en la Plataforma Laboral de las Américas (PLA), presentada en la Cumbre Sindical previa a la III Cumbre de las Américas (Mar del Plata, noviembre 2005).

El Plan denuncia *“la grave situación por la existencia de decenas de millones de trabajadores desamparados, excluidos de todo sistema de seguridad social, producto de las políticas neoliberales implementadas en el continente que disminuyeron el rol del Estado en diversas políticas públicas, abriendo la puerta a las privatizaciones”*.

En el plano propositivo, el Plan recomienda *“el fortalecimiento de los sistemas de seguridad social, recuperando los principios de universalidad y solidaridad de las prestaciones, en especial de la niñez y la vejez, la progresión hacia la integralidad de las mismas y un financiamiento sustentable con justicia social, desterrando los modelos de seguridad social fundados en el lucro privado”*.

Por otra parte, el Plan también incluye la problemática del trabajo en la economía informal, aunque centrado en el capítulo sobre autoreforma sindical, en cuanto a las tareas de organizar-sindicalizar y, por lo tanto, no directamente vinculado con la seguridad social.

En 2008, CSA avanzó en elaboraciones que establecen esta vinculación en el plano programático. Primero participó en el Taller de CSI **“La organización de los trabajadores en la economía informal: un reto para los sindicatos”** (Bruselas, abril 2008). La iniciativa había sido anunciada en junio de 2007 cuando el Consejo General aprobó el documento *“Establecimiento de un nuevo internacionalismo sindical”*, en la cual se planteaban seis programas especiales de acción (PEA), dirigidos a aplicar el programa de Viena. Uno de los PEA era “Economía Informal”, tema sobre el cual el Programa había dedicado un importante capítulo (“Sindicalizar”), recogiendo el consenso que sobre ello habían alcanzado CIOSL y CMT en 2004 (que figuraba como anexo en la resolución del XVIII Congreso de CIOSL) y en resoluciones específicas de ambas en sus últimos congresos. Dado el carácter mundial de esta iniciativa, la reunión contó con representantes de todas las regionales (África, Asia Pacífico, América y Europa), tanto de las representaciones de ITUC como de afiliadas nacionales de cada una. La representación de América Latina estuvo integrada por UGT Brasil, CTV Venezuela, CUT Colombia y la CSA.

Uno de los temas bajo análisis fue cómo asegurar la protección legal y social para que los TEI tengan los mismos derechos que los trabajadores/as asalariados. El documento presentado por la CSA respondía a esta pregunta de la siguiente manera:

- *“La CSI (y la CSA) en sus documentos fundacionales han tomado el compromiso sociopolítico de promover que se ponga fin al trabajo no protegido y a formalizar la economía informal. Uno de los objetivos centrales de esta estrategia es la incorporación de estos trabajadores/as a los sistemas de seguridad social existentes”.*
- *“La principal vía de obtención de esa cobertura social es directamente la existencia de un derecho del trabajo más amplio que un derecho laboral, para dar cabida a los trabajadores/as autónomos y para permitir una aplicación directa a los trabajadores/as tercerizados”.*
- *“Asimismo, son importantes las políticas de administración del trabajo que actúan sobre las situaciones simuladas como autónomas, para una categorización correcta como dependientes”, enfoque que ha recibido un espaldarazo importante de la OIT a través de la Recomendación 198 sobre Relación de Trabajo del 2006.*

- “Pero entretanto se requiere una protección social universal que los cubra (junto con sus familias) y, en el caso de los trabajadores autónomos, regímenes especiales articulados con el general, atendiendo a sus particulares características”. Un ejemplo de este tipo que viene creciendo en la región latinoamericana es el de las trabajadoras del hogar. Una aproximación parcial experimentada en algunas grandes ciudades de América latina es la firma de acuerdos locales enmarcados en el derecho administrativo. Asimismo, no es menor la importancia de las formas de protección social autogeneradas por las organizaciones de trabajadores autónomos informales (incluidas las propiamente sindicales), mediante fondos de solidaridad entre los propios afiliados.

Más adelante, la CSA presentó un informe al seminario del proyecto ASEI en Lima antes mencionado, centrado en estrategias estatales hacia la seguridad social y los TEI, con base en recomendaciones de la OISS, OIT y CEPAL. Este documento había sido presentado, en una versión provisoria, en un seminario FIAEPP-UPTA realizado cuatro meses antes, todavía desde ORIT (Córdoba, febrero de 2008) que se resumen en el cuadro siguiente:

<b>1. Diagnóstico</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. La preeminencia de esquemas de naturaleza bismarkiana en la protección social en general y en la seguridad social en particular con base en los seguros sociales lleva a un sesgo en la organización y financiamiento hacia los trabajadores asalariados y ocasiona una gran brecha de cobertura entre asalariados y trabajadores autónomos.</li><li>2. Aún así, existe una tendencia general a incorporar a los trabajadores autónomos a la protección social y la seguridad social, pero de forma fragmentada y con referencias legales dispersas. Inicialmente, esos intentos han seguido el modelo de la incorporación de los TEI al Régimen de la Seguridad Social, siendo los aportes muy altos, con lo que las posibilidades se reducen. Así mismo, para estimular la incorporación de más beneficiarios, frecuentemente se ha mantenido bajo el monto imponible, con lo que el monto ofrecido de pensión es poco atractivo, e incluso no se garantiza la sustentabilidad del régimen.</li><li>3. Como reacción al fracaso de este modelo se han incorporado Regímenes Simplificados, a veces denominados “monotributos”, que integran el pago de impuestos con la cotización de seguridad social. También significan los trámites registrales (Chile, 1996; Brasil, 1997-2007; Argentina, 1998-2004; Uruguay, 2001).</li></ol>
-----------------------	---



	<p>4. Pero ello ha llevado a aumentar la dispersión y fragmentación de la seguridad social, al coexistir con los regímenes generales. Ello se agrava por la complejidad que han traído desde la reforma de los años 90, los sistemas mixtos con coexistencia entre regímenes de reparto y de capitalización individual. Otra complejidad adicional es la importancia creciente del trabajo tercerizado o subcontratado, de carácter directamente fraudulento, con simulación de relaciones dependientes como independientes. Ejemplos: el falso subcontratista, en realidad dependiente de la empresa, la “pseudo” cooperativa, con “falsos” socios. Por tanto, se encuentran dos subuniversos: los “seudo” o “falsos” independientes y los “independientes-dependientes”. Lo novedoso es que la legislación de algunos países ha estimulado la tercerización y la subcontratación, en dirección a una mayor regulación de las relaciones laborales triangulares (Uruguay, Chile, Ecuador, Perú).</p>
<p><b>Propuestas</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A pesar de las particularidades del Trabajo Autónomo, que requieren un ajuste de los instrumentos de protección social a sus realidades, hay que contemplar el marco y la lógica generales del sistema, para evitar la perpetuación de posibles fragmentaciones y eventuales inequidades.</li> <li>2. Es necesario unificar y estandarizar los programas y coberturas, para permitir una adecuada integración o articulación, para evitar fragmentación y dispersión.</li> <li>3. El régimen especial debe estar articulado el régimen general, para que no haya ineficacias y desincentivos en la participación</li> <li>4. Parte del problema a resolver es la contradicción que provocan los regímenes simplificados, que reducen su efecto global. Al integrar el IVA en un solo pago con las otras obligaciones fiscales, los monotributos y sus clientes no pueden reclamar los créditos del IVA, lo que genera encadenamiento de economía informal. Los regímenes simplificados también llevan a un “efecto desplazamiento” y “errores de inclusión” entre quienes hubieran permanecido como asalariados o como autónomos en el régimen general.</li> <li>5. Es necesario calibrar una combinación entre programas contributivos ya existentes que cubren los asalariados y autónomos de altos ingresos, con los programas no contributivos para</li> </ol>

	<p>autónomos de bajos ingresos.</p> <p>6. Se requiere introducir un paquete de prestaciones de corto y largo plazo para aumentar la adhesión</p>
--	--

**CUADRO 3. Informe de la CSA presentado en el Taller Regional “Seguridad Social: Alternativas para el acceso de los TEI”. Lima, Perú, 2008. Fuente: CSA**

CSA también aportaba algunas estadísticas comparativas (tomadas de OIT) sobre la cobertura de pensiones alcanzada por los trabajadores autónomos y asalariados:

<i>Cobertura de pensiones de trabajo autónomo, % sobre el total (América Latina y Caribe)</i>	<i>Cobertura de pensiones de trabajo asalariado, % sobre el total (América Latina y Caribe)</i>
Costa Rica, 38%	Brasil, 76%
Argentina, 37%	Chile, 74%
Uruguay, 36%	Argentina y Costa Rica, 66%
Chile, 27%	Uruguay, 65%
Brasil, 20%	Panamá, 64%
Panamá, 14%	México, 62%
El Salvador, 10%	Colombia, 59%
Perú y Colombia, 4%	El Salvador, 45%
México y Paraguay, 1%	Paraguay, 17%

**CUADRO 4. Cobertura de pensiones de trabajo autónomo y trabajo asalariado en % sobre totales, América Latina y Caribe. Fuente: OIT, 2008.**

### **III. Actividades del sindicalismo latinoamericano-caribeño con OIT**

En la actual década, existe un ciclo de trabajo conjunto entre el sindicalismo y la OIT en relación a este tema.

El primer resultado surgido de esta colaboración fue el “**Estudio sobre Alternativas de Cobertura de Seguridad Social para Trabajadores de la Economía Informal**”, de 2002, realizado con el apoyo de OIT Regional, la central holandesa FNV, ORIT y los expertos en seguridad social provenientes del sindicalismo uruguayo, a través de su Equipo de Representación de Trabajadores

en el Banco de Previsión Social (ERT-BPS), que a partir de entonces tendrá un papel protagónico en estas actividades. En el estudio se tomó en cuenta una docena de países.

Posteriormente, se organizó el **“Seminario Latinoamericano Sindical de Evaluación y Seguimiento en Seguridad Social”** (Montevideo, agosto 2004), con el apoyo del Centro Internacional de Formación de Turín y la Fundación F. Ebert (FES).<sup>1</sup>

Más tarde, en 2007, inició sus actividades el Proyecto **“Fortalecimiento de la formación en materia de Seguridad Social, en particular respecto de la viabilidad de los Sistemas de Protección Social, de los Agentes Sindicales en América Latina”**, mejor conocido como **Proyecto SSOS** ó **“Seguridad Social para Organizaciones Sindicales”**.

La estrategia básica del Proyecto ha sido la realización de seminarios subregionales dirigidos a fortalecer redes sindicales: en Cono Sur (Montevideo, septiembre 2007), países andinos (Lima, mayo 2008), y Centroamérica y República Dominicana (San José, agosto 2008)<sup>1</sup>, además de un buen número de talleres nacionales.

En los tres casos, las conclusiones colocan al objetivo estratégico la universalización de la seguridad social en relación con el problema de la informalidad: “reconociendo las economías informales - y los trabajadores sin empleo-“ (Cono Sur), “exigiendo la formalización en el empleo” (Zona Andina), “exigiendo la formalización en base al trabajo decente” (Centroamérica y República Dominicana). En esta última subregión se particulariza sobre la protección del trabajo doméstico y del sector campesino.

---

<sup>2</sup> Vinculado con esta actividad, también se publicó “Seguridad Social en América Latina y Cono Sur: mitos, desafíos, estrategias y propuestas desde una visión sindical” (FES, noviembre 2004), elaborado por Ernesto Murro, por entonces director del Equipo (y, al poco tiempo, director del propio BPS, como resultado del cambio de gobierno de comienzos del 2005).

<sup>1</sup> Las centrales participantes de estos seminarios han sido: CGT y CTA (de Argentina), CUT, UGT y Forca Sindical (de Brasil), CUT (de Chile) CUT y CUT-A (de Paraguay), PITCNT (de Uruguay); CTC, CGT y CUT (de Colombia), CGTP, CATP, CTP y CUT (de Perú), CTV, CODESA, CGT y CUT-V (de Venezuela), SNSG, UGT y UNSITRAGUA (de Guatemala), CTN, CST, FNT y CGFT (de Nicaragua), CGTH, CTH y CUTH (de Honduras), COSIBA y CUSIMA (de Costa Rica) y CASC, CNTD y CNUS (de Rep. Dominicana).

También debe mencionarse la Reunión Regional Tripartita “**El Futuro de la Previsión Social en América Latina**” (Santiago de Chile, diciembre de 2007). En esta reunión participaron representantes sindicales de Argentina (CGT), Brasil (CUT), Chile (CUT), Colombia (CUT), Costa Rica (CMTC), Ecuador (CEOSL), México (CTM), Nicaragua (CST) y Perú (CUT).

En relación a los TEI, el documento final planteaba, como escenario, que: *“los procesos de reforma de los sistemas de seguridad social basados en el ahorro individual llevados a cabo en América Latina, han reducido la seguridad del ingreso de las personas cubiertas, con elevados costos administrativos y bajas tasas de sustitución esperadas, especialmente para las mujeres, trabajadores temporales, trabajadores estacionales, cuentapropistas, y no han dado respuestas a las necesidades de los trabajadores y trabajadoras de la Economía Informal”.*

En el plano de las recomendaciones se consideraba necesario:

*“-El apoyo al ingreso de los TEI, para evitar la pobreza en el adulto mayor” (así como un tratamiento específico de la problemática del sector rural y campesinado).*

*“-La construcción de un modelo de seguridad social integral, solidario, redistributivo, universal y de responsabilidad del Estado, que equilibre la sociedad, a través de la garantía de protección de todos los trabajadores, con independencia de la forma de inserción a la actividad laboral (formal o informal)”.*

*“-La formalización del empleo, mediante políticas de trabajo decente que incorporen las oportunidades de acceso a empleo en mejores condiciones de ingreso, seguridad y productividad”.*

Finalmente, una actividad que ha reforzado los compromisos anteriores ha sido, en el Cono Sur, el **V Encuentro de la CCSCS “Hacia la concreción de equipos técnicos sindicales en Seguridad Social” (Montevideo, octubre 2008)**. La actividad tuvo participación de todas las organizaciones miembro de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (a excepción de Chile): CGT y CTA (Argentina); CUT, UGT, Forca Sindical (Brasil); CUT y CUT-A (Paraguay); y PIT-CNT (Uruguay). Poco tiempo antes, la CCSCS había creado una campaña contra la informalidad. La resolución general surgida se dirige a las centrales sindicales americanas e internacionales, con los siguientes contenidos en el campo analizado por este informe:

- *“La incertidumbre de los sistemas de capitalización individual estimula la informalidad en el trabajo y el deterioro de los indicadores sociolaborales (aumento del informalismo, trabajo precario o en negro), lo que hace pensar en nuevas soluciones alternativas que verdaderamente puedan efectivizar el imprescindible aumento de los niveles de cobertura”.*
- *“Ante la nueva realidad del mercado de trabajo, es necesario analizar un nuevo modelo de seguridad social, su forma de financiamiento y captación de recursos, lo que pasa por lograr que nuestros países prioricen el tema de las Políticas de Protección Social (en todos sus ámbitos, salud, pensiones, prestaciones familiares, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y desempleo) buscando un justo equilibrio entre prestaciones contributivas y no contributivas”.*

## SEGUNDA PARTE

### EXPERIENCIAS DE ORGANIZACIONES SINDICALES NACIONALES

Esta sección presenta una recopilación de experiencias en relación a la seguridad social y los trabajadores de la economía informal por parte de centrales y confederaciones nacionales en la región. La mayor parte corresponden a la práctica de organizaciones de menor grado propiamente encargadas de estos trabajadores, aunque existen varios ejemplos de acciones propositivas desde el nivel de conducción.

De la información disponible se ha seleccionado tres casos nacionales: Perú, Uruguay y Argentina (Apartados IV, V y VI), por encontrarse allí experiencias con un grado mayor de elaboración. Junto a éstos, un último epígrafe presenta casos correspondientes a una variedad de otros países. Varios de ellos provienen del proyecto ASEI antes mencionado.

#### IV. El caso de Perú

En Perú, las cuatro centrales principales (CGTP, CUT, CTP y CATP) constituyeron en 2005 un grupo promotor de un proyecto legislativo Seguridad Social que incluye explícitamente a los trabajadores de la economía informal. Desde ese momento, se ha venido trabajado con expertos de la oficina regional de OIT.

A comienzos de 2009, ISCOD ha tomado el relevo iniciando un proyecto con las centrales para relanzar la propuesta de reforma de la seguridad social peruana

mediante la formación y la sensibilización. El 16 de marzo se realizó en el Congreso de la República un Foro de presentación de esta propuesta.

### **CUT (Central Unitaria de Trabajadores)**

La Federación de Estibadores Terrestres y Transportistas Manuales del Perú (FETTRAMAP) centra su trabajo en las malas condiciones de sus trabajadores en los mercados mayoristas: caídas, golpes, estiramientos musculares, accidentes de trabajo, y propensión a sufrir de enfermedades diversas. Ante ello, la organización ha realizado tres tipos de actividades: planes de prevención basados en estudios sobre sectores de la estiba terrestre, un registro de accidentes de trabajo y la capacitación a través de cursos para promotores de salud ocupacional. Todo ello ha culminado con la creación de un Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo.

El Proyecto PROES, auspiciado por ISCOD, la AECID y la Junta de Extremadura, ha permitido implementar en la Federación un servicio de salud laboral especializado en prevención de riesgos junto a otros planes de formación sindical y personal, así como de reconversión laboral, dirigido a recolocar los trabajadores en el futuro mercado mayorista modelo de Santa Anita. La FETTRAMAP ha firmado, en este sentido, un convenio con la empresa de mercados mayoristas (EMMSA) que propone, entre otras, medidas adecuadas para la seguridad y salud en el trabajo.

Asimismo, buena parte de los miembros de la Federación están afiliados al sistema de seguridad social, complementado con fondos de ayuda mutua, provenientes de sus propios aportes, para cubrir seguros de accidentes, gastos de sepelio y un fondo de retiro. Algunos sindicatos de base están construyendo iniciativas de crédito solidario, micro negocios, y fondos de inversión colectiva en bienes y servicios, encontrándose en la primera fase de su implementación.

Otro eje de su estrategia es la obtención de normas favorables al sector, lo que obtuvo en 2007 con la **Ley 29088: “Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo de los Estibadores Terrestres y Transportistas Manuales”**, que mejora sustancialmente la legislación previa en el capítulo sobre salud y seguridad en el trabajo de quienes utilizan su fuerza física o una herramienta auxiliar para levantar, mover o transportar una carga, aplicada a actividades de producción, transporte y comercialización de la cadena agro-productiva. El productor, el comerciante, el transportista o conductor de vehículos con carga de productos agrarios destinados a la comercialización mayorista será responsable de diseñar las estrategias de promoción y supervisión de la seguridad y salud en el trabajo de estos trabajadores, con el asesoramiento del Ministerio de Salud.

Se establecen también medidas de protección en cuanto al máximo peso que puede levantarse o llevar sobre los hombros, así como la prohibición de este trabajo para adolescentes menores a 16 años.

Un aspecto normativo que también ha sido apoyado desde ISCOD a través de algunas actividades es la creación de un grupo multisectorial encargado de elaborar el proyecto de reglamentación de la **Ley 25047: Ley de Seguridad Social para Estibadores Terrestres**.

En el plano institucional, la Federación participa, a través de la CUT, en áreas especializadas en protección social: la Comisión de Seguridad Social (y la de Economía Informal) del Consejo Nacional del Trabajo, vía las Comisiones de Seguridad Social y Economía Informal, la Comisión Especializada de Salud en el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA), y en la mesa de trabajo Intersectorial de Salud Laboral y Prevención de Riesgos de Trabajo.

### **CATP (Confederación Autónoma de Trabajadores Peruanos)**

La Federación de Trabajadores y Lustradores de Calzado y Afines del Perú (FENTRALUC), centra su acción en empadronar a sus afiliados en las municipalidades, con el fin de aumentar la efectividad y alcance de la Caja de Protección y Asistencia Social, CAJAPATRAC, (de 1946, reformulada en 1969), cuya aplicación es resistida por muchos de esos gobiernos locales, obligando a la Federación a presionar por la emisión de ordenanzas y normas. La Caja cubre varios campos de la protección social: salud (compra de medicamentos, gastos de hospitalización, servicios médicos, análisis), alimentación en comedores populares, capacitación orientada a reconversión laboral (principalmente industria del calzado, gastronomía, sastrería, diseño gráfico), albergues, esparcimiento, créditos a bajos intereses, programas de vivienda popular, abaratamiento de consumos, cobertura de gastos vinculados a los hijos (útiles escolares, juguetes).

Se financia básicamente con un impuesto del 1% del valor de los artículos empleados en el lustrado de calzado, que es depositado en el Banco de la Nación, junto con aportes de los afiliados por el uso de los servicios, e incluso del público en general (en el caso de los comedores, que son abiertos). El Fondo es administrado por un Comité (renovado cada dos años) integrado por cuatro delegados sindicales, y dos más por el Ministerio y los empleadores. Otras áreas públicas participan en las acciones del Fondo, en materia de salud (SIS, Seguro Integral de Salud), alimentación (PRONAA, Programa Nacional de Apoyo Alimentario) y educación (OBEC, Oficina de Crédito Educativo). También colabora la USO (Unión Sindical Obrera), de España.

## **CTP (Confederación de Trabajadores Peruanos)**

La Federación Nacional de Vendedores de Diarios, Revistas y Loterías del Perú (FENVENDRELP) trabaja (desde el 2000) en relación a la protección social mediante aportes voluntarios de sus afiliados y pagos efectuados por las empresas periodísticas, habiendo construido locales que le permiten combinar una serie de acciones. Se han obtenido convenios con el Estado y entidades privadas para realizar campañas de salud. También se proporciona hospedaje (para afiliados residentes en el interior, que van a Lima), y formación profesional.

## **V. El caso de Uruguay**

El trabajo del sindicalismo uruguayo en relación a la seguridad social y la economía informal se ha centrado desde hace tiempo en el Equipo de Representación de Trabajadores en el Banco de Previsión Social (ERT-BPS), creado en 1992 para concretar la participación sindical en la política nacional sobre el tema. Posteriormente, también se organizó la Comisión de Seguridad Social (COSS) (1996), integrada por miembros del secretariado, junto al ERT. Luego, el VIII Congreso (1999) aprobó una Propuesta Alternativa de Reforma de la Seguridad Social de los Trabajadores.

Sobre la economía informal, el ERT-BPS ha diseñado una estrategia que diferencia tres situaciones:

### **1. Asalariados precarios:**

- Investigar con mayor detalle el universo de microempresas, discriminando situaciones, con el objetivo de instrumentar políticas generales -crediticias, tributarias, capacitación- con la finalidad de formalizar a este sector y amparar a los trabajadores en sus derechos a la seguridad social.
- Dotar de flexibilidad al programa actual, moderando rigideces en cuanto: 1. A la adquisición de derechos, en particular la exigencia de 35 años de trabajo, así como 15 años de trabajo y la edad de 70 años por la causal jubilatoria por edad avanzada. También se plantea bajar la edad de jubilación a 65 años. 2. A la demostración de sus servicios por otros medios de prueba fehacientes, y no exclusivamente por lo que declara el patrón en la historia laboral, que tiene plazos excesivamente perentorios de impugnación por parte del trabajador; 3. A dar cumplimiento de una manera eficaz a los delitos de apropiación indebida que realiza el patrón de los aportes de los trabajadores.



Para ello, deberán establecerse mecanismos efectivos en el plano institucional, ya que la figura jurídica existe, pero muy escasamente se persigue el delito.

## **2. Trabajadores Independientes:**

Se diferencia entre trabajadores independientes que son profesionales y directivos, ya que estos están cubiertos por la Caja de Jubilaciones Profesionales. Para el resto, a su vez, hay que distinguir entre los cuenta propia con y sin local. Para los trabajadores cuenta propia sin local, resulta claro que la normativa no se adecúa a los efectos de su incorporación a la seguridad social. La formalización bajo las actuales condiciones implicaría que los tributos que deberían aportar alcanzan el 40% de sus ingresos promedio, con lo que su incorporación es objetivamente imposible. Son trabajadores con más de 40 años y con dificultad para generar causal jubilatoria, dada la falta de acumulación de créditos laborales. La ley exige 35 años de cotización efectiva.

Se propone: 1. Reconocer que son trabajadores y no empresas, como ocurre con la legislación actual; 2. Exigir responsabilidad contributiva de acuerdo a sus ingresos y otras condiciones de estructura familiar, pero en todos los casos las prestaciones deberán tener un componente de subvención estatal; 3. Exonerar del impuesto a las pequeñas empresas; 4. Establecer un mínimo de cotizaciones anuales, dada la variabilidad de sus ingresos mensuales. Por ejemplo, un aporte cuatrimestral, como se lo hace actualmente con el sector rural; 5. Incorporar prestaciones de actividad, en particular asignaciones familiares; 6. Asegurar la cobertura de salud; 7. Flexibilizar los años de cotización efectiva para los derechos jubilatorios, considerando el punto de partida individual de la incorporación al sistema y estableciendo un compromiso contributivo a partir de ella.

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

Sobre esta base, el PITCNT ha influido fuertemente en las reformas ocurridas en Uruguay antes y, sobre todo, a partir del gobierno asumido en el 2005. En particular, ello se ha alcanzado mediante la ampliación del régimen del monotributo, creándose normas especiales para trabajadores del campo y trabajadoras del hogar, garantizando el gozo de los derechos del régimen de trabajo, incluyendo la negociación colectiva.

También se ha ayudado a definir situaciones particulares, como las trabajadoras sexuales; asimismo, se ha promovido la seguridad social entre los trabajadores

ambulantes y semifijos autónomos, desestimado la utilización indebida del régimen de Empresas Unipersonales (creado en 1995),

El sindicalismo fue quien presentó el proyecto original de norma regulatoria de la subcontratación (en el 2000), finalmente aprobado en 2008, y ha ayudado a crear (también en el 2008) el régimen de asignaciones familiares que innova al ubicar este beneficio como un derecho del niño, derivando en que la madre sea la titular, lo que en sí mismo implica apoyar situaciones laborales precarizadas e informales, al vincular el derecho a la vulnerabilidad socioeconómica.

Un resultado general obtenido desde 2005 es la incorporación de 300.000 cotizantes al sistema, lo que implica un aumento de 30% respecto del total (1.260.000), cifra nunca alcanzada (900.000 en el extremo anterior, en 1999).

## VI. El caso de Argentina

En este país el sindicalismo es protagonista de la atención medico-asistencial, por ser el titular de la prestación que se obtiene a través del régimen de obras sociales sindicales. Algunas organizaciones han permitido la incorporación de trabajadores autónomos de su sector a estos servicios (por ejemplo, en la metalurgia y la construcción). La única organización que afilia a trabajadores autónomos, el Sindicato de Vendedores Ambulantes de la República Argentina (SIVARA, afiliada a la CGTRA), tiene su propia obra social desde 1991.

En cuanto a la jubilación, la incorporación del trabajador autónomo al régimen general ha enfrentado los mismos problemas que en otros países, es decir, la escasa (e inestable) afiliación, motivado en la alta cuota requerida para cubrir el costo sin ayuda de un segundo aporte (del inexistente empleador). En 1998 se creó el **Régimen Especial del Monotributo**, que combina, por un monto de alrededor de 30 dólares mensuales, el aporte jubilatorio y el de cobertura de la salud, a través de las obras sociales.

Los monotributistas eran alrededor de 1.400.000 en el 2008. Por lo tanto, por esta vía, una cantidad importante de sindicatos se ocupan de la salud de los autónomos, entre los cuales figura la propia SIVARA.

Desde 2005 se han incorporado al monotributo tratamientos específicos para determinados colectivos atípicos, incluyendo los independientes. El caso más exitoso ha sido el referido a las trabajadoras del hogar, para quienes, a fines de ese año una ley anti evasión permitió a quienes emplean personal doméstico la deducción de su declaración jurada del impuesto a las ganancias el salario y las contribuciones sociales, hasta un máximo de 2000 dólares en el año.

El aporte patronal se deposita en el banco, sin identificar al dador de trabajo. La medida fue un gran éxito<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Antes del monotributo, las trabajadoras registradas eran 40000, habiéndose elevado a 55000 con el régimen del monotributo. Con el nuevo régimen, el registro se cuadruplicó (a 220000). Esta evaluación ha comenzado

Otro caso destacado es el de los recicladores de basura (que se calcula son alrededor de 100.000), quienes aumentaron su número a partir de la crisis del 2008. En aquel entonces, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) estableció un plan de empadronamiento, como resultado de un diálogo de varios meses con cooperativas, agrupaciones y cartoneros independientes, agrupados en el Movimiento Cartoneros, Movimiento Nacional de Trabajadores Cartoneros, Recicladores y Organizaciones Sociales (MNTCRYOS) y representantes de las cámaras de cartón, plástico, papel y vidrio.

La medida consiste en la inscripción de los, formalmente llamados ahora, “recicladores urbanos” en el monotributo. Como primer paso se está registrando a todos los actores de la cadena del material con el que trabajan los recicladores, entre los cuales quienes realizan la primera compra de material deben emitir un documento con carácter de factura de venta, con las características de la operación y los datos del vendedor. Además deberá informar a la AFIP la nómina de los recolectores involucrados. El financiamiento del programa se logra mediante un mecanismo de retenciones a cuenta del impuesto a las ganancias y al IVA en todas las compraventas que se realizan en la cadena de valor vinculada con el reciclaje de la basura. Los compradores del material de los recicladores tendrán dos opciones: hacerse cargo del pago del monotributo de aquéllos o efectuar un pago a cuenta del impuesto a las ganancias por cada venta del producto reciclado. El empadronamiento se llevaría a cabo a través de cooperativas y agrupaciones que nuclean a los recicladores, con la colaboración de los municipios.

Otra de las medidas en este período es la creación del **Monotributo Social**, concebido para trabajadores autónomos individuales (o en grupos de hasta tres) o cooperativistas, con actividades productivas enmarcadas en el desarrollo local y la economía social) con ingresos menores a 4000 dólares anuales. El régimen tiene una vigencia de 24 meses, con derecho a facturar, la misma cobertura de salud que el resto de monotributistas, y beneficio de acciones de capacitación y asesoramiento.

El pago mensual es muy pequeño (4 dólares mensuales), cubriendo al grupo familiar por un pago equivalente al doble. Si un monotributista reúne las condiciones para este nuevo régimen, es automáticamente recategorizado. También se ha creado la categoría de Monotributista Social Eventual, para aquellas actividades que se desarrollan irregularmente o con carácter

---

a ser registrada en las estadísticas de OIT Regional; ya que la cobertura de pensiones en 2006-7 pasó de 6.5% a 10%, al tiempo que la cobertura de salud se elevaba de 30.7% a 35.8% (Panorama Laboral 2008). El universo del trabajo del hogar en Argentina es estimado por el gobierno en 1120000. En el campo de las trabajadoras del hogar, la principal organización es la Unión Personal Auxiliar de Casas Particulares (EUACP), afiliada a la CGTRA. También se encuentran organizaciones regionales, la principal de las cuales es el Sindicato de Personal de Casas de Familia, de la Provincia de Córdoba (SINPECAF).

temporario/estacional, con derecho a facturar aunque sin cobertura de salud. En 2009 se estudia una utilización de este programa de forma vinculada a SIVARA.

## **VII. Otros casos**

### **VII.1. Bolivia**

#### **COB (Confederación Obrera Boliviana)**

La Federación Nacional de Trabajadores del Hogar de Bolivia (FENATRAHOB) presentó en 1992 el proyecto de Ley de la Trabajadora del Hogar, siendo la base de la **Ley de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar**, aprobada en 2003. La ley protege la relación laboral de estas trabajadoras, aunque deja por fuera, considerándolo contrato civil, los trabajos realizados sin horario o de manera discontinua. En ese sentido, refleja la estrategia de laboralización de las trabajadoras del hogar que incluye, en el campo de la seguridad social, una reafirmación explícita de su cobertura de salud, que era anterior (1977). En 2008 el gobierno reglamentó este capítulo, mediante la afiliación de las trabajadoras a la Caja Nacional de Salud.

Asimismo la COB ha presentado en 2008 el **Proyecto de la Ley General de Pensiones**, documento que contiene una serie de propuestas para que las pensiones lleguen a todos los bolivianos y bolivianas.

### **VII.2. Colombia**

#### **CUT (Central Unitaria de Trabajadores)**

Participa en la Junta Administrativa de la Seguridad Social, con el objetivo de lograr un Fondo Social compensador de la cuota del trabajo independiente.

#### **CTC (Confederación de Trabajadores Colombianos)**

El Sindicato de Vendedores Informales Estacionarios de Santiago de Cali (SINTRAVIECALI) Afiliado a CTC, ha creado un fondo de salud, con aportes individuales y parte de lo recolectado en la economía colectiva del sindicato. Tiene una Cooperativa de Ahorro y Crédito que incide en “Capitales Semilla” destinados a dinamizar y hacer más operativos pequeños negocios.

### **VII.3. Costa Rica**

#### **CMTC (Confederación Movimiento de Trabajadores Costarricenses)**

La Federación Costarricense de Trabajadores Autónomos (FECOTRA) ha suscrito un acuerdo con la Caja del Seguro Social para dar acceso a sus afiliados a una cobertura de atención médica, maternidad y discapacidad, para lo cual se

encarga de recaudar sus cotizaciones, en carácter de administrador intermediario. La cotización incluye un pequeño porcentaje para un fondo de solidaridad destinado a compensar la posible falta de pago de trabajadores que atraviesan circunstancias difíciles.

Durante un período (2002-2005), organizó la Guardería Solidaridad para los hijos de los afiliados, con apoyo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), la Confederación de Sindicatos Cristianos de Bélgica, y OIT-IPEC. Una línea importante de actuación de la Federación es la construcción de viviendas para los afiliados en general y programas especiales para mujeres trabajadoras de la pesca y mujeres trabajadoras jefas de hogar solitarias (en las cercanías de la guardería), así como un pequeño plan de viviendas, también para mujeres solas, cercana a la guardería. La Federación también desarrolla actividades en materia educativa (primaria, secundaria, de formación profesional en gestión de servicio al cliente, y en microempresas (con la Universidad Nacional de Costa Rica, UNA y la Universidad de Costa Rica, UCR). Además, desarrolla un programa de microcréditos (con el Banco Popular y de Desarrollo Comunal).

#### **VII.4. Honduras**

##### **CUTH (Confederación Unitaria de Trabajadores Hondureños)**

La Federación de Organizaciones del Sector Social e Informal de la Economía de Honduras (FOSSIEH) proporciona servicios básicos de salud. Integra el comité tripartito del **Programa de Vivienda Ciudadana y Crédito Solidario (PROVICCSOL)**.

Como resultado de las actividades del proyecto ASEI se han desarrollado dos propuestas: la primera (**Soluciones para el Desarrollo**) tiene un carácter integral, incluyendo el componente de programas de salud y programas de atención. El segundo (**Estrategia de Comercialización, Mercadeo, Higiene y Seguridad Social**) busca dar soluciones a diversas problemáticas. En la misma se menciona que se deben establecer acciones de capacitación sobre medidas y regulaciones de higiene y seguridad social, establecer convenios con autoridades locales, nacionales y regionales, crear empresas responsables de la protección de seguridad social de los TEI, entre otros.

#### **VII.5. México**

##### **CROC (Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos)**

La Federación Nacional de Organizaciones de Trabajadores No Asalariados de México (FNOTNA) tiene un convenio con el Instituto Mexicano de Seguridad Social desde 1998, por el cual se compromete a promover la incorporación de sus afiliados al régimen, y acreditar a los que tomen la decisión, así como a ayudarlos

a que se mantengan en el sistema. La Federación reporta 50,000 incorporados plenamente.

## VII.6. Nicaragua

### FNT (Frente Nacional de Trabajadores)

La Confederación de Trabajadores por Cuenta Propia (CTCP) cuenta con dos mutuas en Managua y un puesto de venta social de medicamentos, beneficiando a más de seis mil trabajadores. Este programa oferta atención médica especializada, venta social de medicamentos genéricos, exámenes de laboratorio, servicios funerarios y capacitación sobre prevención de enfermedades. Se ha planificado tener un centro de capacitación mutual. La Confederación también ha formado la cooperativa de servicios múltiples “**Vida Nueva**”, que apoya financieramente a los trabajadores con créditos blandos y con tasas de interés accesibles. El programa “**Yo Si Puedo**” alfabetiza con una metodología especial, ofrece bachillerato básico y técnico; y formación técnica, con apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN) y del Instituto de Formación y Capacitación (INFOCAP).

La Asociación de Trabajadores del Campo ha creado también “**La Mutua**”. La carencia de protección al campesinado y obreros agrícolas cafetaleros nicaragüenses por parte del seguro social tradicional, motivó a la dirigencia de la Asociación a buscar un sistema de seguridad social alternativo, con cinco clínicas localizadas en la ciudad de Estelí, El Tuma, La Dalia, La Sorpresa y la Fundadora, brindando atención médica, entrega de medicinas, control prenatal y post-natal. Cuentan con las especialidades de pediatría, ginecología, exámenes de papanicolau.

Los afiliados realizan un aporte mensual de 15 córdobas, complementado por un aporte equivalente por el empleador, cuando éste es el caso. Paralelo a la cotización que realizan los afiliados, la Mutua del Campo recibe el apoyo financiero a través de fondos revolventes que aporta el Fondo de Cooperación de Bélgica (FOS).

Tiene personería jurídica y una junta directiva funcional integrada por beneficiarios del sistema, quienes asumen la conducción general, a través del personal administrativo. Los beneficiarios son un promedio de 18.000 al año.

## **VII.7. Paraguay**

### **Confederación Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUTA)**

Ha creado un Centro de Asesoramiento (en 2005) para los trabajadores de la economía informal, que busca respaldar sus derechos en materia regulatoria y previsional. Al respecto, ha elaborado una propuesta para el Parlamento. También participó de la promulgación de la ley que incorpora a los estibadores en el Instituto de Previsión Social (IPS).

## **VII.8. República Dominicana**

Las tres centrales : **CNUS (Confederación Nacional de Unidad Sindical)** **CASC (Central Autónoma Sindical Clasista)** y **CNTD (Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos)** trabajan juntas en relación al tema de la informalidad, para obtener que se aplique el régimen no contributivo subsidiado creado a comienzos de la década, sin que haya entrado en vigencia por la falta de contribuciones del gobierno. Para ello han realizado la campaña masiva Seguridad Social de la Economía Informal, recomendando que los trabajadores hagan sus aportes a través del sindicalismo, actuando éste en carácter de instancia intermedia de la seguridad social. La CASC ha desarrollado este enfoque, que implica afiliación, mediante la Mutual de Servicios de Salud (AMUSSOL).

La Comisión de Mujeres de las tres centrales también actúa en relación a las trabajadoras domésticas, para que sean incorporadas al sistema de seguridad social, dado que conforme como está diseñado quedan excluidos automáticamente. La coordinación inter-sindical abarca también el trabajo con los secretariados de la juventud, para garantizar la debida inserción en el mundo laboral.

## **VII.9. Venezuela**

### **CTV (Central de Trabajadores Venezolanos) y CGT (Central General de Trabajadores)**

Activan en relación a la reglamentación del capítulo sobre seguridad social de la Ley Orgánica de Trabajo, concretamente sobre los trabajadores no dependientes, que ha sido retomada por la reforma constitucional de 1999.

El **Proyecto de Ley de Seguridad Social para el Trabajador Informal** contiene 14 artículos en los que se plantean diversas propuestas para mejorar la situación de los TEI.