

## **ISCOD-UTREIN**

# **PROGRAMAS DEL SINDICALISMO LATINOAMERICANO CON ISCOD-UGT SOBRE EMPLEO INFORMAL**

**José Manzanares  
Alvaro Orsatti**

**Madrid-Buenos Aires, 2018**

### **Presentación**

El concepto de “informalidad” tiene ya más de cuarenta años. En su primera versión (“sector informal”) comenzó a utilizarse en estudios aplicados a países africanos. Posteriormente, a mediados de esa década, fue adoptado por el Programa Regional de Empleo para América Latina y Caribe (PREALC) de OIT, con sede en Chile, dando lugar a varios documentos referidos a países de la región.

El concepto tardó en incorporarse al sindicalismo internacional (CIOSL) que todavía en los primeros años ochenta se utilizaba “sector artesanal”. Fue a fines de esa década que la regional latinoamericana (ORIT)<sup>1</sup> comienza con la exploración, que no tenía antecedentes, sobre la relación entre el concepto de informalidad y de “sector social de la economía”, en el sentido de que una evolución virtuosa del primero hacia el segundo. El Congreso de ORIT de fines de esa década (Caracas, septiembre 1989) incorpora definitivamente el concepto.

Es en este marco, en 1991, hace su entrada en escena la Cooperación Sindical española mediante el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo, de la UGT (ISCOD-

---

<sup>1</sup> En CLAT desde los años ochenta se utilizaba la perspectiva del “Movimiento de los Trabajadores” y se utilizaba la categoría de la “población en la marginalidad económica y social”, hasta que en 1992 se inició la denominación de “Economía informal”.

UGT), que acababa de crearse, con un proyecto que combinaba la temática de informalidad con la de sector social. Este proyecto de corta duración (un año), fue el antecedente para, diez años después, el desarrollo de un ciclo más largo de apoyo de ISCOD (2005-2008), con el Proyecto Regional Acción Sindical para la Organización y Protección de los Trabajadores/as de la Economía Informal (ASEI), con la participación de 14 centrales y Confederaciones nacionales (10 permanentemente) de 9 países (Perú, Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia, Guatemala, Honduras, Rep. Dominicana, Paraguay).

Estos Proyectos se realizó, en el marco de un programa cofinanciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), prorrogado en 2009-2012, con un nuevo proyecto de Mercado de Trabajo. Estaba prevista su continuidad, pero el cambio de Gobierno en España trajo cambios en la cooperación internacional<sup>2</sup>

Entre ambos Proyectos, también hay que contabilizar dos reuniones iberoamericanas auspiciadas por ISCOD que se ocuparon directa o indirectamente del tema (2007, 2009, 2011). En este período también se practicó un experimento innovador, con la creación del SINDLAB (Laboratorio Sindical Iberoamericano sobre Trabajo Autónomo y Economía Informal). Este ciclo se cierra con el documento de CSA, UGT y CCOO presentado a la Cumbre Iberoamericana.

Este artículo reseña este ciclo de colaboración como testimonio del pasado reciente y acervo útil para un futuro reinicio entre el sindicalismo español, en este caso UGT, y el sindicalismo Latinoamericano, liderado por la Confederación Sindical de las Américas (CSA-CSI).

## **i. ANTECEDENTES DE CIOSL Y ORIT**

Previo a la creación de la CSI, CIOSL y CMT habían realizado sus respectivos congresos mundiales que aprobaron resoluciones sobre esta temática que se ocupaban de esta temática: la denominada "Sindicalización", del XVIII Congreso de CIOSL (Miyasaki, diciembre 2004). Veamos:

**I.1. CIOSL.** Previo a la consideración de la última resolución de la CIOSL, conviene reseñar el desarrollo histórico previo de esta organización en la temática bajo estudio: La primera referencia se encuentra en el Congreso de la refundación posterior a la división, en la segunda posguerra, bajo la forma general de un llamado a extender la sindicalización a los trabajadores desorganizados (por ejemplo, X Congreso, Milán, 1951). Treinta años después, un Seminario sobre políticas de empleo aplicado al caso latinoamericano (Caracas, 1981) produjo un informe que introducía la temática de los autoempleados y de los vendedores ambulantes, como manifestación de la explosión demográfica, del subempleo y la miseria. Sin embargo, el tema no fue retomado luego en las recomendaciones de políticas, las cuales apenas hacían mención de las pequeñas y medianas empresas.

---

<sup>2</sup> El impacto se sintió también en relación con la continuidad del proyecto sobre Auottreforma Sindical, que se venía desarrollando, junto con CCOO, desde 2008.

A finales de esa década, los documentos del XIV Congreso (Melbourne, 1988) introducen el término “informalidad”, e incorporan a su lista de prioridades la organización de estos trabajadores y trabajadoras. Al año siguiente, la CIOSL publicó un documento que combinaba elementos tomados de la experiencia de países en desarrollo (básicamente la India) y de los países industrializados. Más adelante, el XV Congreso (Caracas, 1992) aprobó la resolución “Estrategias para la integración de los trabajadores marginados”, planteando la existencia de un fenómeno de marginalidad laboral común a todos los países, producto de diversos factores: la crisis del desempleo, la desregulación laboral, la aplicación de programas de ajuste estructural.

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

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

Se consideraba parte del sector informal a todas las ocupaciones vulnerables, incluyendo las que aparecen como “enclave” en el medio formal, ejemplificando con los contratos temporales y estacionales, y con el trabajo en zonas francas y por turnos. Se introducía la idea de “grados de informalidad”, en cuanto a que, ante la falta de oportunidades, una parte de la población se dedica al trabajo independiente como forma de sobrevivencia. En el otro extremo, la informalidad se derivaba, en la era posfordista, de la especialización flexible y la descentralización del trabajo, con ejemplos en el caso italiano y la “japonización” de las estrategias de administración.

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

La conclusión estratégica de esta Resolución, además de defender una política progresiva de los Gobiernos hacia la integración, y de oponerse a medidas gubernamentales y del empresariado tendientes a dar un carácter ocasional al empleo, se centraba en la necesidad imperiosa de que los Sindicatos organicen y se hagan portavoces de estos trabajadores. Como parte de la tarea, el sindicalismo debía presionar a las autoridades para que se incluyera como prioridades constituir y afiliarse a Sindicatos, y crear condiciones para facilitar el crecimiento de sus organizaciones. Las campañas de sindicación podrían implicar la creación de estructuras específicas para fomentar nuevas actividades, y el suministro de información y proyectos socioeconómicos

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

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

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

- *“promover métodos innovadores en la sindicalización;*
- *promover estrategias para ayudar a las categorías más vulnerables de trabajadores, como los empleados en micro y PYMES, así como los trabajadores temporales y otros que se encuentran en situaciones de empleo precario;*
- *fomentar esfuerzos encaminados a abordar los problemas de la autoorganización y representación, a través de proyectos de cooperación al desarrollo”.*

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

**I.2. ORIT.** El origen del trabajo de ORIT en esta materia se ubica en la primera parte de los años ochenta, vinculado a la incorporación de lo que se denominó “sindicalismo sociopolítico”. Para ello se contaba con avances iniciales sobre el carácter político del sindicalismo, provenientes del X Congreso, en Toronto 1981, que fueron retomados en el contexto del XI Congreso, en México 1985.

Allí se discutió sobre la necesidad de que la Educación Sindical desarrollara una *“cultura política superadora de la etapa tradicional, en que se limitaba a proporcionar conocimientos relativos a asuntos técnicos y administrativos (contratación colectiva, interpretación de leyes y reglamentos o preparación de asambleas), más que a problemas económicos y sociales”.* Se consideraba que *“había cambiado el contexto histórico del sindicalismo y el papel objetivo del dirigente sindical, por lo que los contenidos de la Educación Sindical debían orientarse a dar una respuesta a ese cambio en su estructura y en su acción: el dirigente sindical reivindicativo que delega la elaboración de las estrategias a otros debía convertirse en alguien que también es especialista, en cuanto conoce y puede orientarse en la teoría política y la economía”.*

En consecuencia, al nuevo Departamento de Educación Sindical (DES) -por primera vez con carácter estatutario-, recibía la encomienda de incorporar *“temas que expliquen el universo ideológico, político e institucional de prácticas sindicales que van desde la*

*acción reivindicativa hasta la acción político-sindical*". A estos contenidos se los denominaba Formación Sindical, por oposición a los tradicionalmente identificados con la Educación Obrera. También se señaló la importancia de realizar actividades de investigación, como fase indispensable complementaria de los Programas educativos.

Es en este contexto que comienza la Formación sobre el "sector informal", siguiendo los conceptos que desde hacía algunos años difundía la OIT en América Latina, desde el PREALC (Programa Regional de Empleo para ALyC), centrado en la informalidad observada en las economías subdesarrolladas, poniendo el eje en el trabajo sindical hacia los cuentapropistas unipersonales o cabeza de empresas familiares de bajos ingresos. Los asalariados de las microempresas informales eran atendidos por una línea de trabajo sindical diferenciada, referida a trabajadores dependientes en condiciones precarias, como parte de la estrategia tradicional sindical hacia los trabajadores dependientes en su conjunto.

A esta actividad formativa se sumó en la ORIT el Departamento de Proyectos Socioeconómicos (DPSE), que se había creado en 1984 como derivación de una nueva política de Proyectos socioeconómicos iniciada por la CIOSL. La coordinación del Departamento en la ORIT estaba a cargo de la solidaridad de la Hlstadrut israelí, que traía consigo su tradición en la materia denominada Sector Social de la Economía. El DPSE participó entonces en el campo de la informalidad vinculándolo con su promoción de estos Proyectos, para lo cual convocó, en 1987, un Grupo de Trabajo (que dio lugar a la Declaración de Antigua), e inmediatamente, realizó una pequeña investigación que incluía una encuesta a los/las afiliados/as, que derivó en las primeras publicaciones institucionales.

Sobre esta base, el XII Congreso (Caracas, 1989) aprobó una primera Resolución sobre el tema (XII Congreso, Caracas, 1989), que, ya combinada la perspectiva sociopolítica, la socioeconómica y la representación sindical. Simultáneamente, la CIOSL había reconocido, en el Documento de 1989 antes mencionado, que esta actividad de su Regional Americana era *"de vital importancia para el trabajo sindical, principalmente en los países en desarrollo"*.

A partir de 1990, los dos Departamentos comenzaron la organización conjunta de Seminarios temáticos, generalmente con un público mixto de dirigentes y cuadros de Organizaciones formales e informales. Para ello, se recurrió al Proyecto que por entonces desarrollada ORIT con la Cooperación Sindical italiana, a través de la CISL. En esa asociación, el aporte del DPSE fue estimular la profundización y mejoramiento de la actividad económica de los trabajadores informales, en el marco de la promoción que el Departamento venía haciendo del Sector Social. Por su parte, el DES proporcionaba los fundamentos sociopolíticos generales de ORIT para fomentar un acercamiento conceptual y práctico del trabajador informal al mundo sindical.

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

En este contexto de sensibilización, en 1991, la ORIT inició una actividad específica sobre informalidad, y ello se concretó con el apoyo de ISCOD-UGT, con el Programa “Educación Sindical para el Desarrollo Socioeconómico de los países de América Latina: Trabajo Informal y Sector Social”.<sup>3</sup>

Sobre esta base, el XIII Congreso (Toronto, 1993) aprobó otra Resolución, que ahora presentaba una “Estrategia de acción múltiple” integrada por un capítulo “interno” y otro “externo”. Al año siguiente, un Encuentro Regional con los dirigentes de las Organizaciones contactadas (Caracas, 1994) hizo algunos ajustes, particularmente en el capítulo externo. El recuadro adjunto presenta este acumulado:

### **I.3. ORIT: Estrategia de Acción Múltiple 1993-1994**

***- Estrategia interna.*** *Este capítulo se refiere a las tareas hacia el interior de las organizaciones sindicales, particularmente en el campo de la educación, organización y*

<sup>3</sup>El proyecto comenzó en mayo de 1991 y se prolongó durante un año. Se realizaron 11 seminarios, con la participación de 14 centrales y confederaciones afiliadas y fraternales, 65 organizaciones representativas, y 251 participantes, sumando 150 representantes directos del trabajo sindical en la informalidad, junto a otros 101 sindicalistas. Los países cubiertos y centrales fueron: 1. Centroamérica y Caribe: un Encuentro Subregional (en Tegucigalpa), con la participación de CTH Honduras, CTRP Panamá, CTRN Costa Rica, CUSG Guatemala y CTD de El Salvador; un Encuentro nacional en República Dominicana (Santo Domingo), con la CNTD. 2. Área Andina: un Seminario nacional en Colombia (Bogotá), con CTC y el Frente Único de Trabajadores Democráticos (FUTD), de la CUT, por entonces afiliado.; un Seminario nacional en Perú (Lima), con la CTP, por entonces afiliada; un seminario nacional en Ecuador (Quito), con la CEOSL.3. Cono Sur: un encuentro nacional para Paraguay (en Asunción), y uno local (en Ciudad del Este), con la CUT, que estaba organizando por entonces la Federación de Trabajadores Informales (FETRAIN); un Taller local en Brasil (Mineiros), con la CUT Goiania, de apoyo a un proyecto de costureras; un Seminario en Argentina (Buenos Aires), con la Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios (FAECYS), por entonces afiliada a la ORIT, en representación del sindicalismo nacional de ese país; un seminario en Uruguay (Montevideo), con el PITCNT.

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

acción, con el objetivo de consolidar una política permanente de vinculación con los trabajadores informales. Para ello se considera desde la mera alianza con organizaciones no sindicales de estos trabajadores, hasta la representación directa mediante sindicalización.

1. *Actividades preparatorias.*

- *diagnóstico sobre la realidad socioeconómica del trabajo informal en el país, por las principales ciudades y sectores de actividad.*
- *adopción por la central de una plataforma estratégica específica.*

2. *Actividades organizativas preliminares.*

- *creación de comisiones de trabajo sobre el tema, para avanzar en la concreción de capítulos específicos de la estrategia.*
- *incorporación del tema en las secretarías o departamentos de organización y asesoría jurídica.*
- *creación de un departamento específico.*

3. *Actividades de difusión y educación.*

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

4. *Actividades de organización del trabajo informal.*

- *modificación de los estatutos de la central para dar cabida al trabajo informal y sus organizaciones.*
- *campana de incorporación del trabajo informal a la central, mediante: aprovechamiento de sindicatos ya existentes; autorización al ingreso de asociaciones civiles de trabajadores informales; y creación de nuevos sindicatos, .*
- *fomento a la creación de federaciones de organizaciones del trabajo informal.*

5. *Reformas estatutarias en las centrales.*

Los estatutos sindicales generalmente han seguido de cerca, por la necesidad de ser aceptados por la autoridad, el Derecho Colectivo de Trabajo vigente. Este, a su vez, se ha caracterizado por repetir el modelo tradicional de los países desarrollados, centrado en los trabajadores en relación de dependencia. Por lo tanto, para el desarrollo de políticas de afiliación y asociación de trabajadores informales, frecuentemente es necesario ampliar las referencias sobre los sujetos a considerar. En la práctica, en varios países de la Región, las Centrales ya practican esta política, lo que implicaba,

habitualmente, un doble estándar en cuanto a la legitimación por el poder público, es decir, la Central queda registrada sólo por las organizaciones que tienen las características consideradas por el Derecho Sindical, manteniéndose las restantes en una especie de periferia legal.

#### 6. Actividades de extensión de beneficios sindicales.

- apoyo y asesoramiento a las organizaciones para la adopción o ampliación de sus propios planes sociales, con base en la experiencia sindical en este campo.
- extensión a los trabajadores informales incorporados a la central de los diversos planes sociales que ésta desarrolle, o creación de un plan propio que reconozca la particularidad del trabajo informal.
- creación de empresas del Sector Social Sindical de la Economía (SSSE) (ver III.1 y III.2), con participación de trabajadores informales incorporados en la central.

#### 7. Alianzas.

Las organizaciones con las cuales convendría establecer alianzas son de diverso tipo: las de los propios cuenta propia, las de microempresarios, cooperativas, comunidades de base, comités barriales, ONGD's especializadas en campos vinculados a la problemática del trabajador informal. Respecto de las ONGD's, las áreas más directamente relacionadas con el tema de la informalidad son: derechos humanos en general, por ejemplo con relación a los desalojos violentos de plazas y mercados por las autoridades municipales y policiales; trabajo infantil; medioambientalistas, por las malas condiciones del trabajo callejero, por la exposición permanente al ruido y la contaminación de las grandes ciudades; y de consumidores, por la vigilancia de la calidad de los bienes vendidos por los trabajadores informales.

- **Estrategia Externa (sociopolítica).** El objetivo es la progresiva integración de la economía informal a la formal, con la meta de su desaparición en el largo plazo, tomando en consideración su particular situación productiva y necesidades<sup>6</sup>:

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

- simplificación/flexibilización e incluso eliminación de reglamentaciones, normas o procedimientos que se consideren no esenciales; puede incluir la reducción o eliminación de gastos de registro.

---

<sup>6</sup> Como sustento de este enfoque, OIT destacaba por esa época (El Dilema del Sector No Estructurado, 1991) que: 1. Se requiere distinguir entre reglamentaciones verdaderamente esenciales (salud, seguridad pública) de las que no lo son, y que por ello pueden obstaculizar inútilmente las actividades informales; 2. Hay que atender al grado de rigidez con que se aplican las reglamentaciones cuya existencia esté justificada. Por ejemplo, los reglamentos relativos a la organización y a las normas sobre edificación, si son muy rigurosos, no pueden ser cumplidos por las unidades informales, obligándolas a operar a grandes distancias de sus mercados potenciales; 3. En el campo impositivo, el sistema de tributación de las empresas informales puede perjudicarles, por ejemplo, cuando la contratación de más trabajadores significa un aumento considerable de los impuestos a pagar el empleador. En consecuencia, se requiere un sistema progresivo fácil de administrar y comprender.,



- sistema selectivo de impuestos indirectos que reconozcan las diferencias de productividad entre la economía informal y formal, permitiendo excepciones a las unidades informales;
- acceso al régimen de licitaciones del Estado;
- acceso a un sistema de garantías mediante fondos rotatorios para ingresar al sistema de crédito; educación y asesoramiento en técnicas de mercadeo, aprovisionamiento, contabilidad y administración.
- eliminación de la corrupción administrativa en la recaudación, por ser un factor que encarece el paso a la legalidad.
- estímulo a la creación de un sector social, integrado por diversas formas asociativas de producción, para incrementar las alternativas y oportunidades de incorporación de las organizaciones del trabajo informal a esa vía productiva, además de las que pueda promover el propio sindicalismo.

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

- extenderles los contenidos de las normas fundamentales del trabajo de la OIT. Una dimensión específica para atender (ya mencionada en el punto 6 de la estrategia interna) es la referida a las condiciones de salud y seguridad en el trabajo, en espacios públicos que no consideran su presencia en términos de higiene. También se observa una carga física y desgaste superior al promedio (por ejemplo, tricicleros y estibadores), y malas condiciones sanitarias (recogedores de basura, trabajadores sexuales).
- impulsar nuevas normas sociales y laborales que les den cobertura legal y social, incluyendo un nuevo capítulo que favorezca la creación de reglas de igualdad entre el trabajador no asalariado y el asalariado, mediante la ampliación del concepto de trabajador que se utiliza en los ordenamientos jurídico-laborales.
- incorporarlos a los grupos objetivo de la administración del trabajo, para velar por la aplicación de estas normas, y a las políticas de empleo para sectores postergados del mundo laboral.
- reformar su seguridad social administrada por el Estado para iniciar la cobertura del trabajo informal o mejorar el actual sistema, cuando éste ya contempla tal cobertura. Según ha sido sugerido por OIT, la reforma del sistema puede llevar a: la creación de un nuevo régimen universal de prestaciones básicas, que complemente el programa asistencial; la creación de un régimen específico con carácter voluntario, con bajas cuotas ajustadas a las posibilidades de los cotizantes, con prestaciones también en función de los recursos disponibles, y la participación de las propias organizaciones del trabajo informal en la recolección de los aportes; la promoción de formas de seguridad social no estatal, a cargo de las empresas de la economía informal y organizaciones de trabajadores.
- crear una cultura de acuerdos de los municipios con las organizaciones de trabajadores informales, en que aquellos actúen como un "empleador", en el sentido de que regulan el uso de los espacios públicos, en beneficio no sólo de los ciudadanos sino también de los trabajadores que allí se desempeñan.

## **3. Respecto de los trabajadores asalariados precarios en microempresas informales**

- *el problema del incumplimiento de la legislación laboral en la microempresa no se resolverá en tanto que ésta no sea capaz de funcionar de forma rentable.*
- *la extensión progresiva de la legislación laboral y la protección social a sus trabajadores es un objetivo alcanzable, aunque generalmente a mediano y largo plazo.*
- *la legislación laboral básica (salario mínimo, salud y seguridad en el trabajo) debe ser de cumplimiento obligatorio para los microempresarios.*
- *las microempresas que cumplen con las normas laborales en la medida que se acaba de señalar, podrán ser objeto de apoyo crediticio y fiscal, como parte del programa en favor de las PYME, en camino a su formalización e integración al resto de las empresas.*

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

- *intervención en órganos donde se fijan acuerdos sociales entre trabajadores, empleadores y sector público, representando a los trabajadores informales.*
- *utilización de la participación obtenida por el sindicalismo en diferentes áreas de políticas sociales estatales. Por ejemplo, en la seguridad social, la política laboral, la asistencia social, los bancos de desarrollo.*
- *utilización de un mecanismo creado por la propia ORIT desde su área de promoción de los derechos humanos, mediante la preparación de informes y/o denuncias sobre violación de tales derechos, por ejemplo, cuando un alcalde aplica la fuerza policial para echar de sus lugares de trabajo en la vía pública a los vendedores semifijos ubicados en plazas y mercados. Esta información es canalizada a la CIOSL, OIT y las autoridades gubernamentales del país donde se efectuó la violación (alcalde, ministro de trabajo, presidente de la Nación).*

Este enfoque fue luego mantenido en los dos siguientes congresos (XIV Congreso, Santo Domingo, 1997 y XVI Congreso, Washington, 2001) <sup>3</sup>. En este período desapareció (en 1994) el DESE, pero el área encargada de la formación se potenció con la creación (en 1997) de la Secretaria de Política Sindical y Educación, en cuyo marco el tema de la informalidad quedó integrado al nuevo instrumento del Plan Escuela Temático Metodológica (ETM), mediante un nuevo proyecto de Cooperación Sindical con la central holandesa FNV (Educación y Asistencia Técnica para la Organización del Trabajo Informal (en dos subperíodos, 1992/1994 y 1998/2001).

---

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

Más adelante, ORIT creó el Programa Sindical de la Economía Informal (PROSIE), que continuó con algunas de las actividades anteriores de forma esporádica, hasta que se inició la nueva etapa de cooperación entre ORIT e ISCOD-UGT, con la denominación ASEI, Acción Sindical para la Organización y Protección de los Trabajadores/as de la Economía Informal, con un primer ciclo desarrollado en 2005-2008. La estrategia de ORIT ha incluido, desde 1993, una creciente atención por otros colectivos de trabajadores no protegidos, lo que se desarrolla en la sección IV.

Asimismo, en los congresos XV y XVI, ORIT avanzó hacia una generalización del concepto de “lugar de trabajo”, para proyectarlo desde su enfoque original, que lo aplicaba exclusivamente a los grandes ámbitos físicos de la empresa taylorista-fordista, a otro que incluye una gran variedad de situaciones. Por un lado, la perspectiva tradicional sigue siendo útil para caracterizar grandes concentraciones no industriales, como los centros de llamada, pero también permite, en una reinterpretación, aludir a otras como la vía pública, para referirse a los trabajadores ambulantes o semifijos. Ello permite entonces avanzar hacia el enfoque que, desde el derecho administrativo, autoriza a considerar a estos trabajadores como cuasi empleados del Gobierno local, derivando incluso en cuasi negociaciones colectivas.

## **II. PRIMERA ETAPA. Proyecto ORIT-ISCOD**

Desde la ORIT, el Proyecto estuvo a cargo conjunto del Departamento de Proyectos Socioeconómicos y de Educación de ORIT, y se desarrolló entre junio de 1991 y junio de 1992. En sus considerandos, el Proyecto se proponía “*hacer frente a las necesidades de algunos sectores, como es el sector informal, rural y urbano*”, mediante el “*estudio a fondo de los proyectos de desarrollo patrocinados por los Sindicatos*” y la “*formación de aquellos representantes sindicales implicados en la preparación y ejecución de Programas de desarrollo económico*”.

En las actividades educativas apoyadas por el Proyecto participaron 65 Organizaciones de trabajadores informales, con 145 representantes. Sumando a otros beneficiarios provenientes generalmente de Organizaciones Sindicales del trabajo formal con trabajadores precarizados, el total de participantes fue de 248. Los Seminarios fueron cofinanciados por catorce Centrales afiliadas y fraternales de ORIT, y una Federación Sandial. Los once seminarios realizados fueron:

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

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

Durante el proyecto se elaboraron materiales educativos sobre temas sindicales en general y sobre proyectos socioeconómicos en particular. También se obtuvieron una gran cantidad de referencias sobre el diagnóstico, perspectivas y propuestas hacia el trabajo informal, lo que fue utilizado luego para retroalimentar la propuesta de ORIT en la materia. Las fuentes fueron variadas:

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

ORIT ha difundido su propio balance sobre los primeros años de su trabajo en esta materia, mediante una Cartilla publicada en 1993, que fue a su vez la base para una Resolución sobre sector informal adoptada por el XIII Congreso de ese año (Toronto, abril 1993). Algunas Centrales Nacionales que integraron organizaciones del Trabajo Informal a su estructura en este periodo fueron:

CTM de México  
CTV de Venezuela  
CUSG de Guatemala  
CNTD de República Dominicana  
CTRP de Panamá  
FST y CUS de Nicaragua  
CUT de Paraguay  
CUT de Brasil  
CUT de Colombia  
PIT-CNT de Uruguay  
CUT de Chile  
CTRN de Costa Rica  
CTH y FUTH de Honduras  
CTP y CUT de Perú  
CTD de El Salvador  
COB de Bolivia

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

Sobre la base de estos antecedentes, originados en los propios trabajadores informales, ORIT-CIOSL diseñó la Estrategia de Acción Múltiple hacia el Trabajo Informal.

### **III. EL PROGRAMA CSA-ISCOD 2005-2008.** ASEI (Acción Sindical para la Economía Informal)

En paralelo a este proyecto, en 2007 se realizó el XI Encuentro Internacional ISCOD-ORIT “Economía Informal: Respuestas Sindicales -Intercambio de experiencias España-UE y América Latina-” (Córdoba, España, septiembre de 2007), que reunió a las Organizaciones que participaban de aquel programa, así como otras invitadas especialmente (de Argentina, Brasil, México, Nicaragua, Panamá), aprobándose la “Declaración de Córdoba”, con el subtítulo de *“Conclusiones para una política sindical internacional en materia de cooperación al desarrollo en Trabajo Autónomo y Economía Informal”*.

De su contenido, se destacaban cinco elementos:

- 1) La complejidad y extendida presencia del fenómeno de la economía informal en las sociedades latinoamericanas, así como las causas desequilibrantes que la originan, requiere que las organizaciones sindicales desarrollen de manera prioritaria estructuras de representación colectiva que tengan en cuenta y canalicen las reivindicaciones e intereses de estos trabajadores y trabajadoras, en especial en materia de organización y protección social. Asimismo, es fundamental el desarrollo, por parte de los sindicatos, de instrumentos comunicativos que visibilicen la problemática existente. Subyace la idea de que el fenómeno de la informalidad además de ser ya-en cualquiera de sus vertientes

- 2) La forma predominante de trabajo en América Latina, es también consecuencia de la ausencia de políticas públicas y un freno considerable a la reducción de la pobreza y, por tanto, a la cohesión social. No obstante, la cooperación “debiera incorporar un debate sindical alrededor de la terminología a utilizarse en el sentido de lo inadecuada que sería la expresión de “informal” cuando se aplica directamente a los trabajadores, por considerar que transmite involuntariamente un sentido peyorativo y porque, al momento de adoptarse instrumentos legales, resulta imprecisa o incluso contradictoria. En tal sentido, la expresión “autónomos”, que pertenece a la tradición española, podría ser una alternativa para establecer puentes terminológicos. En ese contexto se puede mantener el término de economía informal cuando aplique”.

-3) La valorización del trabajo autónomo: “en los últimos diez años, ha crecido fuertemente la valorización por parte de los Estados de las formas de trabajo autónomo, al considerar que reflejan legítimas vías de resolución de problemas de sobrevivencia por parte de quienes no encuentran otro trabajo, o no desean ocupaciones asalariadas, por preferir las particulares formas que adoptan las independientes, en términos del uso del tiempo y la capacidad de autodeterminación. Como consecuencia lógica, se fomenta la incorporación de estos trabajadores al registro en las distintas áreas de la administración pública, particularmente hacienda y seguridad social. Por esta vía, tales colectivos adquieren el derecho a la protección social y a la promoción productiva desde el Estado, en paridad relativa los trabajadores formales”.

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

- 5) La cooperación debiera “dedicar un capítulo importante a tareas de recopilación de información y de investigación aplicada sobre la estructura y dinámica de un conjunto amplio de colectivos de trabajadores que pudieran ser objeto de representación sindical y otras acciones sociopolíticas vinculadas, así como de buenas prácticas de políticas públicas y de trabajo organizativo. Estas tareas podrían desarrollarse desde un “Observatorio del Trabajo Autónomo y la Economía Informal”.

#### **IV. EL PROGRAMA AUTORREFORMA SINDICAL CSA-ISCOD 2009-2013**

A los pocos meses de que la CSA iniciara sus actividades, la Secretaría de Políticas Sociales comenzó a desarrollar el Proyecto Mercado de Trabajo, un nuevo episodio de la colaboración con ISCOD-UGT. Este Proyecto había sido gestionado el año anterior, durante el último período de la ORIT.

El nuevo Proyecto, al plantearse ya en el escenario de la línea estratégica de la Autor reforma sindical (aprobado en el I Congreso de CSA, Panamá, marzo 2008), se convirtió en un apoyo a las actividades del GTAS (Grupo de Trabajo sobre Auto reforma Sindical), que en su documento inicial (abril 2009) había colocado a los trabajadores de la pequeña producción urbana y rural entre los colectivos sobre los cuales se recomendaba enfatizar el trabajo organizativo. El proyecto se desarrolló durante la Dirección del ISCOD por José Manzanares, que se había iniciado en 2007 y se prolongó hasta 2012. El Programa se convirtió en el eje del trabajo de la Secretaría durante tres años, dando cuenta de la mayor parte de las actividades de la Secretaría durante esos años

El origen político programático del Proyecto venía definido en la “Declaración de Córdoba”, aprobada un año antes en el marco del XI Encuentro internacional ORIT-ISCOD Seminario “Economía Informal. Respuestas sindicales. Intercambio de experiencias Europa-UIE y ALC (Córdoba, septiembre 2007) (publicado en “Economía Informal. Respuestas Sindicales, UGT-ISCOD, 2008).

En este marco, se introducía la participación de UPTA (Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos), integrada a la UGT, y con ello una utilización novedosa para CSA del concepto de “trabajo autónomo”, equivalente a la del cuentapropismo en ALC. El proyecto centró sus actividades en cuatro países, participando las centrales y confederaciones afiliadas a CSA: Argentina (CGTRA, CTA), Honduras (CGT, CTH, CUTH), Panamá (CGTP, Convergencia Sindical, CTRP) y Paraguay (CNT, CUTA).

De todas formas, varias actividades se desarrollaron a nivel regional. En algunas actividades se incorporó también la participación de STREETNET, organización representativa del trabajo ambulante en espacios públicos, que tiene afiliadas una docena de organizaciones latinoamericano-caribeñas, varias de las cuales participaban del proyecto.

Para los países objetivo del programa se organizaron diversos Talleres promocionales de las organizaciones. Cada caso nacional fue asumido con sus particularidades: una fuerte centralidad del trabajo autónomo en el “sector informal” en Honduras (casi 60%), un nivel intermedio en Paraguay (43%) y un peso menor en Panamá (29%) y Argentina (19% en el nivel urbano) (datos de OIT-Panorama Laboral 2013).

El país donde el Programa tuvo mayor incidencia fue Honduras, en que las tres Centrales afiliadas comenzaron un trabajo conjunto de articulación y definición de estrategias. El episodio más importante, que está llamado a ser un hito en el trabajo sindical ante la informalidad fue el proyecto de regulación para el trabajo por cuenta propia, culminado en 2011, que las tres centrales han presentado al gobierno y el parlamento.

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

El éxito de la iniciativa llevó a CSA a replicarla en El Salvador, donde nuevamente tres centrales (CATS, CTD y CSTS, las dos primeras afiliadas a CSA, aunque la segunda fue desafectada en 2012 y la tercera fraternal, con ingreso en 2014), nuevamente con el apoyo de FOS.

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

Otras actividades Material formativo. Se elaboró y publicó la cartilla “Formación de Trabajadoras/es autónomos y en la economía informal” (2009). Una característica de su contenido fue la instalación, por primera vez en el sindicalismo latinoamericano-caribeño, del término “trabajo autónomo”, para dar cuenta de un enfoque que, desde su propia manera de ponerle nombres a las situaciones, busca instalar una perspectiva favorable a formas de trabajar alternativas a la relación de dependencia, con la condición de que sea bajo el formato del trabajo digno.

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

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

sobre la capacitación masiva, del especialista brasileño Clodomyr Santos De Moraes, Vinculación con el programa sobre Autorreforma Sindical.

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

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

El Proyecto también difundió (entre 2011 y 2013) tres artículos provenientes de UPTA sobre el caso español: y las características y estrategia de esa organización, una evaluación de la Ley de Empleo del Trabajo Autónomo (LETA), y una descripción sobre la política española hacia los “mercadillos” (este último producido en el marco de la pertenencia de UPTA a Streetnet Formación en asocio con OIT.

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

Participación en actividades de la Comisión Europea. El programa participó en tres actividades apadrinadas por la CE: el Seminario Internacional “La LETA de España: una buena práctica para compartir” (Córdoba, febrero 2008) el III Encuentro Internacional de Redes de EUROSOCIAL (México, junio 2008), que formaba parte de las actividades euro-latinoamericanas, y la “Conferencia Europea del Trabajo Autónomo, Emprendimiento y Calidad del Empleo” (Sevilla, mayo 2010), oportunidad en que se presentó el enfoque de CSA en el tema de la informalidad. IV. Final

El programa terminó a finales del 2011, con una reunión regional (Panamá, octubre 2011). CSA e ISCOD-UGT tenían prevista la continuación del proyecto a partir del 2012, pero las restricciones a la cooperación internacional introducidas por el nuevo gobierno español lo impidieron.

Ello no impide la continuidad de una relación solidaria entre ambas Organizaciones sobre este y otros temas, pero objetivamente implicó la suspensión del programa en los términos que venía desarrollándose. En el seminario de cierre se resaltaron los siguientes aspectos positivos del proyecto para CSA: -obtención de una política para atender al sector definida colectivamente con las organizaciones participantes, derivando en la Resolución 14 del II Congreso de CSA: “Trabajadoras/es en condiciones de precariedad e informalidad”. - desarrollo del tema a lo interno del programa sobre Autorreforma Sindical de CSA. -mayor reconocimiento del sector por parte de las centrales nacionales, para ser parte activa del movimiento sindical y en la unidad de



acción. -concreción de un modelo de proyecto regulatorio para el sector -la incorporación del tema en las actividades sindicales de ALC referidas a las Jornadas Mundiales por el Trabajo Decente de CSI. -mayor conciencia sobre la necesidad de avanzar en definiciones precisas sobre la economía informal, siguiendo los instrumentos de OIT. - reforzamiento de las actividades a favor del Convenio 189 de OIT sobre trabajadores en el hogar. - aumento en la interacción con CSI en esta temática, aportando una visión regional desde ALC al esquema sindical mundial.

## **V. EI SINDLAB, 2009-2011**

La Cooperación de ISCOD en esta materia con el sindicalismo latinoamericano y caribeño continuó en 2008, con un nuevo proyecto, ahora en el marco de la nueva Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA, Panamá, marzo 2008).

El origen es una participación conjunta de CSA y UPTA en el III Encuentro Internacional de Redes EUROSOCIAL (México, junio 2008), bajo el lema “Cohesión Social: punto de encuentro de las políticas públicas”, uno de cuyos ejes era justamente la protección social y la economía informal.

En este campo, el Encuentro derivó en recomendaciones de los Gobiernos del área iberoamericana sobre la conveniencia de recopilar buenas prácticas en la materia, mencionando explícitamente al trabajo autónomo. El Sector Empleo de EUROSOCIAL estaba a cargo de la OIT, desde el Centro Internacional de Turín.

En este marco, ISCOD, UPTA y CSA acordaron comenzar a desarrollar la recomendación de la Declaración de Córdoba por un instrumento de intercambio sobre esta temática. 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 Semi Dependiente), 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 (utilizándose la expresión resumen SINDLAB), con formato de página web, comenzando por el capítulo referido a América Latina y Caribe.

Para ISCOD y UPTA, el sitio da la oportunidad de difundir en Iberoamérica la Ley Estatuto del Trabajador Autónomo (LETA), aprobada en el 2007 en España, que es el primer instrumento de este tipo, con una perspectiva integral de políticas públicas, en cuya elaboración UPTA tuvo un claro protagonismo.

Para la CSA, el sitio permitirá difundir resultados de su eje programático Autoreforma Sindical, que dan gran importancia a la organización y representación de los trabajadores autónomos y, en general, a los que se desempeñan en la economía informal Para las tres organizaciones, el sitio también permite vincularse con EUROSOCIAL y, en general, con la OIT, estableciendo links.

El SINDLAB fue lanzado durante el XII Encuentro ISCOD UGT CSA Trabajo y Seguridad Social en América Latina” Experiencias y alternativas América Latina-España/UE Madrid (marzo 2009)

## MATERIALES

PRESENTACION DE LA WEB ([www.sindlabautonomos.org](http://www.sindlabautonomos.org)) mayo 2010 El Trabajo Autónomo (en adelante TA), también denominado independiente o por cuenta propia, es una realidad extendida mundialmente, aunque se presenta de diversas formas y con distintas magnitudes en los planos nacional y regional, según el grado de desarrollo económico.

Es imposible no reconocer la importancia del TA en las dos Regiones; según distintas definiciones, el 10-20% en el promedio europeo y el 20-30% en América Latina-Caribe (en adelante ALC). El TA incluye también en todas partes los fenómenos de “semiautónomo” (o “autónomo económicamente dependiente”), diferenciándolo del “falso-autónomo”. Otro universo vinculado es el que se denomina “autónomo colectivo”, en relación con los miembros de la economía social. A pesar de ello, se trata de un fenómeno que todavía tiene escasa visibilidad, e insuficiente presencia en las agendas políticas y socioeconómicas, si bien existe una clara tendencia en dirección a que cambie esta situación.

Este proceso está más avanzado en Europa que en ALC, donde el menor nivel de desarrollo económico lleva a que buena parte del TA esté en situación de informalidad productiva y laboral. En tal sentido, interesa iniciar un proceso de análisis comparativo entre ambas regiones, para estimular el tratamiento del tema por parte de los gobiernos y los actores sociales. Por la diferente situación entre ambas regiones, ello incluye la búsqueda de un “efecto demostración” del caso europeo hacia el latinoamericano-caribeño. Por esta razón, la Confederación Sindical de Trabajadores/as de Las Américas (CSA), la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos de España (UPTA) y el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD) de la Unión General de Trabajadores (UGT) de España, han puesto en marcha un Laboratorio Sindical Iberoamericano sobre Trabajo Autónomo y Economía Informal. Su campo de acción es, entonces, el “Encuentro” entre experiencias europeas y latinoamericano-caribeñas. Antecedentes de la iniciativa.

El origen de esta iniciativa es el Encuentro Iberoamericano entre ISCOD-UGT y ORIT (Córdoba, septiembre 2007), sobre Economía Informal, que dio lugar a una Declaración que concebía la idea de un observatorio, como instrumento de comparación de experiencias. En esta actividad UPTA tuvo un papel central, presentando la recién aprobada Ley Estatuto del Trabajo Autónomo (LETA).

Respecto de la propuesta mencionada más arriba, UPTA contaba también con el antecedente de haber dirigido el Observatorio Europeo del Trabajo Autónomo y Semidependiente (OTASED), que ha tenido un papel importante en la instalación de esta temática en esta región.

Al poco tiempo, confluyeron dos manifestaciones gubernamentales iberoamericanas en relación con el TA: - en abril del 2008, la Cumbre UE-ALC (Lima) incorporó el tema del TA a la agenda común, con centro en la seguridad social. - en junio del 2008, el Encuentro Internacional de Redes EUROSOCIAL, "Cohesión Social: punto de encuentro de las políticas públicas" (México), que reunió a instituciones y funcionarios de Iberoamérica repitió este enfoque en el acuerdo sobre actividades concretas en temas intersectoriales esenciales para promover esa cohesión, ubicando al TA como sujeto de políticas públicas en protección social, al tiempo que recomendaba la detección y difusión de experiencias de este colectivo.

Tanto UPTA como CSA participaron de esta actividad, y con ello compartieron esta decisión. En relación con la primera actividad, también se destaca la incorporación del tema del TA en la declaración de la Cumbre Sindical Iberoamericana paralela, adoptando un enfoque más amplio centrado en el reconocimiento de los derechos sindicales, laborales y sociales del TA.

Finalmente, en el primer semestre del 2010 se han sucedido, desde la UE, otros dos eventos claves en el desarrollo de los enfoques a favor del TA: la "Conferencia Europea del Trabajo Autónomo, Emprendimiento y Calidad del Empleo (Sevilla), y el dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre "Tendencias en materia de trabajo autónomo". Características del SINDLAB

Un primer lanzamiento del laboratorio fue durante la realización del Encuentro Internacional UGT-ISCOD/CSA "Trabajo Informal y Seguridad Social" (Madrid, marzo 2009). Ahora, un año después, el laboratorio presenta su formato definitivo y una primera aplicación del análisis comparativo, cubriendo el periodo 2005-2010, lo que en cierto modo implica la continuación del OTASED.

El SINDLAB fue presentado en la Conferencia europea antes mencionada, en su carácter de cooperación España/ALC, pocos días antes de la Cumbre UE-ALyC (Madrid, mayo 2010). El componente principal del Laboratorio es la producción de un informe anual de síntesis sobre sucesos observados en ambas regiones, con una interpretación y análisis sobre las tendencias que marcan. La base para estos informes, en lo que se refiere a ALC, es documentación acumulada en dos secciones: -Experiencias latinoamericanas -Normas latinoamericanas La primera presenta experiencias en un sentido múltiple: prácticas organizativas, información sobre episodios, materiales aplicados.

En otro plano, se incluye material surgido de OIT y Eurosocietal. El sitio también incluye: - un banner sobre experiencias europeas (con base en el OTSED, actualizado con nuevos elementos) -un banner con materiales vinculados al tema provenientes del Programa sobre Autoreforma Sindical, que se desarrolla desde 2009 por la CSA, con el apoyo de la cooperación española desde la OIT regional. -dos enlaces con sitios webs con sede en ALC, también iniciados en 2009: el presentado por CSA en su página, con la denominación "Hablemos de Economía Informal", elaborado desde el proyecto Mercado de Trabajo, con el apoyo de ISCOD-UGT, y el banco de datos sobre trabajo independiente, en el sitio de ACTRAV-OIT (desde la oficina en Lima). -un enlace con el Programa EUROSOCIAL/Empleo, desarrollado por OIT Turín.

LUGAR DE ENCUENTRO IBEROAMERICANO PARA LA PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTONOMO Preparado por Alvaro Orsatti. Publicado en la web CSA, 6 agosto 2010 En

abril pasado, se presentó oficialmente, en el ámbito europeo, una iniciativa del sindicalismo americano y español dirigido a ubicar en su justo lugar la importancia que tiene el trabajo autónomo para la meta del trabajo digno: el Laboratorio Sindical Iberoamericano sobre Trabajo Autónomo y Economía Informal ([www.sindlabautonomos.org](http://www.sindlabautonomos.org)) La oportunidad para ello fue la realización de la Conferencia europea sobre Trabajo Autónomo (en Sevilla, España; ver nota anterior de “Hablemos de Economía Informal”, 16 mayo 2010).

Esta iniciativa, de la cuales son socios la CSA, UPTA (Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos), afiliada al a UGT de España, junto con ISCOD, tuvo un período de maduración de dos años, desde que la recién constituida CSA y UPTA participaron de un Encuentro EUROSOCIAL (México, junio 2008), y que su primer diseño se presentara en el Encuentro Internacional ISCOD/UGT-CSA Trabajo y Seguridad Social (Madrid, marzo 2009). En este lanzamiento definitivo, ya se incluía un análisis comparado sobre las novedades vinculadas al tema desde uno y otro lado del océano, en fechas recientes.

Este informe fue elaborado en sociedad entre CSA, UPTA (su secretario general Sebastián Reyna), y José María Zufiaur, representante de UGT en el CESE (Consejo Económico y Social Europeo) (“Trabajo Autónomo en Europa y América Latina: normativa, organización y dialogo social” Balance 2005-2009). En el futuro, el informe será actualizado una vez por año. Novedades desde Europa.

Al poco tiempo, aconteció el hecho más importante sobre el tema: la aprobación por el CESE del dictamen sobre “Nuevas tendencias del trabajo autónomo: el caso específico del trabajo autónomo económicamente dependiente”, destinado a iniciar una nueva etapa de generalización de las políticas públicas sobre el tema. Esta figura (denominada también “semiautónomo”, dependiente-independiente”, “parasubordinado”) identifica situaciones intermedias entre el trabajo asalariado y autónomo pleno, de creciente importancia en la realidad concreta de la actividad económica.

El informe recoge que el objetivo general de las legislaciones nacionales es contribuir a una mejor protección de determinadas categorías de trabajadores sin que tengan por ello que ser asimilados a los asalariados. Diversos Estados han regulado ya en esta materia cubriendo las necesidades de protección social, así como los derechos que nacen en la relación entre el trabajador independiente y su cliente. Sin embargo, no existe una normativa armónica entre los diversos países de la UE en esta materia.

El Informe propone al Parlamento Europeo y a la Comisión avanzar en los siguientes objetivos:

- Desarrollar los medios para disponer de una comprensión estadística real del trabajo autónomo. Actualmente Eurostat aporta la cifra de treinta millones como el número de autónomos existentes en la UE, pero bajo criterios diferentes estadísticos en cada nación.
- Promover la realización de estudios que permitan evaluar con detalle las experiencias nacionales.
- Incluir en las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo la cuestión del trabajo autónomo económicamente dependiente.

- Animar a los interlocutores sociales a incluir el trabajo autónomo en sus programas de trabajo. SINDLAB ha hecho en su página la difusión de su texto, luego que UPTA lo presentara en rueda de prensa en julio pasado, junto con un documento de Reyna (·El trabajo autónomo en el modelo social europeo y en el reordenamiento jurídico de la UE en la Estrategia de Lisboa después de 2010: especial referencia al trabajador autónomo dependiente”, también depositado en la web).

A finales del próximo mes de septiembre, la CESE presentará el informe en el Parlamento Europeo y posteriormente a la Comisión Europea. El impulso a favor del trabajo autónomo en España está también presente en Comisiones Obreras, iniciado en 2000 con la estructura TRADE, en el ámbito de Cataluña, que ahora se está extendiendo a otras regiones. Incluso, CCOO ha creado en su último Congreso (2008) la Secretaría de Autoempleo y Economía Social, a cargo de Jordy Ribó.

La experiencia comparada muestra una variedad de iniciativas similares en el sindicalismo europeo, destacándose el caso italiano (CGIL, CISL, UIL). ¿Y por América Latina cómo andamos? Al momento de mostrar las tendencias a favor del trabajo autónomo provenientes de nuestra propia región latinoamericana, el informe de SINLAB destaca un hecho que pasó prácticamente desapercibido, en el vértigo de acontecimientos regionales: la casi simultánea validación del trabajo autónomo que han hecho las nuevas constituciones boliviana y ecuatoriana (en 2008-2009). Acaba de producirse otro hecho en igual dirección, en este caso desde Cuba: el 1 de agosto, se conoció que la Asamblea Nacional del Poder Popular autorizó la utilización amplia del trabajo por cuenta propia, que hasta el momento (desde 1994) solo se permitía en unidades familiares y en algunas formas de producción agrícola. Ahora serán eliminadas algunas prohibiciones para la expedición de licencias y la venta de productos y se actualizará el régimen fiscal para ese sector, con cuotas a la seguridad social y gravámenes sobre ingresos, ventas y uso de fuerza de trabajo.

## CONCLUSIONES

Dada la actual crisis europea, es casi redundante, aunque obligado, señalar que estas decisiones europeas tienen un potencial importante de ordenamiento y legitimación de formas laborales que, en el caso de no establecerse regulaciones y promociones virtuosas, se corre el riesgo de que tomen formas espontáneas y no tipificadas.

Como sucede frecuentemente, estas iniciativas pueden ser evaluadas desde dos ópticas: la del “vaso medio vacío” y del “vaso medio lleno”. En particular, desde América Latina y Caribe, la marcada tendencia de los empleadores a simular situaciones de trabajo dependiente bajo otras formas aparentemente independientes, y regladas por el código civil y comercial (incluyendo las “falsas cooperativas”, los “falsos contratistas”) puede ser encarada creando el antídoto de formas como el “trabajo autónomo económicamente independiente” que queden vinculadas con el derecho del trabajo.

Posiciones más pesimistas podrán, empero, plantear que estas figuras tienen el peligro de estimular el “paso” del trabajo dependiente a estas otras formas intermedias. Como siempre, se trata de un proceso social donde la interconexión entre los actores sociales

lleva a que lo que haga y como lo haga (convencimiento, continuidad) el sector sindical en este campo es un factor que puede ser en sí mismo significativo al momento de transformar las maneras de concebir y aplicar políticas hacia el trabajo. Desde la CSA, sus acciones en relación con los trabajadores insertos en la economía informal parten de la dialéctica instalada desde su plan de acción: el sindicalismo está en contra de la existencia de relaciones informales (no registradas, precarizadas, desprotegidas) de trabajo, lo que incluye promover y acompañar la organización de sus colectivos, como parte del proceso de Autoreforma Sindical, y ello no es contradictorio.

Ese es el sentido de la denominación del SINDLAB, e incluye la exploración de fórmulas que mejoren las condiciones de los trabajadores semiautónomos, al tiempo que ubican y valorizan las formas “autónomas simples” Una nota final que va en la misma dirección: tal vez el gesto político simbólico más notable en la valorización del trabajo autónomo es la inclusión, en el curriculum oficial del presidente Lula de Brasil, su pasado como vendedor ambulante de fruta a los siete años.

Observatorio Iberoamericano SINDLAB. Durante este período, hasta 2011, CSA también desarrolló una iniciativa solidaria con formato virtual, y webmaster a cargo de UPTA. Esta iniciativa había sido acordada y anunciada en una actividad de junio 2008 (de EUROSOCIAL, ver más adelante), siendo presentado a inicios del 2009, en la reunión de Madrid ya mencionada. Una medición efectuada al año siguiente daba cuenta de un promedio de 300 visitantes mensuales.

El sitio ha incluido una revisión de las experiencias gubernamentales y sindicales en las dos regiones, respecto de las cuales se hizo un análisis integrado, en perspectiva dinámica (“Trabajo Autónomo en Europa y América Latina. Normativa, organización y diálogo social. Balance 2005-2009”, por José María Zufiaur, Sebastián Reyna y Alvaro Orsatti, mayo 2010).

## **VI. LA POSICION SINDICAL IBEROAMERICANA DE PANAMÁ, 2013**

El último episodio institucional en que ISCOD-UGT y CSA se encontraron en relación con el tema de la informalidad fue la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno (Panamá, 18-20 Octubre 2013)

1. Esta Cumbre se desarrolló de forma diferente a las anteriores, con un elemento inesperado: El Gobierno de Panamá, junto a otros sectores, tenía la intención de evitar la presencia sindical, tratando de ocultarla, manteniendo la incertidumbre el mayor tiempo posible y evitando la formalización de las reuniones sindicales. Esta situación se agravó, más aún, por el hecho que no tener previsto el Encuentro Sindical en la agenda de la XXIV Cumbre Iberoamericana con la finalidad de evitar su visibilidad y repercusión, en el marco de las actividades más próximas a la Cumbre de Jefes de Estado, tal como se había decidido en la Cumbre de Mar del Plata. Las organizaciones sindicales panameñas decidieron no participar en los eventos a los que fueron invitadas, para no legitimar a nivel nacional al Gobierno panameño y a otros sectores. Por la dignidad del movimiento sindical, como socio igualitario en el tripartismo, se rechazaron estas imposiciones. A partir de esta situación, el movimiento sindical latinoamericano se comprometió a adoptar

las medidas que mejor convinieran a los intereses de los trabajadores y trabajadoras, ya que su participación no puede depender de la mejor o peor voluntad del país que ostente la Secretaría Pro tempore, sino de la decisión autónoma de las y los trabajadores de Iberoamérica, que harán oír su voz por su propia fuerza y unidad.

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. 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: 1) Hacia el “no registro” de la economía informal en las Agencias Públicas, llevando a la desprotección social y, adicionalmente, a la no fiscalidad: del tradicional “sector informal”: 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 y 2) 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.

3. 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.

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.

Los trabajadores también reclaman seguridad jurídica; 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.

4. 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.

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

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

Todas estas reflexiones y aportaciones formaron parte de los nuevos desarrollos de los Programas de Cooperación ISCOD-CSA, sobre Autorreforma Sindical y, en este contexto, los específicamente desarrollados en la Economía Informal.