

Sindicatos y economía informal

**Educación Obrera 2002/2
Número 127**

Indice

Editorial	V
Informalidad: concepto y definición	
<i>Trabajo informal: del concepto a la acción,</i> entrevista con Christine Nathan	1
<i>Trabajo, legislación y el concepto de «informalidad»,</i> por Dwight W. Justice	4
<i>Educación sindical y trabajo informal en América Latina,</i> por Gerardo Castillo, Miguel Frohlich y Alvaro Orsatti	9
<i>El desafío del sector no estructurado,</i> por Emile Delvaux	14
<i>Economía solidaria, sí; explotación, no,</i> por Mathieu Debroux	20
En busca de alianzas y cooperación	
<i>Organización de la economía informal,</i> por Dan Gallin	23
<i>Cooperativas y organizaciones sindicales: acción conjunta para trabajadores informales,</i> por Mark Levin	28
<i>Sindicatos y economía informal en Africa,</i> por Mohammed Mwamadzingo	33
<i>Sindicación de trabajadores informales en Ghana,</i> por Nana K. T. Ghartey y David Kwabla Dorkenoo	38
Aspectos desconocidos de la economía informal	
<i>El lado oscuro de la competencia en las microfinanzas,</i> por Luis Bredow	43
<i>Las finanzas en la economía informal: entre la explotación y el poder,</i> por Bernd Balkenhol	49
<i>Los costos de la informalidad: un ejemplo de la India,</i> por Ratna M. Sudarshan	52
<i>El trabajo no declarado, una amenaza para el «modelo social» europeo,</i> por Anne Renaut	57
Anexo 1: Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, junio de 2002)	63
Anexo 2: Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)	75

Corrección

En una nota dirigida al director responsable de *Educación Obrera*, Marc Bélanger («Mejorar la situación de Africa en el campo de la informática», *Educación Obrera* N° 123, pág. 36) nos llama la atención con respecto al hecho de que en el proceso de edición y traducción, una frase de su texto original (inglés) fue modificada y, en su versión final dice lo siguiente: «Además, muchos proyectos tecnológicos, concebidos en países industrializados, no toman en cuenta las necesidades y las condiciones locales del mundo en desarrollo, mientras que directamente no existen tecnologías concebidas en Africa». M. Bélanger no escribió «no existen tecnologías concebidas en Africa.»; su texto original señalaba que una de las consecuencias de los problemas por los que atraviesa la educación en Africa es que «no se crean nuevas tecnologías africanas puesto que, simplemente, no se conciben». La Redacción.

Editorial

Un estudio de la OIT publicado hace treinta años observó el surgimiento de un grupo de trabajadores y pequeñas empresas que operaban fuera de la corriente principal de la economía o economía formal; el informe se refería a los mismos como el «sector informal». En esa época se presumía que el «sector informal» era un fenómeno transitorio asociado a los niveles más bajos del desarrollo económico, algo que desaparecería a medida que se llevara a cabo el desarrollo. Sin embargo, se ha demostrado que esta suposición era incorrecta; un número, más grande que nunca, de trabajadores está trabajando fuera de la economía formal e integran una gama crecientemente variada de actividades y situaciones.

Los sindicatos siempre han sabido que la amplia mayoría de los trabajadores que operan en la economía informal se encuentran al pie de la escala social y económica; soportan trabajos precarios, ingresos irregulares e inseguros y escaso o ningún acceso a la seguridad social. Las limitaciones legales y los cambios en los modelos laborales a menudo dificultan y a veces imposibilitan la organización de los trabajadores en la economía informal. Sin negociación colectiva estos trabajadores continúan siendo los más vulnerables.

Sin embargo, la OIT no siempre ha abordado el tema de la economía informal desde el mismo ángulo. En 1991, la Conferencia Internacional del Trabajo fue invitada a considerar «El Dilema del Sector Informal». Este dilema era «si promover el sector informal como proveedor de empleo e ingresos o procurar extender la reglamentación y protección social al mismo y de ese modo reducir su capacidad de proveer empleos e ingresos a una fuerza laboral en continua expansión». Sabemos ahora que éste era un falso dilema; los puestos de trabajo a los que se refería eran de supervivencia, actividades de subsistencia y empleo no decente; también sabemos que los empleos decentes producen mayor actividad económica, la cual a su vez crea más puestos de trabajo. En el marco del trabajo decente, la calidad no es divisible por la cantidad. Quizás no sea sorprendente que en 1991 la Conferencia no alcanzara un firme consenso sobre este tema.

Once años después, la Conferencia Internacional del Trabajo debatió nuevamente sobre «la economía informal», esta vez en un Debate General. El informe de antecedentes presentado a la Conferencia, «Trabajo Decente y la Economía Informal» brinda un amplio panorama general de los múltiples y variados aspectos del trabajo y de los acuerdos laborales que existen en la «economía informal». Al buscar definir la «economía informal» el informe observa que «estos grupos distintos han sido denominados 'informales' porque comparten una importante característica: no están reconocidos ni protegidos bajo los marcos legales y regulatorios. Sin embargo, esta no es la única característica definitoria de la informalidad. Los trabajadores y empresarios informales se caracterizan por un alto grado de vulnerabilidad». El informe estudia cómo la ausencia de

marcos legales y regulatorios tiene como resultado la vulnerabilidad y destaca una gama de severas carencias de trabajo decente que existen en la «economía informal». Puestos de trabajo no remunerativos, improductivos y de mala calidad que no están reconocidos en la legislación, la ausencia de derechos en el trabajo, inadecuada protección social y falta de representación y voz son extremadamente pronunciados en la economía informal; especialmente en el extremo inferior de la escala, entre mujeres y trabajadores jóvenes.

Al procurar hallar estrategias y soluciones que rectifiquen los múltiples déficit de trabajo decente que caracterizan a la «economía informal», el Comité de la Conferencia discutió repetidamente y destacó el papel de la gobernanza. La ausencia de marcos legales y regulatorios refleja una falta de gobernanza de la «economía informal». Esto puede significar que se le deniegan sus derechos y protección jurídica a los trabajadores, o que no son capaces de hacer cumplir todos los derechos que tengan, como consecuencia de una insuficiente inspección laboral y mala administración y por falta de acceso a la justicia. La mala gobernanza también fue hallada como causal de crecimiento de la economía informal: «El crecimiento de la economía informal a menudo puede deberse a políticas sociales y macroeconómicas inapropiadas, inefectivas, equivocadas o mal implementadas, frecuentemente desarrolladas sin una consulta tripartita.» Y se señaló la necesidad de una buena gobernanza para la resolución de los problemas. Son necesarias leyes y reglamentaciones bien diseñadas y aplicadas para garantizar derechos y condiciones de trabajo decentes para todos los trabajadores, inspecciones laborales y acceso a la justicia son también vitales; los marcos regulatorios para el desarrollo comercial deben ser razonables y no perjudicar el desarrollo y el crecimiento de empresas formales de tamaño alguno; la importancia de una planificación macroeconómica responsable, así como del comercio y las inversiones a nivel nacional e internacional no debe ser ignorada.

Gran parte del contenido de las conclusiones no es nuevo para la OIT. La OIT tiene mucho que decir acerca de gobernanza y lo ha estado haciendo desde su creación. Lo llama «la aplicación de normas». Las conclusiones observan que «La Declaración de la OIT sobre Principios Fundamentales y Derechos en el Trabajo y su Complemento y las normas laborales fundamentales son tan aplicables en la economía 'informal' como en la formal».

La relación de los derechos con la gobernanza necesita mayor comprensión. Otorgar derechos legales usualmente no es suficiente, eso por sí solo no los vuelve «reales» para los trabajadores involucrados. Los trabajadores y trabajadoras deben ser capaces de conocer, ejercer, defender o gozar de sus derechos y, para lograr esto, se requiere tengan reconocimiento o categoría legal. Esta no es suficiente para que el trabajo sea decente, pero es, definitivamente, una condición necesaria. El papel del gobierno en brindar una buena gobernanza es clave; elaborar buenas leyes exige un único acto de gobierno en tanto que aplicarlas y hacerlas cumplir mediante estructuras apropiadas requiere una gobernanza diligente. El derecho de asociación y representación mediante la acción colectiva es también de importancia inherente como mecanismo habilitante a través del cual se pueden reclamar, ejercer y defender los derechos.

Así, tanto para la OIT como para sus Estados Miembros el énfasis se debe poner en eliminar los obstáculos legales y otros impedimentos rea-

les al ejercicio de la libertad de sindicación y ampliar las oportunidades para que más trabajadores y empleadores participen en un diálogo social genuino. El marco de derechos para proteger a los trabajadores ya ha sido establecido y elaborado en el Código Laboral Internacional de Convenios y Recomendaciones. Se requieren estrategias y mecanismos efectivos para asegurar que todos los trabajadores puedan reclamarlos; en algunos casos esto puede requerir un nuevo abordaje, en muchos casos requerirá una mejor gobernanza de los métodos existentes.

Una buena gobernanza no sólo es importante en el contexto de derechos y leyes, sino que también tiene un papel a desempeñar en el desarrollo económico y la creación de empleo. La Conferencia reconoció que existe una escasez global de empleo pero destacó que esto debería compensarse con puestos de trabajo decentes y no empleos a cualquier precio. La informalidad, con todo su déficit de trabajo decente, no puede proporcionar la solución al desempleo y al subempleo. En cambio, las conclusiones de la Conferencia exhortan a los gobiernos a proporcionar estructuras macroeconómicas, sociales, legales y políticas propicias para la creación en gran escala de puestos de trabajo y oportunidades comerciales sostenibles y decentes.

Las Conclusiones también reconocen la necesidad de que todos los interlocutores sociales participen en la reducción del déficit de trabajo decente que caracteriza a la economía informal y logren reincorporar el empleo y a los trabajadores en la corriente económica principal. Se exhorta a la OIT a consolidar su enfoque tripartito con respecto a la economía informal en todos los niveles. Eso requiere, según el documento, la activa participación de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) y la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACTEMP).

Si bien gobernanza y el tripartismo son los dos enérgicos mensajes contenidos en las conclusiones de la Conferencia, existen otros. Uno de ellos es que la OIT no existe en forma aislada sino que forma parte de una estructura internacional que se está volviendo cada vez más importante en un mundo cada vez más interdependiente. Combatir la economía informal también requerirá que la OIT involucre activamente a otras organizaciones e instituciones para que velen porque la gobernanza global tenga una dimensión social.

Hay mucho por hacer y los sindicatos pueden hacerlo: sensibilizar a los trabajadores y trabajadoras en la economía informal sobre la importancia de tener una representación colectiva; intentar incluirlos en acuerdos colectivos; crear o adaptar las estructuras internas para promover la participación y representación de la mujer y tratar sus necesidades específicas, proporcionar servicios especiales; establecer cooperativas y combatir la discriminación. No obstante, nada de esto debe, de manera alguna, absolver a los gobiernos de sus responsabilidades. Los sindicatos deben tener la fuerza y capacidad de presionar a los gobiernos para que cumplan con su deber: gobernar

Como lo dijo Christine Nathan, la portavoz de los trabajadores sobre economía informal en la Conferencia: «Necesitamos estar en un mundo donde cada gobierno deba explicar a la OIT por qué el trabajo realizado en su país es llevado a cabo por personas que carecen de categoría o reconocimiento legal o que se encuentran fuera de la estructura legal o institucional establecida para garantizar la justicia social. Necesitamos estar en una OIT donde los gobiernos comprendan que se espera que aborden estas condiciones y acaben con ellas.»

En lo que concierne a ACTRAV, uno de nuestros objetivos clave será cuidar que los esfuerzos de la OIT estén dirigidos a integrar a los trabajadores y trabajadoras informales en la corriente principal de la economía. Esa es nuestra mejor propuesta para garantizar que el trabajo decente se convierta en una realidad y no en un sueño inalcanzable para millones de personas.

Manuel Simón Velasco
Director
Oficina de Actividades para los Trabajadores, OIT

Trabajo informal: del concepto a la acción

Christine Nathan (India) presidió el grupo de los trabajadores sobre la economía informal en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 y actuó como su portavoz en la comisión tripartita de la Conferencia y en la plenaria. Para ella, y para el grupo de los trabajadores en la Conferencia, la OIT debe abandonar las políticas y actividades basadas en una aceptación de la «informalidad». El objetivo debe ser la transformación de la actividad «informal» en «formal» o actividad principal.

Christine Nathan

Vicepresidenta de los Trabajadores
Comisión de la Economía Informal
Conferencia Internacional del Trabajo, 2002

Educación Obrera: ¿Cuál es el alcance de la economía informal hoy en día?

Christine Nathan: En el mundo de hoy el término «economía informal» es un concepto extremadamente amplio y diluido. En esta Conferencia primero hemos intentado delimitar lo que significa «economía informal» y entender lo que abarca y a quién abarca. A los que generalmente se alude como trabajadores «informales», en particular en el mundo en vías de desarrollo, son trabajadores/as que no gozan de reconocimiento, protección o sindicación. El verdadero problema es que estos trabajadores y trabajadoras necesitan protección de los sindicatos pero también de la legislación laboral. Encontramos este tipo de trabajadores prácticamente en todos los sectores de la economía, ya sea en la agricultura, construcción, servicios públicos, textiles, etc. Por eso el alcance de lo que llamamos ahora economía informal es tan enorme y amplio. Según el informe de antecedentes de la OIT preparado para la Conferencia, excluyendo a la agricultura, el trabajo informal representa entre la mitad y las tres cuartas partes de los trabajadores de los países en vías de desarrollo: 72 por ciento en el África subsahariana, 65 por ciento

en Asia, 51 por ciento en América Latina y 48 por ciento en África septentrional. El mundo industrializado tampoco es inmune, según el informe. En los 15 países de la Unión Europea, el 30 por ciento de la mano de obra trabaja fuera de la estructura normativa. En los Estados Unidos uno de cada cuatro trabajadores está en esta situación, con menos del 20 por ciento de los trabajadores a tiempo parcial cubiertos por un seguro de salud o un plan de pensiones financiado por un empleador.

Uno de los argumentos utilizados por los gobiernos es que la «economía informal» es una respuesta al desempleo y proporciona puestos de trabajo que la economía formal ya no puede suministrar. ¿Cómo reacciona usted ante este punto de vista?

De hecho, algunos gobiernos continúan considerando la «economía informal» como una opción. Consideran natural que las personas ingresen en la economía informal para sobrevivir. Pero sentimos que los trabajadores y trabajadoras no están allí para sobrevivir, necesitan sus derechos fundamentales, necesitan ser protegidos a través de la legislación y necesitan seguridad social. Un trabajador no está allí sólo

para vivir día a día. Así que el asunto no es que los trabajadores informales «al menos tienen un empleo». El asunto es que los trabajadores necesitan empleos con toda la dignidad y derechos que corresponden a los mismos.

Quiere decir «trabajo decente».

Precisamente. Descubrimos que, en gran medida, la economía informal se caracteriza por un déficit de trabajo decente. Las políticas basadas en la caridad o en la continua exclusión nunca corregirán esto. Sólo logrando que la estructura legal y la institucional sean adecuadas se abordarán las necesidades de los vulnerables y de los marginados en una escala suficiente para establecer la diferencia.

Así que esto también es un problema de «gobernanza».

Es, por supuesto, un problema de gobernanza. Esa es la principal conclusión de las discusiones que tuvimos en la OIT. Verán que en las conclusiones de la Conferencia observamos que «el crecimiento de la economía informal a menudo puede deberse a políticas sociales, y macroeconómicas inapropiadas, ineficaces, equivocadas o mal aplicadas, frecuentemente desarrolladas sin una consulta tripartita». Esto se explica por sí solo.

¿Son los gobiernos nacionales las únicas instituciones culpables?

Los gobiernos tienen una clara responsabilidad y a menudo han confundido el crecimiento de la economía informal con la lucha contra el desempleo, olvidando con demasiada frecuencia que sólo empleos decentes ayudarán a producir más actividad económica y más puestos de trabajo. Pero a escala internacional también tenemos que deplorar el papel desempeñado por las instituciones financieras internacionales que en realidad han fomentado la «economía informal», mediante programas de liberalización y desreglamentación mal diseñados que no tuvieron en cuenta las condiciones

o capacidades locales y muchas veces estaban basados en la ortodoxia ideológica y la fe ciega de que los «mercados» lo arreglarían todo. El desmantelamiento de los servicios públicos arrojó a millones de personas en la economía informal. A la mayoría de las personas no se les ha dejado más opción que intentar sobrevivir informalmente porque los puestos de trabajo apropiados fueron destruidos.

¿Cuál es la posición de los empleadores?

A los empleadores también les tomó bastante comprender qué trataba este grupo de trabajadores. Les llevó bastante tiempo comprender el concepto de economía informal y los muchos aspectos de la misma. La Conferencia, que es tripartita, reconoció que los interlocutores sociales tienen un importante papel que desempeñar en el modo de abordar los problemas de la economía informal. En realidad se ha reclamado a la OIT que consolide su enfoque tripartito respecto a la economía informal. Se espera que los empleadores asumirán su parte de las responsabilidades. La promoción de la flexibilidad laboral por parte de los empleadores frecuentemente se ha traducido en bajos salarios, falta de seguridad en el empleo y ninguna seguridad social. Los empleadores tienen un papel que desempeñar en la aplicación práctica de las leyes laborales y convenios colectivos, la promoción de prácticas comerciales socialmente responsables y la extensión de las normas laborales a todos los trabajadores. El respeto de las normas fundamentales de la OIT por parte de los empleadores, incluida la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, contribuirá mucho a abordar el tema de la economía informal.

Varias organizaciones no gubernamentales asistieron a la Conferencia y participaron en discusiones del grupo de los trabajadores. También se habló de forjar alianzas con la sociedad civil.

En efecto, por primera vez los sindicatos y las ONG discutieron sobre este asunto bajo

la coordinación sindical. Los representantes de las ONG agradecieron tener la oportunidad de expresarse en una reunión sindical. Nos damos cuenta de que nosotros, como sindicatos, y ellos, como ONG, estamos trabajando para las mismas personas, pero desde los dos extremos del camino. La respuesta a esto es ver cómo podemos trabajar juntos y ayudarnos uno a otro. En lo que respecta a los sindicatos, el objetivo es bastante claro: deseamos que los empleos informales se conviertan en parte de la economía formal.

Más allá de la cuestión de las definiciones, ¿cuáles han sido los principales resultados de la Conferencia de la OIT?

Primero hemos dado a conocer el concepto de economía informal. Hemos considerado claramente lo que ocasiona. También hemos discutido y debatido de quién estamos hablando, sobre cuánto tiempo se debe permitir que los trabajadores permanezcan en la economía informal y sobre la longitud del período que tenemos como objetivo cronológico para «formalizar» a estos trabajadores. Hemos estudiado el papel que tienen los gobiernos en esto, la necesidad de adaptar la legislación laboral para garantizar que todos los trabajadores y trabajadoras estén protegidos y posibilitar que los sindicatos organicen a los que están en la economía informal.

Debe de ser un verdadero desafío para los sindicatos la organización de estos millones de trabajadores. ¿Hubo algún éxito en estos esfuerzos?

Los sindicatos se enfrentan con un importante desafío: cómo harán planes los sindicatos para organizar a los trabajadores de la economía informal, qué estrategias necesitan ser adoptadas, de qué manera abordan los sindicatos a sus gobiernos y empleadores. Afortunadamente, los sin-

dicatos no esperaron a la Conferencia de la OIT para tomar medidas. Se desarrollaron estrategias, entre ellas la de promover la participación y representación de la mujer en los sindicatos (las mujeres representan la mayoría de los trabajadores en la economía informal) a través de estructuras que se adecúen a sus dobles responsabilidades de trabajo y familia. Los sindicatos también están realizando campañas de concienciación dirigidas a los trabajadores informales con el propósito de fomentar el conocimiento de sus derechos. Ellos también desarrollan servicios que van desde la asistencia legal al microcrédito y a la asistencia médica. Existen muchos ejemplos de sindicatos que marcan la diferencia. Tuvimos el estudio de un caso de Benin, donde los conductores de taxis estaban organizados en sindicatos y drásticamente mejoraron sus condiciones. En Bombay, por ejemplo, puedo decirles que ahora uno de nuestros sindicatos más fuertes es el de conductores de taxis, que antes estaban en la economía informal. Si bien los trabajadores obviamente han salido ganando por la acción colectiva, en realidad estos sindicatos han dado mayor fuerza a la capacidad de movilización del movimiento sindical.

¿Por qué le interesa a la sociedad la economía informal?

La espantosa situación de los crecientes millones de trabajadores vulnerables y marginados en la economía informal constituye una amenaza a la paz. Una economía informal en aumento es un problema que debe ser tratado con urgencia. Sería equivocado pretender que existen dos mundos – uno formal y uno informal – y que las cosas pueden permanecer de esa manera. Nuestro mundo es uno solo. Y la injusticia social en cualquier lado es una amenaza para la paz en todas partes.

Trabajo, legislación y el concepto de «informalidad»

¿Qué es «trabajo informal»? ¿Es significativo o útil el concepto? Quizás haríamos mejor en concentrarnos en identificar trabajadores y trabajo que están desprotegidos, excluidos, no reconocidos ni representados.

Dwight W. Justice

Departamento de Compañías Multinacionales
Confederación Internacional
de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL)

El trabajo se realiza en una relación de empleo o también fuera de una relación de empleo. A veces no existe relación de empleo alguna porque la persona que lo realiza lo hace por cuenta propia. En otros casos, no se reconoce relación de empleo alguna, al menos en la legislación.

A veces las relaciones de empleo que podrían ser reconocidas no lo son porque:

- la situación real es ambigua respecto a los criterios de determinación de la condición del empleado;
- la verdadera situación está deliberadamente disfrazada, usualmente con el propósito de evitar las obligaciones que se crearían si se reconociera una relación de empleo;
- los procedimientos disponibles para que los trabajadores obtengan reconocimiento como empleados no son realistas y por lo tanto no se utilizan;
- la legislación que establece relaciones de empleo no es aplicada o impuesta por las autoridades responsables.

La misma persona puede moverse entre el empleo y el trabajo por cuenta propia con el correr del tiempo o estar a la vez empleada y trabajar por cuenta propia. La misma persona puede tener un

mismo empleador en el curso del tiempo o al mismo tiempo. Cuando el término «relación de empleo» se refiere a una relación legal, entonces ésta debe ser reconocida en la legislación para que tenga vigencia. Con demasiada frecuencia, la cuestión de si una persona debe ser considerada empleada o trabajador por cuenta propia no queda clara ni es verificada porque la persona o el trabajo que realiza no está reconocido en absoluto en la legislación.

Debido a que la relación laboral es la base de uno de los principales medios por los que los trabajadores están protegidos por ley, las posibilidades mencionadas anteriormente plantean muchas de las más importantes interrogantes acerca de trabajo y ley. A diferencia de la legislación comercial, la ley laboral permite contratos entre partes desiguales. La legislación laboral crea una protección para el trabajador imponiendo obligaciones al empleador con el fin de compensar la diferencia de poder. Por esta razón, la mayor parte de la legislación laboral requiere que exista una relación de empleo antes de que pueda aplicarse.

Aunque la definición y criterios para reconocer una relación de empleo varían según la legislación y la práctica nacional, los principios involucrados son, en su mayor parte, comunes. Las definicio-

nes y criterios se concentran en si el trabajo está siendo realizado bajo condiciones de subordinación y dependencia, y sobre la medida en que el trabajador comparte los riesgos y recompensas de la actividad. Como concepto legal, la relación de empleo se desarrolló para proteger a la sociedad mediante la asignación de responsabilidad. El interés era obtener justicia social protegiendo al débil del poderoso.

Durante la mayor parte de su historia, la relación de empleo fue considerada una relación permanente y a tiempo completo entre el trabajador y un solo empleador que no cambiaba. A medida que el trabajo «atípico» como el trabajo a tiempo parcial, irregular o temporal se fue extendiendo, a veces se consideró que ya se ajustaba a la relación laboral establecida y a veces la legislación era modificada para tener en cuenta estas «nuevas formas de trabajo». La realidad es que la ley sólo en raras ocasiones se ha mantenido al día con los cambios en la organización del trabajo. Gran parte del trabajo atípico continúa siendo «precario» en el sentido de que es menos estable y no goza de la misma protección que la ley proporciona a los empleados más «regulares». Esto no significa que el trabajo atípico sea intrínsecamente malo o indeseable. El asunto es la pertinencia y la relevancia de la protección para el trabajador atípico. Cuando el trabajo no está reconocido ni protegido en la legislación es ciertamente precario.

La inquietud sobre la erosión de la relación de empleo regular ha producido diversas reacciones. Entre las de mayor utilidad está, en primer lugar, el volver a descubrir la razón de adoptar medidas legales para contrarrestar la desigualdad de poder. Otra es el creciente reconocimiento de que el alcance de la relación de empleo debería ajustarse a fin de tener en cuenta una gama mayor de relaciones de dependencia.

En la legislación existen otras maneras de proteger a los trabajadores que no necesariamente requieren la determinación de la dependencia o la independencia. Las normas de salud y seguridad pueden aplicarse a cualquier lugar de trabajo o persona. Las leyes contra la discriminación

pueden aplicarse tanto al empleo como a las relaciones comerciales. La seguridad social, incluidas las disposiciones en caso de lesiones, enfermedades y vejez, no necesariamente están limitadas a los empleados. Existe una creciente aceptación de la necesidad de expandir el alcance de esta protección social para incluir a todos los trabajadores, independientemente de su categoría. La inclusión y exclusión según su situación jurídica son un modo útil de atender otras situaciones además de la seguridad social. El acceso a la capacitación y educación es un ejemplo.

Donde la legislación laboral excluye a los trabajadores independientes, otra legislación se vuelve más importante para su protección. La capacidad de establecer e imponer contratos, así como la adquisición de derechos de propiedad, son dos ejemplos de importancia. La aptitud de los trabajadores independientes para gozar de éstos y otros derechos a menudo depende de la obtención de reconocimiento como empresas legítimas. En las relaciones comerciales hay inclusión y exclusión de los trabajadores según la situación jurídica, como, por ejemplo, en el acceso a créditos. Así el papel del reconocimiento legal en la protección de los trabajadores no se limita a establecer la condición de empleado. Eliminar los obstáculos para la obtención de reconocimiento de los trabajadores empleados e independientes puede ser esencial para que puedan ejercer sus derechos.

Consideremos la relación de libertad sindical para el reconocimiento jurídico. El derecho a organizarse pertenece a empleados, empleadores e independientes. La expresión de este derecho toma muchas formas, incluidos sindicatos, asociaciones de empleadores y sociedades de autoayuda. Como uno de los derechos humanos fundamentales, no depende del reconocimiento legal para ser reivindicado. Históricamente, el movimiento sindical fue construido por trabajadores desprotegidos cuyas organizaciones raramente estaban legalizadas aun después de obtener el reconocimiento de los empleadores. La experiencia demuestra que, para la socie-

dad, los efectos benéficos de la negociación colectiva y las relaciones laborales estables son mayores y más sostenibles donde se proporciona un marco legal. La experiencia duramente aprendida es que cuando se organizan, los trabajadores necesitan protegerse de la oposición del empleador y de la interferencia de las autoridades. La falta de protección jurídica es uno de los grandes obstáculos a un significativo ejercicio de libertad de asociación.

El vínculo entre el no reconocimiento legal y la marginación tanto en la economía como en la sociedad debería ser obvia. La ausencia de reconocimiento puede ser una forma de discriminación, y los obstáculos al reconocimiento son parte de la trama de la discriminación. No es coincidencia que las mujeres estén desproporcionadamente marginadas mediante el no reconocimiento de su trabajo. La ley puede imponer la discriminación; por ejemplo, algunas sociedades restringen legalmente la facultad de la mujer de celebrar contratos o poseer propiedades.

Es difícil imaginar cómo los intereses de la sociedad respecto a la vulnerabilidad de los trabajadores podría ser abordada sin referencia a la ley. También es difícil imaginar cómo se podrían identificar o resolver problemas sin referencia a situaciones reales o diversas y sin entender sus causas subyacentes. Por supuesto, la consideración de la dimensión legal debe incluir si se aplican las leyes y cómo se aplican y la forma de acceder a la protección prevista. Sin embargo, es fácil apreciar cómo las ideas de protección, inclusión y exclusión, reconocimiento y representación pueden ser utilizadas para relacionar la verdadera situación del trabajo y los trabajadores con la legislación.

¿Qué hacen los trabajadores?

Cuando se les pregunta, los trabajadores rara vez describen el trabajo que realizan según su situación jurídica, si están protegidos o no y cómo lo están, qué protección social está incluida o si están representados colectivamente por lo que hacen. El

trabajo será descrito más frecuentemente en términos de la actividad realizada o la ocupación y, a veces, por referencia al empleador. El trabajo también puede ser descrito en términos de un área reconocida de actividad o sector económico, y para algunos propósitos, esto es más útil. Los sectores podrían ser generales como la agricultura, la manufactura o los servicios, o ser más específicos. La mayoría de las personas no describe el trabajo en términos de si es «informal», o si contiene elementos de «informalidad» o si está en un «sector o economía informal». No obstante, a fines del siglo XX, economistas, ministros de trabajo y especialistas en ayuda para el desarrollo se unieron a otros, cuyo trabajo involucraba la consideración de mercados laborales, en el uso de términos que invocaban un concepto de «informalidad» para describir trabajo y trabajadores.

El concepto de «informalidad» fue introducido por la OIT a comienzos de los años setenta, cuando el término «sector informal» fue utilizado para describir actividades específicas que tenían lugar en las áreas urbanas de países en desarrollo. Se pretendía que el enfoque estuviera en «los pobres que trabajan» que «no estaban reconocidos, registrados o protegidos por las autoridades públicas». Con los años, la definición de sector informal fue depurada para incluir actividades en áreas agrícolas o rurales y para excluir actividades «ilícitas» que deliberadamente procuraban evitar la atención de los gobiernos.

El problema con el concepto de informalidad

El concepto de informalidad ha influido y sustituido la política de desarrollo y de empleo. Es imposible considerar la situación de millones de personas empleadas en empresas familiares, microempresas y pequeñas empresas o las dedicadas a actividades de subsistencia o supervivencia sin invocar el concepto en una de sus muchas variedades. No obstante, el concepto de informalidad es utilizado para apoyar modos de pensar que van, de un modo u otro, en de-

trimento de los trabajadores. La informalidad es un concepto imperfecto. No existe en la práctica un significado generalmente aceptado y continúa agrupando situaciones cada vez más dispares. Al hacerlo, concede importancia a relaciones que pueden no ser significativas en tanto desestima relaciones que son esenciales; en definitiva constituye una barrera para abordar los verdaderos problemas. Sería útil, quizás, reunir todas las definiciones contradictorias de «trabajo informal», «sector informal» o «economía informal» aunque no fuera con otro propósito que el de desacreditar estos términos.

Se ha pretendido que el concepto de informalidad relacione el reconocimiento legal y la aplicación de la ley a la situación real de muchos países en desarrollo. El término original «sector informal» evitaba cualquier crítica implícita a los gobiernos de los países en desarrollo. Un giro aún más positivo se le dio al «sector informal» por el trabajo en la OIT durante muchos años concerniente a la necesidad de «promoción» de ese tipo de «empleo». En verdad la informalidad se convirtió en sustituto para una política de empleo. Debido a que el término suena benigno, puede hacer que el trabajo llevado a cabo bajo condiciones espantosas suene aceptable. Este enfoque del «sector informal» se vio como una oportunidad, en lugar de un problema, incluyendo en algunos casos, un problema de aplicación de la ley. Dicho enfoque estimuló a los gobiernos a abdicar de sus responsabilidades. Para muchos este uso del concepto de informalidad parecía aceptar la exclusión, haciendo que fuera menos importante combatirla.

Moldeados por éstas y otras consideraciones políticas, el reconocimiento jurídico y la aplicación de la ley se volvieron elementos menos importantes en el concepto de informalidad. Por ejemplo, el concepto excluía la corrupción. Por lo tanto, el papel de la corrupción en la creación y mantenimiento de actividades «informales» fue ignorado, aunque evidentemente estaba desempeñando un gran papel en la «informalización» del trabajo en muchos países, incluidos los países en transición, y aun

cuando los trabajadores eran víctimas. Por otro lado, el trabajo atípico estaba siendo considerado cada vez más como «trabajo informal» con el fin de mostrar que la cantidad de «trabajo informal» estaba aumentando. Así, algunas actividades extrajurídicas estaban siendo definidas fuera del concepto, en tanto otras actividades eran incluidas aunque estaban reconocidas en la ley. Lo que estaba dentro o fuera era cuestión de moda cambiante.

Como el concepto de informalidad facilitaba soslayar la negligencia de los gobiernos para cumplir algunas de sus funciones más características y fundamentales, fue conveniente para aquellos que tenían pocas expectativas acerca de lo que muchos gobiernos podrían realmente hacer. Los programas humanitarios financiados por iniciativas privadas se convirtieron en importantes componentes de la política. Los modelos de desarrollo imperfectos, de industrialización mal dirigida por los gobiernos y de programas imperfectos de ajuste estructural impuestos por organismos internacionales, a menudo fueron pasados por alto. La importancia de las leyes laborales para el desarrollo económico simplemente no fue tomada en cuenta por los gobiernos ni por las instituciones internacionales ni por el concepto de informalidad.

Los sindicatos, con mucha frecuencia organizados por sectores, comenzaron a objetar el término «sector informal», señalando que el trabajo «informal» no era un sector en el sentido de una clase de actividad económica. Para los sindicatos, éste no era un punto menor. Al robarle al trabajo su contexto sectorial, el término «sector informal» estaba dificultando más el tratamiento de temas relacionados con la transición de este trabajo en la economía principal y facilitándole a los gobiernos evitar políticas de empleo y ejercer la autoridad. El hecho de que no era un sector se volvió repentinamente obvio para muchos, aun cuando pocos habían dirigido la atención a la falla antes que los sindicatos lo hicieran.

Los defensores del concepto de informalidad han retrocedido hacia el término

«economía informal», aunque este término contiene muchas de las mismas debilidades conceptuales del de «sector informal». Como con la palabra «sector», «economía» sugiere una entidad separada y distinta en contraste con otra. El mundo laboral se reduce a una dicotomía. Todo está clasificado como formal e informal dependiendo de la moda. Por supuesto, se emplearán muchas palabras y técnicas en el problema de determinar el «mapa» de la economía informal, una tarea ingente debido a la heterogeneidad y diversidad de su composición. En este esquema, algunas relaciones entre los dos mundos serán difíciles de explicar, pero términos como «continuum» pueden ser utilizados para remendar las cosas.

El concepto de informalidad como entidad única promueve otras malas ideas. Es más fácil buscar y, por eso, descubrir las mismas causas subyacentes para diferentes fenómenos aun cuando nada se comparte. Esto facilita pasar por alto distinciones de importancia. Algunas actividades consideradas informales han sido descritas como una revuelta contra la reglamentación inadecuada. Otras actividades consideradas informales nunca fueron reglamentadas. El aumento de actividades que son consideradas informales ha llevado a considerar la informalidad como una tendencia, una evolución inevitable o un síntoma de progreso. Sin embargo nada hay menos progresista que reglamentar o aplicar la ley.

Viejas ideas y nuevas ideas

Hace ya treinta años que se introdujo el concepto de informalidad. Es hora de volver a evaluar su utilidad. Una genuina y nueva evaluación probablemente concluiría que el concepto de informalidad no ha funcionado bien como herramienta para la formulación de políticas. Se podrían plantear serias dudas respecto a su valor. Descartar el concepto de informalidad no será fácil pues ha establecido un marcado asidero en nuestro pensamiento. Pero es necesario que comencemos a dejarlo pasar. Un

buen primer paso será describir siempre el trabajo y los trabajadores de maneras que sean fácilmente comprensibles. Si se necesitaran nuevos términos, entonces deberíamos elegir aquellos que son descriptivos y cuyos significados sean claros.

También podemos comenzar a pensar acerca de trabajo y trabajadores en términos de actividades y sectores económicos reales. Una forma de pensar más vertical acerca del trabajo tendrá más potencial para un cambio positivo que la mirada horizontal promovida por el concepto de informalidad.

Necesitamos centrar la atención en la relación entre ley y trabajadores marginados. Finalmente, ley y ejercicio de la autoridad son las únicas herramientas capaces de abordar las situaciones de muchos millones de trabajadores marginados en una escala adecuada como para establecer una diferencia. Al hacerlo, debemos recordar que la ley puede hacerse para tener en cuenta las diferencias de poder.

Las contribuciones del sector privado para reducir la marginación deben hacer más énfasis en la verdadera representación de aquellos involucrados que en los enfoques humanitarios. Debe brindarse mayor prioridad a la eliminación de los obstáculos legales a la representación. Al mayor énfasis en las responsabilidades de los gobiernos debe agregarse un mayor aprecio de las funciones de las organizaciones de empleadores y sindicatos.

Cuando se consideran los problemas y vulnerabilidades de los trabajadores y trabajadoras, debemos comenzar a utilizar términos que lleguen al problema subyacente y que sugieran soluciones. En lugar de dedicar tiempo a identificar trabajadores y trabajo considerados «informales», deberíamos considerar trabajadores y trabajo que están «desprotegidos», «excluidos», «no reconocidos» o «no representados».

La vieja idea es una falsa dicotomía. El nuevo planteamiento implica una apreciación más profunda de una multiplicidad de situaciones y la conciencia de que requieren una multiplicidad de respuestas.

Educación sindical y trabajo informal en América Latina

En las dos últimas décadas la ORIT y la CIOSL han puesto en marcha programas en el campo educativo con miras a la formación sindical de los trabajadores informales, logrando resultados considerables en la definición de este colectivo. A ello ha contribuido también la incorporación del enfoque de la OIT sobre el sector informal.

Gerardo Castillo

Experto en actividades con los trabajadores
Oficina de la OIT en Santiago de Chile

Miguel Frohlich

Especialista de la Histadrut israelí

Alvaro Orsatti

Asesor de la ORIT

La decisión de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) de dedicarse a la educación sobre el trabajo informal forma parte de una iniciativa institucional en materia formativa de comienzos de los años ochenta. En 1980, el Plan de Acción Continental de la ORIT puso de manifiesto la necesidad de que la educación sindical desarrollara una «cultura política» que superara la etapa tradicional, en la que se limitaba a proporcionar conocimientos relativos a asuntos técnicos y administrativos – contratación colectiva, interpretación de leyes y reglamentos o preparación de asambleas –, más que a problemas económicos y sociales. Este y otros aspectos del carácter político del sindicalismo fueron aprobados en el X Congreso de Toronto, en 1981, y convertidos en medidas concretas en el XI Congreso de México, en 1985, por recomendación de un grupo de trabajo sobre educación sindical, el cual otorgó por primera vez carácter estatutario al Departamento de Educación y solicitó que éste agregara «temas que expliquen el alcance ideológico, político e institucional de prác-

ticas sindicales que van desde la acción reivindicativa hasta la acción político-sindical». A estos contenidos se los denominaba formación sindical, por oposición a los tradicionales identificados con la educación obrera. También se señaló la importancia de llevar a cabo actividades de investigación, como fase indispensable complementaria de los programas educativos. Se consideraba que había cambiado el contexto histórico del sindicalismo y el papel objetivo del dirigente sindical, por lo que los contenidos de la educación sindical debían orientarse a dar una respuesta a ese cambio en su estructura y en su acción. El dirigente sindical que delega la elaboración de las estrategias en otros, debía convertirse en alguien que también fuera especialista, en cuanto conoce y puede orientarse en teoría política y economía. En este marco, la informalidad no tenía prácticamente antecedentes en América Latina y el Caribe¹.

En la práctica, el nuevo enfoque de la ORIT nació en el Departamento de Proyectos Socioeconómicos (DPSE), recientemente creado (en 1984, con la coordinación

solidaria de la Histadrut) en función del denominado sector social de la economía, proyectándose rápidamente hacia el capítulo educativo, mediante una asociación con el también reciente Departamento de Educación Sindical (DES). Este comenzaba a alcanzar una gran dinámica de trabajo a partir de un proyecto desarrollado con la cooperación de la Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores (CISL), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) iniciado en 1987.

El DPSE comenzó su actividad sobre esta temática en 1987, con la convocatoria de un grupo de trabajo, en el marco de una reunión más amplia sobre proyectos socioeconómicos en Guatemala, que dio lugar a la Declaración de Antigua. Poco después realizó una pequeña investigación, que incluía una encuesta a los afiliados, lo que derivó en las primeras publicaciones institucionales de la ORIT y la CIOSL. Por su parte, el DES comenzó a incluir un módulo temático sobre informalidad en algunos seminarios educativos del mencionado proyecto. Simultáneamente, el XII Congreso (Caracas, 1989) aprobó una resolución específica sobre el sector informal.

Iniciativas conjuntas

A partir de 1990, los dos departamentos avanzaron hacia la organización conjunta de seminarios temáticos, con una participación de dirigentes y cuadros de organizaciones formales e informales. En esa asociación, la contribución del DPSE se encaminó a estimular la profundización y el mejoramiento de la actividad económica de los trabajadores informales en el marco de la promoción que el Departamento venía haciendo del denominado sector social de la economía. Con ello se reconocía la vinculación primaria entre la condición de trabajador y productor. Por su parte, el DES proporcionaba los fundamentos sociopolíticos generales de la ORIT para fomentar un acercamiento conceptual y práctico del trabajo informal al mundo sindical.

En 1991 y 1992, la ORIT propuso a las estructuras sindicales internacionales dos proyectos específicos sobre informalidad: el primero, centrado en la dimensión productiva, denominado Educación sindical para el desarrollo socioeconómico de los países de América Latina: trabajo informal y sector social; el segundo, avalado por la Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV), puso el acento en la actividad gremial, bajo el título Educación y asistencia técnica para la organización del trabajo informal.

Ambos proyectos promovieron también la incorporación de otros departamentos de la ORIT, principalmente el de la mujer trabajadora, para destacar la importancia de la presencia femenina en la informalidad, aunque también lo hizo el de derechos humanos y sindicales, que llegó a contar con un corresponsal en El Salvador, a su vez dirigente de los trabajadores informales, efectuando las primeras denuncias sobre violaciones a los derechos en este colectivo².

En total, se celebraron casi cuarenta seminarios en prácticamente todos los países de la región (excepto Haití y el Caribe de habla inglesa), en los que participaron alrededor de cien organizaciones y de 700 dirigentes y sindicalistas de base. Dos de estos seminarios fueron subregionales (de América Central, en El Salvador, 1991, y del Cono Sur, en São Paulo, 1993) y otro regional (en Caracas, 1994).

Entre los resultados de estos proyectos, se logró la publicación de cartillas didácticas de contenido general y específico sobre la mujer trabajadora³.

En este período, algunas de las actividades educativas sobre informalidad estuvieron institucionalmente vinculadas a la OIT. La primera se desarrolló en el contexto de su actividad inicial sobre seguridad social en la región (México, 1992), previa a la Conferencia Regional de Ministros de Trabajo programada para ese mismo año. Posteriormente, diversas organizaciones sindicales de la Argentina, Venezuela, Ecuador, Uruguay y El Salvador realizaron un seminario en Buenos Aires, en 1993, centrado en cinco casos nacionales.

Más adelante, la Dirección de la Juventud vinculó la perspectiva de la informalidad a la del trabajo de niños y niñas, como parte de la campaña mundial Alto al Trabajo Infantil de la CIOSL, que desarrolló la ORIT en la región en 1995. También, desde 1997, el Plan Escuela Temático Metodológico (PETM) incorporó a sus programas uno específico dedicado a la organización del trabajo informal. Durante ese período, la ORIT mantuvo el tema de la informalidad en su propuesta estratégica continental (congresos en Toronto, 1993, y Santo Domingo, 1997).

Última etapa, nuevos enfoques estratégicos

El proyecto ORIT-FNV, puesto en marcha en 1992, finalizó en 1994 con la realización de un seminario regional que reunió a las principales organizaciones que habían participado en los años anteriores. Como resultado, se obtuvieron nuevos enfoques estratégicos que luego serían retomados por la ORIT en sus futuras actividades en esta materia.

Posteriormente, en 1996-1997, la ORIT preparó un nuevo proyecto, denominado Educación y Organización para la Acción en el Sector Informal (EOASI), nuevamente con el apoyo del FNV, para el período comprendido entre 1998 y 2000 con la participación de organizaciones de trece países. Este programa se extendió al año siguiente en un proyecto con la OIT y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) denominado Estudios sobre alternativas de cobertura de la seguridad social por trabajadores del sector informal de la economía. En 2001, el XV Congreso de la ORIT mantuvo la organización del trabajo informal, y en general de los trabajadores no organizados, como una de sus prioridades para el período 2001-2005.

El balance final del nuevo programa de la ORIT y la CIOSL permite, seis años más tarde, comprobar los resultados siguientes: una prácticamente total continuidad (y frecuente aumento, mediante la creación de áreas y proyectos socioeconómicos o edu-

cativos) del trabajo hacia la informalidad por parte de las centrales y confederaciones sindicales que habían participado en el anterior ciclo educativo; la incorporación de nuevas organizaciones sindicales en México y en Panamá; el tratamiento de la informalidad en reformas constitucionales (Venezuela) y nuevas normas municipales (Panamá); la utilización de instancias de coordinación sindical entre organizaciones afiliadas y hermanadas a la ORIT junto con otras de ámbito nacional.

Conclusiones y alternativas

Las actividades educativas del sindicalismo en materia de trabajo informal tienen una clara especificidad en comparación con la desarrollada habitualmente para trabajadores formales sindicalizados.

Existe una brecha educativa básica que de por sí plantea un enorme desafío: ¿cómo aplicar las metodologías desarrolladas para la formación sindical tradicional a personas analfabetas o semianalfabetas? La dinámica del curso está condicionada no sólo por la imposibilidad de utilizar la escritura como medio didáctico sino que además se dan otras situaciones, como las derivadas del uso desordenado del espacio físico común (es frecuente que durante los horarios de clase los participantes no permanezcan en sus sitios habituales ya que algunos, entre los que saben escribir, se desplacen hacia la pizarra para expresarse).

Por estas razones, se combinó metodológicamente el intercambio teórico-práctico mediante clases en el aula y ejercicios prácticos en el terreno. Así, los participantes eran invitados a «introducir» al formador en su propio mundo laboral, visitando calles, plazas y mercados de la ciudad, y a realizar una encuesta sobre sus condiciones de vida y necesidades. La ORIT ha sido consciente que el eje del conocimiento para el trabajador informal es su condición de productor artesanal, lo que trae consigo un enfoque centrado en los pequeños proyectos y los grupos reducidos (familiares), adaptado al horizonte de

su capacidad e interés. En este marco, las actividades sindicales de formación deben encarar una compleja tarea: familiarizar a los trabajadores con el factor colectivo de la dimensión productiva para proyectarlo hacia la organizativa.

En relación con las trabajadoras informales, la ORIT exploró dos perspectivas diferentes con vistas a su tratamiento: en la primera se atendió a la presencia femenina en actividades y organizaciones «mixtas» de la informalidad. En la segunda, actuó sobre colectivos exclusivamente femeninos (definidos por sus tareas: costureras, lavanderas, etcétera).

¿Por qué usar la expresión «trabajador informal»?

Desde un comienzo la ORIT optó por vincular sus actividades educativas al concepto de trabajo informal; al mismo tiempo brindó el debate de la opinión de los participantes sobre la utilidad de tal denominación. Como resultado, se descubrió que ésta provocaba confusión entre una parte de los trabajadores, que consideraban este término «agravante», en el sentido de que la persona sería «irresponsable e incumplidora». En este marco, se ha producido una discusión sobre la conveniencia de utilizar otras expresiones, como «trabajo independiente», «trabajo particular», «por cuenta propia», «autónomo», y «subempleado» e incluso «microempresario». Respecto de esta última alternativa, la ORIT abandonaba su discreto papel para desestimar su uso. Como resultado final, la mayoría de los participantes optaban por mantener el uso del término informalidad, básicamente por una cuestión práctica, dada la difusión ya alcanzada⁴.

El otro aspecto implícito en la opción elegida por la ORIT para referirse al «trabajo en la economía informal» es la referencia directa a las personas, sujeto de sus preocupaciones aun por encima de la actividad productiva en sí misma, evitando utilizar la expresión tradicional «sector», que siempre ha tenido el inconveniente de parecer aludir a componentes que tienden

a la homogeneidad, cuando en la práctica la economía informal es una expresión de heterogeneidad «sectorial»⁵.

¿Educación para el empleo asalariado o para el microempresario?

En la experiencia educativa de la ORIT con trabajadores informales, los participantes se dividieron en partes iguales entre quienes aspiran a convertirse en asalariados y quienes pretenden progresar como microempresarios. Para algunos es preferible ser asalariado, porque supone la obtención de un salario seguro, por mínimo que sea, así como un salario indirecto en la protección social (salud, jubilación). También se consideraba la alternativa de no tener patrón, como base de un estilo de trabajo independiente. Para otros, el asalariado tiene condiciones laborales similares al trabajo informal, e incluso se afirmó que los asalariados precarios están en peores condiciones laborales, ya que son «utilizados por las empresas» y «no tienen incentivos». En una posición intermedia, otros señalaban que la aceptación del trabajo asalariado tiene un límite en las situaciones precarias de trabajo. El cambio sólo sería conveniente si se logran las condiciones laborales que los asalariados plantean en sus reivindicaciones.

En la primera etapa de las actividades educativas sobre trabajo informal existió un componente importante de promoción de formas productivas superiores. Ello incluía la presentación de mecanismos en materia de gestión empresarial y de presentación de proyectos. La recepción de este capítulo educativo por los participantes siempre fue positiva, obviamente vinculada con la expectativa de recibir un apoyo de tipo solidario⁶.

¿Asociaciones o sindicatos?

La dimensión organizativa, de relevancia directa para el trabajo sindical, también fue revisada con los participantes de las actividades educativas. Una parte importante

de los encuestados estaba de acuerdo en transformar sus organizaciones en sindicatos, porque «es la forma más moderna de defender los intereses de un grupo [...]; es la organización que tiene más peso para las autoridades [...]; la asociación a veces es insuficiente para cumplir con las tareas que se propone [...]; permite vincularse con el Ministerio de Trabajo, en vez de quedar sólo en el nivel de la municipalidad [...]». No obstante, la mayoría prefería mantener las asociaciones existentes, porque «hay una tradición que no debería modificarse [...]. Se trata de una organización que se ajusta mejor a la situación en la que no hay patrones a quienes enfrentarse [...]. Tiene más facilidad de manejo [...]; da una imagen no conflictiva, que es aprovechable».

¿Concentración o desconcentración sindical?

Las actividades educativas permitieron detectar ocho «modelos» organizativos de trabajo informal en los sindicatos existentes en la región:

- Sindicatos «de sector». Para trabajadores de un mismo ramo (por ejemplo, el comercio).
- Sindicatos profesionales o de oficios identificados con la economía informal.
- Sección de un sindicato sectorial. El sindicato es mayoritariamente representativo de trabajadores formales, pero existe una sección especializada de los trabajadores informales del ramo (por ejemplo, comercio y transporte).
- Sindicatos mixtos de trabajadores precarios e informales. Organización para trabajadores asalariados precarios

(eventuales, temporales, etcétera), a la que se integran también trabajadores no asalariados informales.

- Organizaciones de trabajadores desocupados. Sus miembros desarrollan tareas ocasionales, de carácter precario o informal.
- Sindicatos de «sectores diversos», para trabajadores informales de una región, formando entonces parte de federaciones regionales de la central.
- Federaciones específicas. Se considera la informalidad como un gran «sector», al que se aplica el concepto de federación sindical nacional.

Notas

¹ Existe al menos un ejemplo bastante anterior de intervención de la cooperación sindical internacional en la región referida al trabajo informal: el seminario organizado por la FES en Quito, en 1982, con dirigentes de asociaciones de trabajadores autónomos.

² También estuvo involucrado el departamento de prensa, ya que el periódico *Nuevos Rumbos del Sindicalismo* contó durante dos años con una sección fija de actualidad referida a novedades educativas y organizativas sobre la informalidad en el marco del proyecto ORIT-FNV.

³ La ORIT ya había incorporado el tema a una cartilla de carácter más amplio sobre la mujer trabajadora, que luego repitió con la difusión del modelo de centro integral para organizaciones femeninas.

⁴ Un dirigente informal peruano intentó sintetizar este enfoque al proponer que el término adecuado sea «trabajador pre-formal».

⁵ Los problemas de la expresión clásica «sector» han sido señalados recientemente por la CIOSL (2001). De todas formas, en su proyecto más reciente la ORIT sigue utilizando la denominación «sector informal».

⁶ En algunas actividades, la ORIT también se apoyó en estructuras cooperativas locales y en programas del PNUD sobre asociacionismo de pequeñas empresas.

El desafío del sector no estructurado

El excepcional crecimiento de la economía derivada del sector no estructurado en el África subsahariana constituye, al mismo tiempo, un desafío para los sindicalistas y una excelente oportunidad de renovación. Un proyecto respaldado por la Oficina Internacional del Trabajo demostró que es posible sindicalizar a los trabajadores de dicho sector.

Emile Delvaux

Asesor técnico principal

Proyecto «Los sindicatos y el sector informal»
Oficina de Actividades para los Trabajadores, OIT

La expansión de la economía proveniente del sector no estructurado, consecuencia directa de la mundialización, nos sorprende hoy por la dimensión que llegó a tener en África. Dicha economía, surgida de una «economía» paralela y multiforme, se desarrolló junto a sectores clásicos de la economía yuxtaponiéndose a ellos como una imagen negativa del sector estructurado o moderno. En los países africanos siempre ha existido por tradición el sector no estructurado, sobre todo en la agricultura y la pesca. Basta con pensar en los trabajadores de temporada. Este fenómeno llegó a las ciudades y registró un aumento exponencial a partir de la puesta en práctica de los programas de ajuste estructural (PAE) durante la crisis de los años setenta y ochenta. A partir de ese momento, la mundialización y el desarrollo de capital se apoyaron en políticas de liberalización y de desreglamentación. Por una parte, esas políticas buscaron dismantelar los mecanismos gubernamentales que servían para luchar contra las crisis (las políticas anticíclicas) y, por otra, transfirieron al mercado, con el pretexto de una mayor eficacia, la mayor parte del poder económico, social, cultural e incluso político. Al no ser el mercado un todo homogéneo, esa política fa-

voreció principalmente la diferencia de los términos de intercambio entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

Regiones enteras se encuentran actualmente fuera del juego económico (África subsahariana, Asia meridional, Oriente Medio, el norte de África). Las corrientes de capital se concentran en el triángulo constituido por los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón. Las consecuencias de la mundialización sobre la economía, pero principalmente sobre el empleo, son catastróficas para la mayoría de los países del Sur. La búsqueda desenfrenada de competitividad origina despidos y fuertes disminuciones de los salarios, permitiendo que el tejido económico, que compone el sector estructurado de la economía, tanto privado como público, se deteriore peligrosamente. Las crisis financieras y económicas se suceden a un ritmo acelerado desde los años setenta, agravando aún más la situación del empleo y arrastrando a una gran cantidad de trabajadores y trabajadoras a caer en la economía generada por el sector no estructurado. Las crisis políticas internacionales de la actualidad acentúan esa tendencia y provocan una disminución del ritmo de la economía mundial y un repliegue de las grandes potencias sobre sí mismas.

Auge del sector informal en el África subsahariana

En el África subsahariana, la economía que genera el sector no estructurado se caracteriza por su gran dimensión. Durante la última década creció de manera desmesurada. Las reformas económicas emprendidas por los gobiernos de esa región para afrontar la doble crisis de endeudamiento externo y déficit presupuestarios comprendían entonces medidas de racionalización de los gastos públicos, restricciones en las subvenciones estatales a las empresas públicas y de privatización. Como consecuencia, se generó una disminución drástica de los empleos asalariados, tanto en el sector público como en el privado. Por ejemplo, en Burkina Faso, los efectivos de la función pública pasaron del 54 por ciento de los empleos del sector estructurado en 1975 al 33 por ciento en 1985, y al 24 por ciento en 1993. Y la situación continúa empeorando.

Además de esas causas directas de la crisis de empleo en el sector estructurado, también se puede hablar de causas más lejanas vinculadas al estancamiento del sector privado y a la debilidad de la capacidad empresarial (errores de gestión de las grandes unidades de producción, falta de respaldo a la pequeña y mediana empresa, demasiada dependencia económica de los países desarrollados, retrasos tecnológicos, bajos niveles de vida y de consumo, reducido mercado interno, etcétera). Sin olvidar la insuficiencia de calificaciones técnicas y profesionales de la mano de obra resultante del deterioro de la enseñanza. Todo ello impidió el desarrollo rápido de un sector privado competitivo capaz de reemplazar al sector público en su papel de creador de empleos modernos.

Al mismo tiempo que se observaba una caída de la capacidad de empleo en el sector privado y público, se veía cómo ingresaban en el mercado laboral una mayor cantidad de jóvenes, sobre todo en las ciudades, como consecuencia del éxodo rural y del crecimiento demográfico. El nacimiento de la economía derivada del sector no estructurado también se debió

a causas estructurales como las deficiencias de la logística comercial «oficial», en particular en el ámbito de la distribución, o la escasa capacidad de importación de los productos más recientes por los cuales hay gran demanda. A eso se debe agregar la corrupción y la actuación de personas investidas de poder de decisión que no vacilaron en sabotear proyectos industriales locales para dar prioridad, en contextos de guerras civiles permanentes y de desestabilización gubernamentales, a las importaciones informales mucho más rentables.

La economía del sector no estructurado creció entonces de forma extraordinaria en la mayoría de los países del África subsahariana. En la actualidad, pertenece a ella cerca del 80 por ciento de las personas activas urbanas de Burkina Faso. En el Níger, representa entre el 70 y el 80 por ciento del producto interior bruto (PIB) comercial y en 1988 constituía cerca del 60 por ciento de los empleos no agrícolas. En este último país, la contribución de la economía informal al PI se triplicó entre 1960 y 1997, mientras que la del sector moderno se redujo a la mitad durante ese mismo período.

Si bien el predominio de las ganancias generadas en el sector no estructurado en la economía y el empleo es una característica común a Burkina Faso, Malí, Níger y Senegal, ese sector presenta diferencias según los países. En Malí, las mujeres son mayoritarias en ese sector con una tasa del 59 por ciento. En cambio, en el Níger, las mujeres representan solamente el 27,6 por ciento de la mano de obra de la economía informal. En 1991, en el Senegal dicha economía abarcaba el 58,7 por ciento de la población activa urbana contra el 17,8 por ciento para el sector estructurado. Tres de cada cinco empresas del sector no estructurado sólo cuentan con un empleado.

¿Hacia una catástrofe social?

A pesar de la escasez de datos estadísticos fiables, se estima que la economía del sector no estructurado absorbe cerca del 60 por ciento de la mano de obra urbana del África subsahariana. Según un estudio

de la OIT, el 93 por ciento de los empleos urbanos que se crearán durante la década actual pertenecerán al sector no estructurado. Si sigue avanzando como lo hace actualmente, el proceso de mundialización no permitiría invertir esta tendencia.

No obstante, cada vez se cuestionan más los tan alabados méritos de la economía del sector no estructurado, principalmente su pretendido papel «estabilizador». Se han planteado incluso interrogantes en cuanto a su viabilidad a largo plazo.

Según las estimaciones del Banco Mundial, durante los próximos veinte años el empleo en las microempresas del África subsahariana debería aumentar un promedio de 6 a 7,5 por ciento anual. Durante ese mismo período, la contribución de la economía proveniente del sector no estructurado al producto nacional bruto (PNB), de dichos países, debería alcanzar el 35 por ciento, mientras que el aumento anual de la productividad del trabajo de ese sector se estancaría en el 1,5 por ciento. Tal perspectiva plantea una serie de problemas urgentes en el plano económico, social y político, en la medida en que el aumento previsible del desempleo y de la pobreza constituye una grave amenaza para la democracia y la estabilidad económica futura de tales países. En realidad, se conduce directamente hacia una catástrofe económica y social. En efecto, la degradación del empleo corre el riesgo de debilitar la productividad y de ampliar trágicamente las diferencias existentes en materia de remuneración entre el sector no estructurado o estructurado. Además, la precariedad del empleo, las malas condiciones de trabajo, la falta de medidas de protección social y de atención médica y su desconocimiento, así como la falta de organización colectiva de la mano de obra, son factores que obstaculizan el crecimiento y la competitividad de la economía del sector no estructurado y que podrían contribuir a que persistieran los abusos y las políticas discriminatorias contra los trabajadores de ese sector.

Finalmente, las presiones políticas, religiosas o ideológicas que se ejercen sobre poblaciones debilitadas tanto económica como socialmente pueden originar situa-

ciones de crisis humanitaria y de guerras civiles.

Desde 1972, la Oficina Internacional del Trabajo tuvo que intervenir en los países de la región brindando asistencia y asesoramiento en materia de políticas y medidas dirigidas a aumentar el rendimiento y la organización de la economía del sector no estructurado. Se pusieron en marcha diversos proyectos, por ejemplo, en favor de los artesanos de distintos países del África francófona y anglófona.

Sin embargo, al no haber un entorno macroeconómico favorable, todas esas medidas son limitadas. Con ocasión de la 78.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, en 1991, se hizo hincapié en la necesidad de integrar la economía del sector no estructurado en las economías nacionales. La puesta en práctica de tal estrategia necesariamente exige la adopción o el refuerzo de las políticas económicas, fiscales y sociales, favorables a la evolución del sector no estructurado. Una de las mejores formas de alcanzar ese objetivo es dotar a los trabajadores de la economía del sector no estructurado de un marco organizativo e institucional que les permita convertirse en interlocutores válidos de quienes toman las decisiones.

Por su cometido mismo, los sindicatos se presentan como los interlocutores ideales para ayudar a definir y construir tal marco. Eso permitiría aumentar convenientemente la fuerza de repercusión institucional, económica y social, tanto de las organizaciones sindicales como de los trabajadores y trabajadoras de la economía del sector no estructurado.

En ese contexto y teniendo esos objetivos principales, la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) y el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA) formularon el proyecto «Los sindicatos y el sector no estructurado». Ese proyecto, puesto en práctica de junio de 1998 a agosto de 2001, estuvo dirigido a cuatro países de habla francesa del África occidental: Burkina Faso, Malí, Níger y Senegal.

En este momento, hay que reconocer que, en esos cuatro países, las organiza-

ciones sindicales todavía no disponen de capacidad institucional que les permita garantizar la defensa de los intereses de los trabajadores de la economía del sector no estructurado. En gran medida, eso se explica por motivos históricos ya que los sindicatos de ese país tradicionalmente apuntaron de preferencia y exclusivamente a los trabajadores y funcionarios del sector moderno.

No obstante, algunas centrales sindicales ya estaban relacionadas desde hace varios años con algunos oficios de la economía del sector no estructurado y, por lo tanto, podían acercarse a esa mano de obra. Sin embargo, raramente defendían los intereses específicos de ese tipo de trabajadores y los incluían en cambio en las reivindicaciones y convenios generales del sector estructurado. No obstante, estas experiencias pudieron demostrar que la sindicación de los trabajadores de la economía del sector no estructurado constituye un objetivo realizable, que va acompañado de beneficios tanto para los trabajadores como para los sindicatos. A los primeros, les permite mejorar sus condiciones de vida y de trabajo y su protección social y, a los segundos, reforzar su poder de negociación como fuerza verdaderamente representativa de los intereses de todos los trabajadores y las trabajadoras a escala nacional. Tal enfoque implica transformar la organización y la estructura de los sindicatos, al igual que una voluntad política de abrir las puertas a los diferentes oficios de la economía del sector no estructurado. En efecto, es necesario volver a las primeras formas de organización obrera y encontrar la posibilidad de que cohabiten en las mismas organizaciones los trabajadores de la economía informal y los del sector moderno, saliendo del corporatismo y abandonando ciertas actitudes proteccionistas que, de lo contrario, amenazan a las organizaciones sindicales con quedar estancadas frente al auge de la economía del sector no estructurado. La apertura a un «sindicalismo femenino» también es una condición *sine qua non* de la evolución estructural sindical por ser las mujeres mayoritarias en la economía informal.

Dada la diversidad sindical existente en los países en cuestión, el proyecto «Los sindicatos y el sector no estructurado» intentaba respaldar el esfuerzo de catorce organizaciones sindicales nacionales: cuatro de Burkina Faso, dos de Malí, dos de Níger y seis de Senegal.

En el proyecto se imponían dos retos. En primer lugar, la promoción de la solidaridad y la sindicación de los trabajadores y las trabajadoras de la economía del sector no estructurado para que éstos pudieran formar instituciones eficaces para la defensa colectiva de sus intereses y hacerse reconocer como interlocutores válidos por quienes toman las decisiones. Además, alentar a las organizaciones sindicales a reforzar sus medios operativos y a formar a su personal técnico en cuanto al diagnóstico de los problemas y a las necesidades de los actores de la economía del sector no estructurado. Para alcanzar ambos objetivos se optó por un enfoque participativo.

Buscando limitar el accionar del proyecto a sus propios medios humanitarios y financieros, se eligieron para el proyecto piloto cinco ocupaciones u oficios de cuatro regiones por país (en la economía informal de esos países hay cerca de 250 ocupaciones diferentes). En el curso de la aplicación del proyecto, diversos sindicalistas brindaron formación a más de dos mil animadores, en su mayoría mujeres.

Esos animadores sindicales se transformaron en verdaderos agentes de desarrollo en el terreno. Contribuyeron así a la formación de asociaciones profesionales, a la creación de mutualidades y de cooperativas y a la instauración de cajas de microcréditos. En total, se crearon en Burkina Faso 43 nuevas estructuras profesionales; en Malí, 14 federaciones sindicales y cajas de crédito; en Níger, 18 nuevas estructuras sindicales federadas de oficios y en Senegal, 4 cooperativas y 4 mutualidades de salud.

La afiliación y organización de los trabajadores y las trabajadoras de la economía del sector no estructurado fueron respaldadas por el lanzamiento de una campaña para tomar conciencia respecto a la protección de la salud en el trabajo y a la pre-

vencción de accidentes laborales. Se llevó a cabo, asimismo, una campaña paralela de información sobre las enfermedades de transmisión sexual y sobre el VIH/SIDA. Durante ese tiempo, la mayoría de las organizaciones sindicales se reestructuraban para acoger a los trabajadores y las trabajadoras de la economía del sector no estructurado según su ocupación y región. Se hizo un esfuerzo especial para brindar a las mujeres un lugar representativo en esas nuevas estructuras.

Conclusiones

El proyecto piloto iniciado por ACTRAV y DANIDA no podía abarcar toda la realidad y la inmensidad de la economía del sector no estructurado de dichos países pero permitió que se obtuvieran numerosos logros, entre los cuales destacan:

- la toma de conciencia de las organizaciones sindicales de trabajadores de los países que abarcó el proyecto con respecto a la necesidad de organizar y sindicalizar a los trabajadores de la economía del sector no estructurado;
- el compromiso de las organizaciones sindicales de tomar en cuenta, a partir de ese momento, las preocupaciones de esos trabajadores creando dentro de sus estructuras secretarías y/o departamentos encargados de las cuestiones de la economía del sector no estructurado;
- la mejora de las relaciones entre las organizaciones sindicales de un mismo país;
- el refuerzo de las capacidades y de las competencias de las organizaciones sindicales gracias a la formación de animadores;
- el despertar de la conciencia y el entusiasmo de los trabajadores y las trabajadoras de la economía del sector no estructurado en cuanto a sus derechos y libertades, su capacidad de explotar la potencialidad que brinda la economía del sector no estructurado;

- la creación de sindicatos y de asociaciones de trabajadores de la economía del sector no estructurado y de mutuales de salud, instituciones de bienestar social, de ahorro y crédito y lanzamiento de cooperativas diversas administradas y promovidas por los trabajadores de la economía del sector no estructurado;
- la ampliación de las estructuras del movimiento sindical en los países que abarcó el proyecto e incorporación de las mujeres a las estructuras sindicales de la economía del sector no estructurado, y
- el cambio de actitud y de mentalidad de las autoridades públicas, que se comprometen a partir de ahora en distintos países a examinar con buena voluntad las preocupaciones de los trabajadores de la economía informal, que les serán transmitidas por las organizaciones sindicales o las nuevas estructuras sindicales de la economía del sector no estructurado.

Estos logros alcanzados durante la etapa piloto responden ampliamente a los objetivos fijados para el proyecto, a saber, ayudar y prestar asistencia a los trabajadores de la economía del sector no estructurado a organizarse en estructuras representativas capaces de defender sus intereses materiales y morales ofreciéndoles mejores condiciones de vida y de trabajo en sus respectivos sectores de actividad.

Sin embargo, cabe reconocer que las estructuras y los sindicatos recientemente creados en la economía del sector no estructurado no tienen, por el momento, ni la envergadura ni los medios suficientes para hacerse cargo de manera consecuente de los intereses materiales y morales de sus miembros. Todavía deben tomarse medidas para reforzar, ampliar y financiar ese accionar a fin de perennizar y desarrollar esas organizaciones demasiado frágiles de la economía informal.

No obstante, esas pocas carencias no deben permitir que se olvide la existencia real de dichos sindicatos y asociaciones de la economía del sector no estructurado, lo que constituye una conquista capital y

todo un marco de solidaridad y de ayuda mutua al servicio de los trabajadores de la economía del sector no estructurado. Representa, asimismo, una certidumbre de renovación para el movimiento sindical en los cuatro países en cuestión. Gracias al aporte decisivo de los trabajadores y las trabajadoras de la economía del sector no estructurado se puede revertir el desgaste de los afiliados de los sindicatos y su dificultad para representar al conjunto de las fuerzas productivas nacionales.

Esto cambiará el panorama sindical de esos países, reactivará los valores democráticos y replanteará la concertación social, respaldada por la renovación potencial del sindicalismo. Ya se han dado pruebas de ello en las mutaciones internas que se producen dentro de las organizaciones sindicales, la transformación de las asociaciones profesionales de la economía informal en sindicatos y la nueva voluntad de los gobiernos de ocuparse de la realidad de la economía del sector no estructurado.

Economía solidaria, sí; explotación, no

Si bien algunos estiman que la economía informal es una economía solidaria con sus raíces en la tradición y en contraposición a un sector formal calcado del modelo industrial occidental, no es posible eludir el tema de las condiciones de trabajo en esta economía. En la mayoría de los casos, éstas son inaceptables.

Mathieu Debroux

Director de Información
Confederación Mundial del Trabajo

El sector informal es palpable en una cantidad significativa de países. En efecto, nadie puede dejar de advertir la presencia de vendedores callejeros, de puestos ambulantes en ciertos mercados, de trabajadoras a domicilio y la existencia de los oficios que derivan de estas actividades y que forman parte de dicho sector o de esta economía. Es cierto que existen tantas definiciones de sector informal como oficios que lo integran. Lo mismo ocurre con su terminología. Por lo tanto, ¿economía o sector informal? Algunos se inclinan por economía informal; estiman que el término sector implica la existencia de una actividad económica específica y que eso significaría que estaría completamente aislado del sector formal. Para otros, la utilización del término sector proviene de una visión dualista de la economía y del mercado de trabajo: si existe un sector formal, las actividades no incluidas en él pertenecerían entonces al sector informal. En conclusión, aunque no sea perfecto, el término sector es, hasta el momento, el más comúnmente utilizado.

¿Cuál es el origen del sector informal?

Es indudable que las actividades provenientes del sector informal parecen haber existido desde siempre. En particular, tal

es el caso de los pequeños comercios en los mercados. Sin embargo, en la actualidad el sector ha experimentado un crecimiento importante. Según la Oficina Internacional del Trabajo, de ahora en adelante el sector informal puede ser considerado una fuente no despreciable de empleos en las ciudades¹. «En toda Africa, el empleo en el sector informal constituye más de un 60 por ciento del empleo urbano total. En los países en los que existen datos estadísticos, ese porcentaje es: un 57 por ciento en Bolivia y Madagascar, 56 por ciento en la República Unida de Tanzania, 53 por ciento en Colombia, 48 por ciento en Tailandia y 46 por ciento en Venezuela. Este desarrollo es producido, entre otros motivos, por la creciente urbanización y por las sequías.»² Esta evolución no ha sido espontánea sino que está directamente ligada a un progresivo empobrecimiento, a despidos colectivos y a privatizaciones de las empresas públicas. Ya en el año 1995, la OIT destacaba el hecho de que «los trabajadores mal remunerados del sector formal se ven sumergidos en el umbral de la pobreza, lo que los obliga, a ellos y a sus familias, a buscar ingresos suplementarios en los sectores informales. Los trabajadores y trabajadoras pierden sus empleos en el sector moderno con motivo de las restricciones realizadas por el gobierno en los gastos públicos y del estancamiento del sec-

tor privado. El número cada vez mayor de aspirantes a empleos y la competencia cada vez más acentuada, han confinado a los/as trabajadores/as de los sectores no estructurados de una clase social superior, situados por encima o a nivel del umbral de la pobreza, a un estrato más bajo, muy por debajo de ese umbral»³.

Según la Conferencia Internacional de Estadistas del Trabajo de 1993, el sector informal abarca un conjunto de actividades diversas que poseen tres características comunes: ausencia de legislaciones (las relativas al trabajo, por ejemplo), empleo de personas que no se encuentran en el sector formal, y condiciones de trabajo y de salarios en la mayoría de los casos precarias.

Por otra parte, el elemento fundamental del sector informal sería su lógica de producción, cuyo principal objetivo sería garantizar la supervivencia del grupo familiar, a diferencia del sector formal de la economía, cuya finalidad sería la acumulación de riquezas.

Existe entonces una corriente de ideas donde los protagonistas, tomando como referencia los valores culturales, estiman que la economía informal es una economía solidaria, con sus raíces en la tradición, en contraposición al sector formal calcado del modelo industrial occidental. Para los que forman parte de esta corriente, el objetivo de la economía informal es crear empleos con el fin de permitir vivir al grupo familiar. En consecuencia, consideran que el sector informal es legítimo e impulsan su desarrollo.

Las condiciones de trabajo

Ciertamente, no se puede negar el sentimiento de solidaridad y esperanza que esta fuente de empleo puede suscitar en los excluidos del sector formal o tradicional, pero también es conveniente no eludir el tema de las condiciones de trabajo que a menudo rodean a ese sector.

En efecto, otras de las características reales del sector informal son: el no respeto o incumplimiento de las reglas y legislaciones sociales y las graves caren-

cias en materia de salud y seguridad en el trabajo. En Asia, por ejemplo, en ciertos talleres, las condiciones de trabajo son simplemente inaceptables: ruido, calor, utilización de máquinas frecuentemente inútiles o inapropiadas. Otro problema importante lo constituye la ignorancia en cuanto al funcionamiento de los equipos, así como también la falta de capacitación, de información y de medios que motivan muchos accidentes de trabajo en la economía informal. La negociación individual o colectiva de mejores condiciones laborales resulta difícil, en virtud del carácter precario o temporal de los contratos que, muchas veces, están basados en lazos familiares. De igual forma, la inestabilidad propia del sector es también un motivo adicional de estrés para el trabajador, que a menudo se ve privado de su derecho a la atención médica y a cualquier tipo de protección social básica.

Las mujeres en el sector informal

Desde hace ya unos cuantos años, la participación de la mujer en el mercado de trabajo, ya sea formal o informal, ha aumentado considerablemente. Ese hecho origina «una corriente renovadora al funcionamiento del mercado de trabajo, a las aspiraciones y expectativas de los trabajadores, y a la misma base de relaciones sociales sobre la cual se ha estructurado hasta ahora la vida laboral y la sociedad en general»⁴. Lamentablemente, a ello se añaden el deterioro real de la calidad de vida y del empleo femenino, así como también la desigualdad entre hombres y mujeres. Por lo tanto, aunque estas últimas trabajan más que antes, sufren sin embargo los efectos adversos de la mundialización encarada según el modelo neoliberal.

Las mujeres son mayoría en la economía informal. En Guatemala, por ejemplo, ocupan un 55 por ciento del empleo en ese sector y un 100 por ciento de los empleos domésticos. Por otra parte, no hay que olvidar que los empleos domésticos constituyen una de las modalidades más difundidas dentro del sector informal.

Efectivamente, es muy común que las mujeres se vean relegadas al sector informal. Aún hoy en día, algunos no dudan en afirmar que las mujeres no son capaces de realizar un trabajo igual al de los hombres, en virtud de su falta de capacitación. Otros sostienen que las eventuales maternidades disminuyen la productividad de las trabajadoras. Verdaderos prejuicios que excluyen a la mujer del sector formal de la economía y que resultan particularmente resistentes al cambio.

La CMT y las mujeres trabajadoras

La Confederación Mundial del Trabajo (CMT), consciente de las dificultades a las que se ven confrontadas las trabajadoras, tanto en el sector formal como en el informal, tiene intenciones de proseguir con las estrategias para la promoción de la mujer.

En una resolución sobre la promoción de las trabajadoras adoptada en ocasión de su último congreso (Bucarest, octubre de 2001), la CMT declara que se dará prioridad a la organización de las trabajadoras en la agricultura, en la venta ambulante, en la construcción, en el trabajo doméstico y a aquellas que trabajan en el domicilio. Para la CMT, la organización de estas trabajadoras «implica necesariamente una identificación previa de sus necesidades y una capacitación sobre sus derechos».

Notas

¹ OIT: *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999*, Ginebra, 1998.

² *Ibid.*

³ OIT: *El trabajo en el mundo*, Ginebra, 1995.

⁴ Ducci, María-Angélica: «La mujer y los sindicatos: horizontes de renovación», *Educación Obrera*, núm. 90, OIT, Ginebra, 1993.

Organización de la economía informal

La globalización tiende a informalizar el trabajo en todas partes. En respuesta, los sindicatos deben construir amplias coaliciones con organizaciones no gubernamentales del mismo parecer, especialmente organizaciones de mujeres.

Dan Gallin

Global Labour Institute
Ginebra

El trabajo informal ha sido siempre una característica de las economías coloniales o subdesarrolladas, pero ha aumentado masivamente en los últimos diez años. La crisis de la deuda de los países en desarrollo, el desmantelamiento del sector público, la liberalización del mercado laboral bajo los programas de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial y la sucesión de crisis financieras y económicas desde 1997 expulsó a millones de personas del empleo formal y las empujó hacia la economía informal.

Entre tanto, el carácter de la compañía transnacional moderna ha ido cambiando. De productora, se está convirtiendo en coordinadora de la producción llevada a cabo en su nombre por otros. Al reducir los empleos para trabajadores permanentes a tiempo completo, descentralizar y subcontratar todas las actividades salvo aquellas indispensables, y al emplear siempre que es posible formas de trabajo inestable (ocasional, a tiempo parcial, temporal, estacional, de disponibilidad inmediata), la empresa liberaliza el mercado laboral, no solamente para reducir los costos de la mano de obra sino también para trasladar la responsabilidad de los ingresos, beneficios y condiciones a cada uno de los trabajadores y trabajadoras.

El círculo externo de este sistema es el sumergido mundo de las microempresas y de los trabajadores industriales externos,

los trabajadores a domicilio en condiciones de creciente deterioro al alejarnos del centro hacia la periferia del proceso de producción. Una de las consecuencias de la globalización ha sido el desmantelamiento del sector formal, aun cuando los trabajadores de la economía informal están siendo integrados en la producción global y en las cadenas de comercialización. Lo particular de la economía informal es la ausencia de derechos y protección social de los trabajadores involucrados en la misma. En todos los demás aspectos, la economía formal y la informal están totalmente integradas.

La tendencia no es hacia la formalización de la economía informal, como se esperaba y predecía ampliamente en el pasado, sino hacia la informalización de la economía formal. Por lo tanto, el tema primordial son los derechos de los trabajadores.

Sindicatos y ONG

En ninguna parte del mundo y en ningún momento de la historia los trabajadores han podido defenderse con éxito, excepto cuando lo han hecho a través de la organización. Se trata de una cuestión de poder: sólo poniéndose a sí mismos en situación de ejercer el poder mediante la organización podrán los trabajadores tener «voz». Sin organización, la voz se convierte en un ineficaz graznido.

Para los trabajadores la forma natural de organización son los sindicatos. Solamente en los sindicatos los trabajadores pueden organizarse como tales, o sea, en base a un interés superior en común que comparten en todas partes, como mínimo, en defensa de sus derechos. Pero la organización puede tomar otras formas. Los trabajadores informales, como todos los trabajadores, se organizarán siempre que tengan oportunidad, pero en este caso, el punto de partida y el coordinador de esa organización no es necesariamente el sindicato. Pueden ser organizaciones de mujeres, movimientos solidarios o asociaciones comunitarias locales, en otras palabras, organizaciones no gubernamentales (ONG), al menos aquellas que posean un programa que incluya organización y derechos. La organización de la economía informal frecuentemente se lleva a cabo en el nivel en el que se entrecruzan sindicatos y ONG y es, por lo tanto, un área en la que interactúan. Esta interacción ha sido fructífera en algunas instancias y problemática en otras¹.

Las ONG se desarrollaron en un vacío social y político que los sindicatos permitieron que creciera desde el final de la Segunda Guerra Mundial, al dedicarse a sus «negocios fundamentales» (salarios y condiciones de empleo), en contraste con el movimiento laboral anterior a la guerra que procuraba lograr cambios sociales en un amplio campo y había creado una variedad de organizaciones, incluidas sus propias ONG, como base de una contracultura y de una sociedad alternativa que se desarrollaba por sí misma dentro del cascarón de la antigua.

Además, en el contexto del crecimiento de la economía informal, la reducción de los objetivos del programa sindical ha originado desagradables sorpresas. La pérdida masiva de afiliados, particularmente en los principales países industrializados, no se previó debido a que estaban concentrados en brindar servicios al núcleo principal de afiliados, que ahora está disminuyendo rápidamente, en lugar de mantenernos atentos a la evolución de la sociedad en su totalidad, incluidos los cambios en la misma clase trabajadora. Por esto, actualmente los sindicatos están atrapados en una situación

en la que aun cuando finalmente se hayan dado cuenta de la necesidad de organizar a los trabajadores informales, en muchos casos carecen de los recursos para realizar un serio esfuerzo organizativo. En muchos casos las ONG han aceptado el reto.

El tema de género

Los movimientos de mujeres surgieron y se han vuelto influyentes en las últimas décadas porque el tema de la igualdad no ha sido resuelto en parte alguna: ni en el trabajo, ni en la sociedad, ni en país alguno, ni en los sindicatos. En lo que respecta a la economía informal es el tema organizativo crucial.

Por lo general, los trabajadores informales son mujeres. La mayoría de los trabajadores expulsados de puestos estables y regulados por la crisis económica global son mujeres. Como lo ha manifestado² la CIOSL, las mujeres son las principales víctimas de la informalización del trabajo y del empobrecimiento creado por la crisis y, por lo tanto, han ingresado masivamente en la economía informal.

En consecuencia, la organización de los trabajadores en la economía informal depende de la habilidad del movimiento sindical para organizar a las trabajadoras y de cooperar con los movimientos de mujeres que también procuren organizar a los trabajadores. Esto requiere importantes cambios en la cultura predominante del movimiento sindical.

Las relaciones entre los sindicatos y el movimiento de mujeres han sido complejas y contradictorias. Lo sindicatos, desde su inicio, han abogado en favor de los derechos de las mujeres y muchas han sido carismáticas dirigentes en la historia del movimiento obrero. Al mismo tiempo, el movimiento sindical ha estado dominado desde sus orígenes por la cultura del trabajador industrial, donde generalmente predominaban los hombres (con la excepción de la industria textil y del vestido). Esta cultura no era favorable a las mujeres. Continúa siendo un obstáculo para la organización y aún es fuerte en muchas partes del movimiento.

En tanto este problema no se resuelva, los sindicatos tendrán que decidir abrirse a las mujeres, en todos los niveles o enfrentar el desafío de que surjan nuevas organizaciones donde las mujeres sean las dirigentes y determinen el programa. Esto es particularmente cierto en lo referente a la organización de la economía informal. Sin embargo, se han realizado ciertos progresos a este respecto: ante la creciente presión del movimiento de mujeres dentro y fuera de sus estructuras y ante el hecho de que representan una porción cada vez mayor de la fuerza laboral, varios sindicatos se han esforzado por abrir sus organizaciones a las mujeres, lo que ha implicado la introducción de programas de acción afirmativa dentro de las estructuras sindicales, dando prioridad a las demandas de la mujer en la agenda de negociaciones y cambiando la cultura predominante, las costumbres y prácticas de la organización para volverla más favorable a las mujeres.

En este contexto, los sindicatos se han asociado cada vez más con ONG de mujeres en medidas organizativas y en alianzas para representar los intereses de los trabajadores informales.

Dos caminos de organización

Es evidente que el punto de partida para procurar organizar trabajadores informales son los ejemplos exitosos de esta clase de organización. Se han desarrollado dos caminos generales de organización. El primero se produce cuando un sindicato o federación sindical existente amplía su campo de acción para incluir a los trabajadores informales. El segundo caso es el de la autoorganización: nuevos sindicatos creados por los trabajadores informales.

Un ejemplo del primer caso es el sindicato australiano TCFUA (textil, vestido y calzado), que está organizando a los trabajadores a domicilio en su sector; UNITE de Canadá también organiza a trabajadores a domicilio de la industria del vestido.

Otros ejemplos son dos sindicatos de Ghana que organizan a artesanos y agricultores de pequeña escala (el Timber and

Woodworkers' Union y el General Agricultural Workers' Union). En la mayoría de los países africanos, existen también sindicatos de comerciantes ambulantes, en algunos también trabajadores a domicilio, que forman parte de centrales sindicales nacionales y han sido creados con el apoyo de estas últimas o de sindicatos existentes. En Uganda, el sindicato de empleados públicos, ante el desmantelamiento de los servicios públicos, comenzó a organizar a los vendedores ambulantes y a otros trabajadores informales que ahora representan a la mayor parte de sus afiliados.

En Hong Kong, el HKCTU, en julio de 2001, ayudó al establecimiento de una organización de trabajadores a domicilio (Domestic Workers' Union). En Gran Bretaña, los trabajadores a domicilio migrantes organizaron un sindicato llamado Kalayaan, que trabaja estrechamente con otros sindicatos del transporte.

En Europa, los sindicatos de Alemania, Italia y Holanda también representan a los trabajadores a domicilio. En Suiza se creó en enero de este año un nuevo sindicato para los trabajadores de telecomunicaciones – muchos de los cuales son trabajadores por cuenta propia e independientes – con apoyo del Sindicato Edilicia e Industria (SEI).

En Moldova se creó hace tres años un sindicato de vendedores ambulantes y de mercado, así como de trabajadores a domicilio; ahora tiene casi 40.000 miembros y está afiliado a la confederación sindical nacional.

La SIBTTA, una organización sindical de la isla portuguesa de Madeira, que se inició hace cerca de treinta años con 700 trabajadores en una planta textil, siguió organizando a bordadoras a domicilio. Actualmente, cuenta con cerca de 8.000 miembros y ha comenzado a organizar tejedores de mimbre a domicilio, la mayoría de los cuales son hombres. Podría ser la organización sindical con la más prolongada historia de organización de trabajadores a domicilio.

En el Brasil, la confederación Força Sindical trabaja con los trabajadores a domicilio, y en México un sindicato muy grande de vendedores ambulantes y de

otros trabajadores informales (un millón de miembros) es afiliado a la confederación CROC. En el Perú, la mayoría de los sindicatos afiliados de las confederaciones existentes se han convertido de hecho en sindicatos de trabajadores informales, ya que la mayor parte de la economía se ha vuelto informal.

Igualmente, existen muchos casos de autoorganización por parte de los trabajadores informales. Un caso anticipado y un ejemplo para muchos es la Asociación de Mujeres Trabajadores por Cuenta Propia (SEWA) de la India, que comenzó en 1972 con unos pocos cientos de miembros en Ahmedabad y ahora tiene más de 400.000 miembros en cinco estados federales de este país. La SEWA organiza a trabajadoras a domicilio, vendedoras ambulantes, recolectoras de papeles y de basura, recolectoras de la producción forestal y productoras de sal. Es, a la vez, sindicato, movimiento de mujeres y movimiento cooperativo. Creó una infraestructura de servicios colaterales: un banco cooperativo que proporciona microcréditos, un programa de capacitación profesional y sindical en diferentes niveles, cooperativas de productores (artesanos, productores agrícolas), y cooperativas de servicios (salud, vivienda). La SEWA está afiliada a tres federaciones sindicales internacionales.

También, en Sudáfrica, un sindicato de mujeres por cuenta propia (SEWU) fue fundado en 1993 y se ha organizado según las mismas pautas, aunque los vendedores callejeros constituyen la mayor parte de su masa actual de afiliados. Es el sindicato principal en StreetNet (ver más adelante) y se ha unido a la Union Network International (UNI).

En Hong Kong (además del sindicato ya mencionado), Corea, Filipinas, Indonesia, Nepal, Pakistán y Turquía, también se formaron organizaciones de trabajadoras, la mayoría con características sindicales. Actualmente casi todas están en camino de convertirse en sindicatos o de crearlos.

En países predominantemente agrícolas existen numerosos sindicatos de trabajadores rurales informales. La SEWA organiza a trabajadores rurales informa-

les como los recolectores de caucho. Otro ejemplo de la India es el HKMP³. Un ejemplo en América Latina es el Movimiento de Trabajadores Sin Tierra del Brasil (MST). Sus luchas para ocupar tierras no explotadas pertenecientes a grandes terratenientes han atraído la atención internacional, así como también la represión llevada a cabo por las milicias de los terratenientes y por la policía.

Las organizaciones de educación de los trabajadores también han sido instrumentales para organizar a trabajadores informales. En Zambia, la Asociación de Trabajadores de la Educación de Zambia, apoyada por la central sindical nacional (ZCTU), contribuyó a la creación de una organización nacional de vendedores ambulantes (la actual Lusaka Street Traders' Association).

Redes internacionales

Además de sus afiliados sindicales internacionales, la SEWA tiene actividad en dos redes internacionales de trabajadores del sector informal que ha ayudado a crear. Una de ellas es la StreetNet, que incluye organizaciones o grupos de apoyo en once países y tiene su sede en Durban, Sudáfrica. Fue fundada en 1995 en una reunión que adoptó la Declaración de Bellagio sobre los derechos de los vendedores ambulantes. La segunda es HomeNet, fundada en 1994, una red de sindicatos y de asociaciones que representa a los trabajadores a domicilio con sede en Leeds, Reino Unido.

En Gran Bretaña, Kalayaan se convirtió en la base de una red europea de organizaciones de trabajadores domésticos migrantes, llamada RESPECT, que también está apoyada por SOLIDAR, la organización internacional de organizaciones de bienestar y solidaridad del movimiento sindical.

La WIEGO, establecida a comienzos de 1997, es una red internacional de personas pertenecientes a sindicatos, ONG, instituciones académicas y organismos internacionales de desarrollo dedicadas a promover los intereses de las mujeres en la economía informal mediante investigaciones, programas de acción y políticas. Incluye

organizaciones ya existentes de trabajadoras, algunas de las cuales son también redes internacionales, como HomeNet y StreetNet, o sindicatos nacionales, como SEWA y SEWU. Algunos de los sindicatos que participan en la WIEGO son miembros de centrales sindicales internacionales en sus países de origen, y algunos están afiliados a una o a varias federaciones sindicales internacionales. Las organizaciones de WIEGO – particularmente SEWA y HomeNet – han trabajado estrechamente con el movimiento sindical internacional asegurando la aprobación del Convenio de la OIT sobre trabajo a domicilio, 1966 (núm. 177). Uno de los programas de WIEGO apoya la organización de las trabajadoras de la economía informal también a escala internacional.

La Academia SEWA (institución educativa de la SEWA) y StreetNet se hicieron miembros de la Federación Internacional de Asociaciones para la Educación de los Trabajadores (FIAET), la organización coordinadora de instituciones educativas del movimiento laboral, que en su conferencia general de 2000 se comprometió a ayudar a la organización de los trabajadores informales mediante programas de educación. Otras redes son regionales o basadas en un sector industrial específico.

Además, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) estableció el año pasado una Fuerza Especial sobre Trabajo Informal y Desprotegido, junto con representantes de algunas de sus afiliadas nacionales, sus organizaciones regionales y las federaciones sindicales internacionales sector por sector. La Fuerza Especial desarrollará estrategias sindicales para organizar a los trabajadores de la economía informal, poniendo énfasis en lograr una transición al empleo «formal» siempre que sea posible.

Un alegato final

¿Cuál es el camino para organizar a los trabajadores de la economía informal? Inevitablemente, la conclusión es que una sindi-

cación exitosa requiere amplias alianzas y coaliciones entre todas las organizaciones que persiguen este objetivo. Los sindicatos y las ONG se necesitan entre sí.

Lo que pueden ofrecer los sindicatos es la fuerza de organizaciones internacionales con demostrada adaptabilidad en condiciones adversas. Constituyen hoy el mayor movimiento social democráticamente organizado del mundo, con una presencia en casi todos los países. Los sindicatos conviven con los conflictos y, por lo tanto, comprenden las relaciones de poder y negociación. No son un «grupo de interés» entre otros, sino que representan un interés permanente y universal, que coincide con el interés general de la sociedad. Por consiguiente, tienen poder de permanencia a largo plazo. Para las ONG proporcionan el anclaje social y el contacto con la realidad que ni la composición de las ONG ni sus relaciones con otros interlocutores sociales (como empresas y gobiernos) pueden proporcionar.

Las ONG que estamos considerando aquí son principalmente movimientos de mujeres. Lo que pueden ofrecer es su experiencia, sus conocimientos especializados y su valentía. Las mismas están ya en los sindicatos y allí se volverán más fuertes con el tiempo. Las ONG del trabajo, empeñadas en educación y solidaridad, son los puntales que se necesitan para consolidar y amalgamar esta coalición.

Este es el movimiento laboral en su nueva forma: un elemento esencial del movimiento de justicia global que se está fortaleciendo bajo nuestros ojos.

Notas

¹ Dan Gallin: *Trade Unions and NGOs: A Necessary Partnership for Social Development*, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), Ginebra, junio de 2000.

² *From Asia to Russia to Brazil – The Cost of the Crisis*, Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), Bruselas, mayo de 1999.

³ *Trade Unions and the Informal Sector: Towards a Comprehensive Strategy*, Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT, pág. 59, recuadro 16.

Cooperativas y organizaciones sindicales: acción conjunta para trabajadores informales

Las cooperativas y los sindicatos están desarrollando estrategias conjuntas para proteger a los trabajadores y trabajadoras del sector informal. La OIT los está ayudando a hacerlo.

Mark Levin*

Especialista Principal
Servicio de Cooperativas de la OIT

La necesidad de llegar a los trabajadores desprotegidos de la economía informal ha sido aceptada como un área de suma prioridad para el movimiento sindical internacional.

La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) considera que el trabajo informal está en aumento porque las personas no tienen opción, debido a la informalización de la economía formal, al impacto de la crisis de la deuda, la incapacidad de los gobiernos para combatir la pobreza, la corrupción gubernamental, la permanente afluencia masiva de emigrantes del sector rural a áreas urbanas y a las tendencias globales hacia la dispersión de la producción.

La Confederación Mundial del Trabajo (CMT) también considera la economía informal una de sus prioridades de acción. Sin embargo, en el ámbito nacional, las actitudes sindicales son más variables. En algunos casos, aun se considera que el trabajo informal es un fenómeno transitorio, y no un elemento perdurable y en crecimiento. En otros casos, los trabajadores y trabajadoras independientes son vistos como empresarios y no como potenciales sindicalistas. Los sindicatos a menudo tienen dificultades

para ubicar a los trabajadores informales e invariablemente se encuentran con barreras para la sindicación, de modo que a veces sienten que no hay una eficiente utilización de recursos. Una razón por la cual la economía informal frecuentemente es descuidada se debe a que en algunos subsectores – principalmente trabajo a domicilio, el trabajo doméstico remunerado y el intercambio mercantil – predominan las mujeres. Los sindicatos están comenzando a cambiar una cultura machista, modificando sus estructuras, promoviendo procedimientos democráticos y una imagen más amplia para enfrentar las críticas. En este sentido, su actitud con respecto a la economía informal también está cambiando.

Asimismo, se han documentado muchas iniciativas muy útiles y exitosas. La CIOSL, a través de sus organizaciones regionales en África, Asia y América Latina, se ha concentrado principalmente en campañas para la organización de los trabajadores informales. En África, la CIOSL-AFRO, con apoyo de la Unión Europea, lanzó proyectos en Benin, Ghana, Madagascar y Zambia. En Asia, las afiliadas de CIOSL-APRO en la India se embarcaron en campañas de organización utilizando sus propios fondos centradas en trabajadores rurales, conductores de *rickshaw*, tejedores, trabajadores de *bidí*, obreros de la construcción, buhoneros y otros. Se ha empleado

* El autor del presente artículo se basa, entre otros, en el documento de trabajo 01-1 titulado *Organizing Workers in the Informal Sector*, del Dr. Johnston Birchall, OIT, 2001.

una estrategia dual, estimulando a los trabajadores a unirse a las organizaciones sindicales ya existentes o a formar las propias. En América Latina, los sindicatos nacionales afiliados a la CIOSL recibieron ayuda – para organizar a los trabajadores del sector informal – de la CIOSL-ORIT y de FNV, la afiliada holandesa de la CIOSL.

Un reciente informe de la Oficina de Actividades para los Trabajadores expresa que lo que hace falta es una estrategia de eslabonamiento para unir fuerzas en el ámbito local, nacional e internacional¹. Sin embargo, esto sólo puede dar resultados si el movimiento tiene la capacidad organizativa para ello o puede desarrollar esta capacidad conjuntamente con otros. Cuando estudiamos detalladamente algunas de las historias exitosas, a menudo encontramos que se están promoviendo actividades de tipo cooperativo, porque éstas satisfacen las necesidades inmediatas de los miembros del sindicato.

En Filipinas, por ejemplo, los sindicatos aceptan la idea de que tienen que ir más allá de la negociación colectiva y que los trabajadores informales pueden organizarse mejor en cooperativas, entonces se podrían asociar con el movimiento sindical a través de vínculos indirectos. Un ejemplo es LEAD-CO (Educación Laboral para Ayuda y Desarrollo), una cooperativa constituida por el Congreso de Sindicatos de Filipinas (TUCP) para familias que habitaban en una comunidad costera poco privilegiada. Comenzó como un programa de ayuda crediticia y, luego, se convirtió en una cooperativa de propósitos múltiples que facilita el depósito de ahorros, proporciona préstamos, capacitación, inclusión en el programa de seguridad social, una agencia de financiación doméstica y un programa de seguros TUCP; además, comercializa los productos de los afiliados y compra artículos de primera necesidad a granel para sus miembros que son mayoritariamente trabajadores independientes.

El trabajo de la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) en Ahmedabad, India, y otros sindicatos dedicados a la organización de la mujer está ayudando a demostrar cómo relacionar-

nos con la economía informal. La SEWA demuestra que, en el plano nacional, las organizaciones de tipo sindical que se ocupan tanto de realizar campañas como de generar ingresos utilizando cooperativas pueden causar impacto en un subsector en particular. La SEWA tiene 400.000 miembros femeninos que son vendedoras a pequeña escala, productoras domésticas y trabajadoras que venden servicios en plantaciones, limpieza, alimentación, etc. Su estrategia es ofrecer un plan integrado para el desarrollo, que incluye cuidado infantil, capacitación para dirigentes y hasta sus propios bancos. La SEWA combina estrategias de tipo sindical – mediante las que se moviliza en favor de protección gubernamental y negociación con proveedores y clientes – con estrategias de tipo cooperativo, por las cuales se facilitan pequeños préstamos y se aumentan los ingresos a través del suministro y comercialización conjuntos.

A pesar de éstos y muchos otros éxitos el desafío de organizar a trabajadores desprotegidos en la economía informal continúa siendo difícil para los sindicatos. Algunos de los problemas forman parte de las dificultades generales que enfrentan los sindicatos que desean organizar nuevos miembros. Mantener un elevado nivel de participación de los afiliados, construyendo capacidades organizativas y administrativas y desarrollando una dirigencia dedicada y comprometida no son nuevos desafíos. Sin embargo, los problemas se ven intensificados por las dificultades específicas de trabajar en la economía informal: una masa de afiliados que es difícil de identificar, con la que es difícil mantenerse en contacto y difícil de reunir para actuar en conjunto.

Cooperativas y economía informal

En el movimiento cooperativo internacional el término «economía informal» no se utiliza comúnmente. Para las cooperativas, la economía se presenta como la diferencia entre empresas rurales y urbanas, grandes y pequeñas, exportar y producir para el consumo local, etc. El sector informal es

visto como parte de esta economía más amplia. Existe, sin embargo, una dualidad equivalente entre las cooperativas oficiales, registradas, que están principalmente en las áreas rurales atendiendo a las necesidades de los agricultores, y un tipo de sector cooperativo informal que incluye «precooperativas», «cooperativas informales» u «organizaciones de autoayuda» no registradas. Al igual que con el concepto de economía informal, existe cierto reconocimiento de que es en estas «cooperativas informales» donde se encontrará la futura dinámica para el crecimiento de auténticas cooperativas pertenecientes a los socios y controladas por los mismos².

En los países en desarrollo, preocupa la supervivencia del sector cooperativo «formal» de ámbito ante los programas de ajuste estructural, el gradual retiro de la participación estatal y la reestructura de las federaciones de cooperativas para enfrentar la pérdida de financiación gubernamental. La prioridad es asegurar la supervivencia comercial de las grandes cooperativas agrícolas en el mercado mundial. Como los sindicatos, las federaciones de cooperativas carecen de los recursos y capacitación necesarios para trabajar en la economía informal.

¿Qué clases de cooperativas serían apropiadas para organizar a los trabajadores de la economía informal? Las cooperativas de trabajadores (donde los trabajadores comparten la propiedad y el trabajo en una unidad de producción común) parecen ser las que tienen mejor potencial, si bien su historial es muchas veces bastante heterogéneo. Los grupos exitosos en general son aquellos que se forman naturalmente en torno a una actividad en particular que conduce por sí misma a la actuación en conjunto. Servicios de alimentación y restaurantes, cantería y labrado de la piedra, manufactura de cirios y elaboración de vestimenta son todos ejemplos de exitosas empresas cooperativas. En la labor diaria, un enérgico plan comercial y una clara separación entre propiedad y administración son condiciones previas para que tengan éxito las cooperativas de trabajadores y trabajadoras. Frecuentemente,

grupos de trabajadores artesanales, como sastres, orfebres en plata, tallistas en madera y fabricantes de muebles gozan de una forma más libre de cooperativa en la que trabajan individualmente y son reconocidos por el valor de los artículos que fabrican, en tanto la cooperativa se encarga de proporcionar materias primas, maquinaria, talleres y mercados. A este respecto, los trabajadores informales se benefician del desarrollo de la versión urbana de una cooperativa de abastecimiento y comercialización agrícola.

En todas partes, las cooperativas de ahorro y crédito son populares y relativamente fáciles de organizar y tienen un efecto inmediato en la subsistencia de las personas involucradas. Las cooperativas de consumidores tienen un historial más heterogéneo, con frecuentes fracasos o una continuidad lograda gracias al apoyo gubernamental. Son una forma bastante sofisticada que depende de una buena administración, un eficiente sistema de distribución y la lealtad de los clientes. Han sido exitosas cuando han sido organizadas por los sindicatos, que proporcionan una base de clientes estable, capital para expansión y una fuerte base institucional para su control y supervisión.

La seguridad social es otro tipo de actividad cooperativa muy exitosa. En un informe a la OIT, Van Ginneken describe algunos grupos de autoayuda del sector informal que proporcionan su propia cobertura de seguros. En la República Unida de Tanzania, la Cooperativa Mwanayamala en Dar es-Salam organiza a alrededor de 1.000 vendedores comerciales que pagan una pequeña tasa diaria para alquilar puestos en el mercado. Esta también se emplea para proporcionar servicios hospitalarios y fúnebres³. En San Salvador, 1.000 vendedores del mercado central municipal tienen un esquema de crédito para un fondo de salud. En la India, una compañía estatal de seguros de vida y una compañía general de seguros administran los seguros de salud de los miembros de la SEWA. Parece haber un fuerte potencial para la ampliación de la cobertura básica de seguros, a través de las organizaciones sindica-

les de mujeres y otras asociaciones del sector informal, y las aseguradoras cooperativas podrían adaptar los servicios actuales para satisfacer las necesidades de aquéllas. En un estudio sobre Manila, se averiguó que los trabajadores informales a menudo preferían los esquemas cooperativos porque los pagos eran más bajos y flexibles, el tiempo de procesamiento era más corto, los beneficios estaban inmediatamente disponibles al afiliarse y se ofrecían préstamos⁴. Pero también están interesados en beneficios más generales y, por lo tanto, los programas cooperativos necesitan estar vinculados a programas más amplios para alcanzar una escala mayor.

Las cooperativas no son sólo un movimiento, son un método. El método puede ser utilizado por cualquiera y no depende de que el movimiento cooperativo tenga una estrategia bien elaborada para la economía informal. Sindicatos, asociaciones comunitarias y ONG pueden utilizar – y lo hacen – la metodología cooperativa para mejorar las condiciones de vida y laborales de los trabajadores desprotegidos de la economía informal.

Nueva recomendación

En la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90.^a reunión, se reconoce que los gobiernos deberían promover el importante papel que las cooperativas desempeñan en la transformación del trabajo de la economía informal en un trabajo amparado por la legislación y plenamente integrado en la corriente principal de la vida económica. (El texto de esta recomendación aparece en anexo al presente número de *Educación obrera*.)

Hacia una estrategia conjunta sindical-cooperativa

Sindicatos y cooperativas poseen orígenes históricos en común en el primer período de la industrialización en Europa, cuando los trabajadores establecieron asociaciones con el fin de defender sus derechos en el empleo y abastecerse a sí mismos con ar-

tículos de consumo de primera necesidad mediante la ayuda mutua y la actuación en grupo. Los valores y principios en común compartidos por sindicatos y cooperativas, como la autoayuda, democracia, asistencia mutua y solidaridad, llevaron a la creación de estructuras organizativas relacionadas en muchos países. Estas estructuras se convirtieron en dos pilares de todo el movimiento laboral. No obstante, las estrategias empleadas por sindicatos y cooperativas para promover los intereses de sus miembros se desarrollaron de manera diferente. Los sindicatos utilizan principalmente negociaciones, negociación colectiva y manejo de querellas, mientras las cooperativas brindan servicios sociales y económicos en las áreas de producción, consumo y bienestar a través de las empresas comerciales. Tomadas en conjunto, estas estrategias han posibilitado que muchos sindicatos aborden las necesidades de sus afiliados de manera general e integrada.

El informe de la OIT para la 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio 2001 sobre la promoción de las cooperativas enumera varios ejemplos significativos de la acción sindical-cooperativa. Entre éstos se incluyen desde cooperativas de consumidores, seguros, atención médica y cuidado infantil del Congreso Nacional de Sindicatos de Singapur hasta las cooperativas de ahorro y crédito de muchos sindicatos de Kenya. En Filipinas, se pueden encontrar cooperativas sindicales en áreas tan diversas como servicios comunitarios, cantinas y restauración y las compras por parte de los trabajadores agrícolas de las partes mayoritarias en las empresas, para nombrar sólo unos pocos. Los sindicatos de Dinamarca, Ghana y Reino Unido participan activamente en la financiación de empresas cooperativas. A través del programa OIT/COOPNET, apoyado por DANIDA, las organizaciones de trabajadores rurales de la República Unida de Tanzania y Uganda han alcanzado cierto grado de seguridad financiera para sus afiliados mediante la introducción de cooperativas de ahorro y crédito.

En el plano internacional, la CIOSL y la Alianza Cooperativa Internacional (ACI)

mantienen discusiones informales regulares respecto a una amplia gama de asuntos e intereses comunes. En 1997 el entonces secretario general adjunto de la CIOSL, Eddy Laurijssen, habló ante la asamblea mundial de la ACI y exhortó a una mejor coordinación de estrategias entre los dos movimientos. Como consecuencia, la OIT, a través de la Oficina de Actividades para los Trabajadores y el Servicio de Cooperativas (COOP), ha facilitado un diálogo entre las dos organizaciones con el fin de promover la cooperación.

Ambas organizaciones están particularmente interesadas en trabajar juntas para mejorar las condiciones de los trabajadores de la economía informal. Ese tipo de estrategia dependería de una detallada evaluación de la voluntad y capacidad de los movimientos sindical y cooperativo en el ámbito nacional para comenzar a trabajar con la economía informal.

En 1999, la OIT celebró un simposio internacional sobre sindicatos y el sector informal que exhortó a los sindicatos a «considerar el establecimiento o ampliación de los vínculos con actividades económicas cooperativas. Este planteamiento ha demostrado ser exitoso tanto para proporcionar poder a estos trabajadores, a través del suministro de servicios de apoyo, como acceso a créditos, tecnología y sensibilización entre ellos sobre los beneficios de la sindicación».

Como complemento a este simposio el Servicio de Cooperativas de la OIT preparó una propuesta de proyecto, en colaboración con ACTRAV, titulado «SYNDICOOP: Mitigación de la pobreza para los trabajadores desprotegidos de la economía infor-

mal mediante la actuación conjunta de sindicatos y cooperativas». El objetivo del proyecto es mejorar las condiciones laborales y de vida de los trabajadores desprotegidos de la economía informal en países africanos seleccionados, mediante proyectos piloto orientados a la creación de ingresos y empleo decentes. Esto se logrará mediante la consolidación de la capacidad de las organizaciones sindicales y cooperativas nacionales y locales para trabajar juntas constructivamente en la economía informal. Gracias a la generosidad de Holanda, SYNDICOOP ha sido lanzado inicialmente en Rwanda, República Unida de Tanzania y Uganda. El programa SYNDICOOP espera aprovechar las experiencias anteriores de organizaciones cooperativas y sindicales y, mediante sus proyectos piloto, desarrollar un enfoque conjunto sindical-cooperativo que pueda ser modificado y aplicado en otras partes del mundo. De esta manera, se podría establecer una exitosa estrategia para la actuación conjunta sindical y cooperativa para los trabajadores desprotegidos de la economía informal.

Notas

¹ OIT: *Sindicatos y el sector informal*, documento de antecedentes, Ginebra, 1999.

² Birchall, J.: *The International Cooperative Movement*, Manchester University Press, Manchester, 1997.

³ Ginneken, W. van: *Social Security for the Informal Sector: Issues, Options and Tasks Ahead*, OIT, Ginebra, 1996.

⁴ Joshi, G.: *Urban Informal Sector in Metro Manila: A Problem or Solution?*, OIT, Asia Sudoriental y el Pacífico, 1997.

Sindicatos y economía informal en Africa

Existen verdaderas diferencias entre los trabajadores de los sectores formal e informal, pero los sindicatos africanos deberían considerar la posibilidad de una relación simbiótica entre los dos. ¿Qué pasos pueden dar para lograrlo?

Mohammed Mwamadzingo

Especialista regional de la OIT sobre educación para los trabajadores Harare, Zimbabwe

La OIT descubrió la importancia y el potencial de la economía informal a través del famoso estudio del sector informal de Kenya, publicado en 1972. Ha llevado a cabo investigaciones y programas de acción en la economía informal durante las últimas tres décadas. Desde entonces, la economía informal también ha sido investigada por muchas otras organizaciones, instituciones y personas en particular.

El debate sobre el papel de la economía informal en el desarrollo económico de Africa se destacó aún más en las décadas de los ochenta y los noventa, cuando las severas medidas macroeconómicas adoptadas por las instituciones financieras internacionales provocaron despidos de empleados del sector público, liberalización económica y privatización de empresas públicas. Como consecuencia, hubo una drástica reducción del empleo en los sectores formales que provocó que la economía informal adquiriera prominencia.

La expansión del empleo en la economía informal ha estado, en su mayor parte, vinculada al lento, cuando no negativo, aumento del empleo en el sector formal. La falta de dinamismo del último puede haber sido esencialmente el resultado de una combinación de tres factores:

- el rápido y significativo crecimiento de la fuerza laboral urbana, determinado por mejores condiciones de vida y por la migración rural-urbana;
- la estabilización económica y los programas de reestructuración, introducidos a comienzos de la década de 1980, que contribuyeron a la disminución de salarios y jornales reales en el sector del empleo público;
- la búsqueda de mayor flexibilidad y liberalización exigida por la creciente competitividad en los mercados globales, que ha dado como resultado un crecimiento del capital y menor costo de la mano de obra.

La controversia en torno a la contribución de la economía informal está bien resumida en la Memoria del Director General de la OIT a la Conferencia Internacional del Trabajo en 1991 sobre «El dilema del sector informal»:

Puede ser considerado de un modo positivo como proveedor de empleo e ingresos para millones de personas que de otro modo caerían de los medios para sobrevivir. Puede ser considerado en forma negativa como un segmento completo de la sociedad que escapa a la reglamentación y la protec-

ción. Se lo puede idealizar como campo de cultivo empresarial que podría florecer si no se viera impedido por una red de innecesarias reglamentaciones y burocracia. Puede ser condenado como un vasto océano de atraso, pobreza, crimen y condiciones insalubres ...

Significado y características de la economía informal

A pesar de la abundancia de investigaciones realizadas sobre la economía informal, su significado y alcance aún continúan siendo materia de controversia, ya que su magnitud, naturaleza y composición varían según regiones y países.

Los trabajadores de la economía informal están haciendo lo posible para salir de la pobreza. Por sus acciones, que podrían en realidad ser descritas como reacciones, han ayudado a crear un sector que rebosa de abundantes actividades en continua expansión llevadas a cabo por ilícitos vendedores callejeros, lustrabotas, pequeñas empresas comerciales, de producción o servicios y muchos otros agentes económicos.

La economía informal proporciona casi la única posibilidad de escape y, frecuentemente, es fuente de esperanza para aquellos que trabajan en ella. Se caracteriza por el ingenio y la imaginación. Sin embargo, también favorece el desarrollo de negocios al margen de la «legalidad». Como consecuencia, a menudo es ferozmente atacada y experimenta algunas asociaciones negativas.

Las características¹ de la economía informal incluyen una gama de actividades económicas en áreas urbanas que en gran medida pertenecen y son operadas por personas aisladas con poco capital y mano de obra; una gama de unidades económicas que producen y distribuyen mercaderías y servicios con vista a generar ingresos y empleo; tecnologías de trabajo intensivo; facilidad de ingreso; elevados niveles de competencia; producción de mercaderías y servicios de baja calidad; limitada capacidad para la acumulación y acceso restringido al capital, créditos y

otros servicios; trabajadores no declarados y desprotegidos, y relaciones de producción inestables.

Según la Memoria del Director General de la OIT en 1995 sobre «Promoción del Empleo», la economía informal emplea a más del 60 por ciento de la mano de obra urbana. En *El trabajo en el mundo, 1997-98* se calculaba que en África alrededor del 61 por ciento de la mano de obra urbana está empleada en la economía informal y es probable que genere cerca del 93 por ciento de todos los puestos de trabajo adicionales de África en la década de los noventa. En los países del África subsahariana, la tasa anual de expansión del empleo en la economía informal urbana era del 6,7 por ciento entre 1980 y 1985.

En Ghana este sector creció un 5,6 por ciento por año en comparación con menos del 1 por ciento en el sector formal. Cuando por primera vez se estudió el sector informal, luego de la misión a Kenya en 1972, representaba sólo el 10 por ciento del empleo total. Para 1996, el 63 por ciento estaba en el sector informal. Ahora se calcula que el sector informal está absorbiendo cerca de dos tercios de oportunidades anuales de nuevo empleo en Kenya. Más aún, la proporción de mujeres involucradas en la economía urbana informal, según estudios realizados en Ghana, Kenya y Zambia, va del 60 por ciento al 72 por ciento.

Estrategias sindicales

Los sindicatos de África son cada vez más conscientes de la creciente importancia de la economía informal en la economía de la región. La masa de afiliados de los sindicatos ha estado descendiendo rápidamente ya que los despidos alejan a miles de trabajadores y trabajadoras del empleo en el sector público. Muchos, cuando no la mayoría, de estos trabajadores pasan a la economía informal, a menudo realizando actividades que anteriormente pueden haber sido utilizadas para subsidiar los inadecuados y declinantes salarios del sector público. Esto explica básicamente por qué los sindicatos consideran ahora

la economía informal como fuente potencial de nuevos afiliados para apuntalar su influencia política y contrarrestar su bajo poder numérico.

No obstante, es importante reconocer desde el comienzo que las diferencias y limitaciones fundamentales existentes entre trabajadores de los sectores formal e informal, así como la organización y objetivos de los sindicatos, no permiten una simple extensión de sus actividades tradicionales para abarcar los temas de la economía informal.

Por ejemplo, imaginemos solamente cuántos de los temas típicos de la educación de los trabajadores serían de profundo interés y relevancia para trabajadores que son mayoritariamente independientes o están empleados en condiciones muy inestables y precarias. Ciertamente no podrían permitirse el lujo de utilizar parte del tiempo que necesitan para ganar su sustento, ni de pagar cuotas de manera regular.

Los trabajadores y trabajadoras de la economía informal realmente enfrentan problemas específicos que son distintos a aquellos del sector formal. Estos incluyen:

- Inseguridad de la tenencia de la tierra. Con el aumento del precio de la tierra en áreas urbanas, es improbable que este problema mejore. Los esfuerzos para reinstalar a los operadores de la economía informal en tierras más baratas en las afueras de la ciudad son comunes, pero condenados al fracaso, simplemente porque los clientes son pocos y muy separados entre sí en esas áreas. En cambio, ocupan tierras públicas o privadas en las áreas donde tienen su mercado y, por lo tanto, pueden ganarse el sustento. Esta práctica los priva de acceso a servicios e infraestructura, perjudica su productividad y los expone a riesgos especiales como hostigamiento policial, confiscación de sus propiedades, incendios y robo.
- Limitado acceso al crédito. Este problema se ve acentuado por la falta de manejo de los vínculos fundamentales entre micro y macro intervenciones.

- Falta de competencia para la autoorganización. Es necesario combinar esto con mecanismos apropiados de diálogo y negociación a nivel normativo.
- Borrosa distinción entre asociaciones de empleadores y trabajadores. Es un hecho bien conocido que en diversos países (por ejemplo, en Kenya), las federaciones de trabajadores y de empleadores encuentran en la economía informal un área interesante para el reclutamiento de nuevos afiliados.

Existe de todos modos un importante papel que los sindicatos pueden desempeñar, y que trabajará para beneficio mutuo de sindicatos y trabajadores en la economía informal.

Por diversas razones, de fondo y de forma, no se puede esperar que los sindicatos convengan a los trabajadores de la economía informal para que se conviertan en miembros cotizantes regulares. De todos modos, los sindicatos se encuentran en una posición ideal para formar alianzas estratégicas con el sector informal de la economía, proporcionando apoyo para el desarrollo de sus capacidades, entre otras posibilidades, a las organizaciones de la economía informal. Esto se ha realizado en Ghana con grupos de peluqueros, fotógrafos y transportistas. Los sindicatos están en buena posición para dialogar con los responsables de las políticas, en particular para velar por que las necesidades de los trabajadores y trabajadoras de la economía informal sean expresadas claramente al tiempo que no perjudiquen los derechos legítimamente obtenidos de los trabajadores del sector formal. Esta alianza también brinda a los sindicatos una voz potencialmente más fuerte en la toma de decisiones sociales y económicas.

Existen, sin embargo, algunas circunstancias en las que puede ser posible integrar totalmente a trabajadores de la economía informal en la corriente principal del movimiento sindical. Uno de estos casos es cuando se crea un departamento o unidad especial dentro del sindicato para atender a los familiares de los trabajadores del sec-

tor formal. Otro sería establecer servicios significativos, quizás mediante una unidad especial, para abordar los problemas de los trabajadores despedidos, manteniéndolos así en el ámbito de influencia del sindicato, en lugar de permitir que cesen como miembros al perder su empleo en el sector formal. Sin embargo, estos servicios suelen exigir muchas subvenciones y, también pueden sufrir limitaciones inherentes al ambiente político y legal.

Los sindicatos pueden crear vínculos estratégicos y de apoyo con asociaciones de la economía informal, con el objetivo de reforzar la capacidad de esta última, suministrándole servicios de orientación y capacitación. Los sindicatos pueden hacer esto mediante la estructura de relaciones laborales. Se puede ayudar a los trabajadores de la economía informal y a sus asociaciones a desarrollar estructuras y administración organizativas para asegurar instituciones democráticas efectivas.

Junto con el crecimiento de la economía informal, se están formando asociaciones y organizaciones de tipo sindical para abordar las especiales restricciones de este sector. Por ejemplo, en la República Unida de Tanzania, un estudio llevado a cabo bajo el proyecto interdepartamental de la OIT estimó que el nivel de organización que ya ha tenido lugar en el sector informal, sea espontáneo o no, es del 20 por ciento, frente al 1 por ciento en Colombia y menos del 9 por ciento en Asia meridional.

Otro apoyo organizativo sería que los sindicatos prepararan a las asociaciones de trabajadores informales sobre la manera de planificar y organizar manifestaciones pacíficas, piquetes, cabildos y otras medidas sindicales, que podrían ser necesarias para persuadir a las autoridades contra políticas y medidas que van en detrimento del empleo en la economía informal. Otros servicios que los sindicatos pueden brindar a los trabajadores de la economía informal incluyen brindar apoyo institucional provisorio o servir como intermediario ante agencias financieras y donantes. Los sindicatos también pueden crear programas de utilidad para los trabajadores y trabajadoras de la economía informal.

Esas alianzas ya existen. Por ejemplo, la asociación de mujeres Cissin-Natanga de Burkina Faso es un ejemplo ilustrativo del papel fundamental que los sindicatos preponderantes pueden desempeñar en la emancipación de las asociaciones de la economía informal. Originalmente organizada como un grupo de mujeres asistentes a un curso de alfabetización, la asociación se formalizó en 1985 bajo la inspiración de la central sindical nacional, la Organización Nacional de Sindicatos Libres (ONSL). Esta asociación construyó centros de alfabetización y artesanías para brindar a sus miembros capacitación en diversos oficios y así mejorar su bienestar económico.

En Zambia existe terreno abonado para la formación de alianzas estratégicas y para el logro de objetivos comunes y maneras de abordar problemas y limitaciones de la economía informal. Al hacerlo, la fuerza del movimiento sindical de Zambia se ha vuelto mayor ya que sus integrantes y su influencia se amplían y aumentan. Historias de éxito similar abundan en Benin, Ghana, Senegal, Sudáfrica y Zimbabue.

Las organizaciones de empleadores pueden ciertamente desempeñar una función central promoviendo la modernización del sector informal, reforzando así su interacción con empresas del sector formal. De hecho, algunas organizaciones de empleadores han comenzado a considerar a las pequeñas y microempresas como posibles fuentes de nuevos miembros. En Kenya, Nigeria y Uganda, las asociaciones de empleadores están activamente interesadas en proporcionar servicios institucionales de utilidad a los negocios de la economía informal. Habida cuenta de los mecanismos de cooperación existentes entre los sindicatos y las federaciones de empleadores, el sector informal podría ser aún otro camino de interacción, junto con las alternativas del diálogo y la negociación colectiva.

Los ejemplos del sur de la India muestran que los sindicatos de la economía informal han considerado necesario utilizar múltiples formas de registro legal, a fin de abarcar las necesidades de sus miembros. La intención también es facilitar el flujo de

fondos de donantes para subvencionar sus actividades, ya que las cuotas de afiliación apenas pueden cubrir los costos administrativos y los gastos generales, aun cuando éstos son extremadamente bajos. Además de registrarse como sindicatos, estas organizaciones tenían también registro legal como sociedades, sociedades de crédito cooperativo y como sociedades fiduciarias de previsión social. Esto les permitía, entre otras cosas, iniciar sociedades de crédito y ahorro, y servicios de previsión social como prestaciones por maternidad, planes de salud y mejores condiciones laborales. La emulación de estos ejemplos depende del marco legal para registrar y reglamentar organizaciones no gubernamentales.

No existe un tipo universal de organización de trabajadores informales que sea efectiva; pueden ser asociaciones formales o libres, cooperativas, asociaciones administradas según lineamientos sindicales o de los ONG. También pueden o no tener una personería jurídica, dependiendo de la situación judicial y democrática. El estar registrados a veces les otorga acceso a ciertos servicios e instalaciones, pero quizás de mayor importancia aún sea el hecho de reconocerles derechos adquiridos y reconocimiento social.

El movimiento sindical de África debe adoptar estrategias organizativas a largo

plazo y reconocer que la organización de los trabajadores de la economía informal es crítica si el movimiento ha de tener una amplia base de afiliados y retener la capacidad de proteger a los trabajadores. Para hacer esto con efectividad los sindicatos pueden necesitar cambiar sus normas y estructuras internas para acomodar las necesidades de los trabajadores del sector informal. Esos cambios permitirán una mayor participación de la fuerza laboral de este sector en los órganos de toma de decisiones de los sindicatos.

Los sindicatos deben pedir el apoyo de la OIT, dado el especial lugar que tiene en el mundo de las organizaciones internacionales, su estructura tripartita única y sus valores. Estos valores asignan a todos los trabajadores ciertos derechos humanos fundamentales. Es sólo a través de la estructura tripartita de la OIT y, en particular, a través del movimiento laboral que todos los trabajadores pueden alcanzar estos derechos, dondequiera que estén en la economía formal o en la informal.

Nota

¹ Estas características no son universales; existen muchas «economías informales» diferentes con distintos niveles de productividad, utilización de mano de obra y organización e ingresos.

Sindicación de trabajadores informales en Ghana

Si los sindicatos de Ghana han de ser verdaderamente representativos de los trabajadores, entonces deberán organizar al sector informal. ¿Cómo deberían hacerlo?

Nana K. T. Gharthey

Centro de Estudios de Desarrollo
Universidad de Costa del Cabo

David Kwabla Dorkeno

Director del Departamento de Educación y Capacitación
Congreso de Sindicatos de Ghana

La importancia del sector informal para los países en desarrollo ya no es tema de discusión y se considera en términos de la proporción de mano de obra nacional que opera dentro de sus confines. En Ghana, la contribución del sector informal al producto bruto interno (PIB) se calcula en cerca del 60 por ciento. Más aún, el sector informal constituye cerca del 86 por ciento de la mano de obra que se encuentra entre los 15 y 64 años de edad.

Asimismo, se ha calculado la tasa de sindicación en el mercado laboral formal en un 68 por ciento, sugiriendo que cerca de dos de cada tres empleos del sector formal están sujetos a convenios de negociación colectiva.

Estos hechos plantean un desafío al movimiento obrero de Ghana para que realice un verdadero esfuerzo para organizar a los trabajadores del sector informal; en verdad, si los sindicatos desean afirmar que ellos representan a los trabajadores y trabajadoras de Ghana, entonces la sindicación del sector informal es imprescindible para su supervivencia. De otro modo, el gobierno y otras autoridades responsables no tomarán en serio a los sindicatos, ya que su masa de afiliados será insuficiente.

En este artículo se estudian las características de las actividades de producción y procesamiento en el sector informal, así como el perfil organizativo de las empresas. La naturaleza de las actuales estructuras de organización y sus funciones también serán examinadas, se discutirán los intentos de sindicación y, finalmente, se realizarán recomendaciones.

Pesca

Los estudios realizados por los sindicatos en el subsector de la producción pesquera hallaron que las principales actividades de procesamiento se centran en el secado, ahumado y fritura. La base institucional de producción y procesamiento son pequeñas familias dentro de la comunidad pesquera. Sin embargo, no existen estructuras definidas de producción familiar dentro de la mayoría de las comunidades pesqueras. En general, los barcos pesqueros y el equipamiento pertenecen a un pescador prominente que embarca solamente a otros miembros de la familia o personas contratadas como tripulación, con derecho a partes claramente determinadas de

la pesca. Las mujeres normalmente actúan en la recepción en tierra, procesamiento o venta de la pesca obtenida. La interacción más visible de funciones laborales y empresariales lo constituye el grado de control sobre el acceso por parte del personal a factores de producción, equipamiento e infraestructura y participación relativa en la pesca obtenida.

En situaciones como ésta, difícilmente se puede hablar de estructuras organizativas viables. Sin embargo, los pescadores de las comunidades se han reunido para formar asociaciones y organizaciones como el Consejo Nacional de Pescadores, la Asociación de Pescadores Jubilados, la Asociación de Vendedores de Pescado, la Comisión de Gestión de Pescaderías de la Comunidad de Kpando-Torkor, la Asociación de Pescadores en Canoa (pesca marítima) (Abandze & Biriwa) y la Asociación de Pescadores en Canoa (pesca fluvial) de Yeji.

Estas asociaciones están administradas en muchos casos por comités administrativos. En las pequeñas comunidades pesqueras de Abandze y Biriwa, en la región central de Ghana, por ejemplo, es el pescador jefe y su consejo de adultos mayores quien decide sobre las normas de conducta comercial en el subsector. Es importante señalar que las normas, reglamentaciones, estatutos y disposiciones constitucionales que deciden los comités administrativos son estrictamente aplicadas. Los miembros registrados pagan cuotas y aportes especiales, en tanto que además realizan voluntariamente contribuciones *ad hoc* para financiar las actividades del subsector.

Una importante innovación funcional observada dentro de las organizaciones del subsector pesquero son los préstamos que pueden otorgarse como adelanto de los fondos de la Asociación de Pescadores Jubilados a sus miembros. Las sumas podían ir de 100.000 cedis (aproximadamente 12,6 dólares estadounidenses) a un par de millones, a un interés de 12.500 por mes por cada 100.000 cedis de préstamo otorgado. También sabemos que el índice de reembolso ha sido muy bueno (casi el 100 por ciento). Los pocos incumplimientos han

sido fundamentalmente debido a mala pesca, accidentes y pérdidas operativas. Por eso, en el subsector de la pesca existen instituciones formadas por pescadores para regular y también brindar asistencia a sus miembros y que, además, sirven como puntos de ingreso para actividades sindicales en este subsector.

Agricultura

Las actividades económicas llevadas a cabo en el sector agrícola son dos: producción y procesamiento del producto agrícola. Las actividades de producción están en las áreas de alimentos y cultivos comerciales. Las actividades de producción de alimentos se extienden desde la producción al procesamiento. En muchas partes del país se encuentran empresas de producción y procesamiento de mandioca, aceite de palma, cocos y *shea*.

Por otro lado, los cultivos comerciales son aquellos que van directamente al mercado local o de exportación como materia prima para la producción de otros bienes de consumo. Es importante señalar que algunos de los cultivos comerciales se venden en el mercado interno.

Según diversos estudios llevados a cabo en el subsector, muchas de las organizaciones estaban realmente funcionando tan bien como se podía esperar en esas circunstancias. Ejemplos de esas organizaciones, que abarcaban áreas como productores, procesadoras y comercialización de la producción agrícola, son: la Asociación Cooperativa de Agricultores de Subsistencia, la Asociación de Agricultores de Subsistencia de Dawenya, la Asociación de Agricultores de Maíz de Nkoranza, la Asociación de Productores de Shea de Sankpala, la Asociación de Productores de Aceite de Coco y la Asociación de Comerciantes de Aceite de Coco.

Estas asociaciones trabajan con comités ejecutivos. Y los beneficios derivados incluyen un fácil acceso a créditos e información e insumos así como la comercialización organizada de la producción. Por lo tanto, estas asociaciones sirven como

punto de ingreso para actividades sindicales en los subsectores de la agricultura. Algunos sindicatos han realizado incursiones en el sector a través de estas asociaciones.

Sector informal urbano

Otro segmento muy importante del sector informal de Ghana es el de las actividades informales urbanas. Este sector comprende industrias y productores a pequeña escala y a sus empleados, los trabajadores independientes dedicados a diversas actividades económicas, aquellos que trabajan en el comercio, transporte y otras áreas relacionadas con los servicios. También se encuentran trabajadores informales en el sector metalúrgico, procesamiento de alimentos y madera, textiles y vestimenta, incluida la producción de teñidos en batik. Muchas personas trabajan en este sector en todas las principales ciudades del país.

En cuanto a la administración de sus actividades, la mayoría de estos operadores tiene su propia asociación que reúne a las personas que trabajan u operan en la misma área. Los sindicatos de Ghana han podido atraer a algunas de estas asociaciones. Ejemplos de esto son las siguientes asociaciones: la Asociación de Peluqueros y Esteticistas de Ghana, la Asociación de Carpinteros, la Asociación de Productores de Batik y el Sindicato del Transporte Privado por Carretera de Ghana.

Organización sindical en el sector informal

Los sindicatos del sector formal, con su vasta experiencia en organización y movilización, deberán desarrollar nuevas y dinámicas estrategias para la efectiva organización del sector informal. Cualquier intento de sindicalizar el sector informal debe involucrar a sus diversas asociaciones en la elaboración y puesta en práctica de políticas y programas orientados a abordar las necesidades específicas de cada asociación en particular, ya que las necesidades varían de una asociación a otra.

Como existen muchas categorías de trabajadores en el sector informal, es importante para los sindicatos analizar sus actividades críticamente y entonces decidir qué categorías les gustaría organizar. Más aún, cualquier intento de organización debe tener en cuenta los siguientes factores:

- *Antecedentes de la fuerza laboral:* es necesario analizar los antecedentes y características de las personas que actúan en el sector, en particular en lo referente a la educación y al tamaño de sus familias. La mano de obra dentro de este sector no es homogénea en el plano social y económico. Antes bien, consiste en una jerarquía de grupos sociales con variados grados de necesidad y una estructura de vínculos que afecta el bienestar mutuo. Existen bajos niveles de mecanización en las actividades de muchos operadores y esto significa una fuerte dependencia de la fuerza física para llevar a cabo las tareas. Por tanto es necesario analizar el contexto educativo de los trabajadores y trabajadoras informales a fin de conocer la mejor manera de acceder a ellos.
- *Empresas del sector informal:* los sistemas de producción de las empresas de este sector tienen como base la familia, con una fuerte identificación comunitaria y organizativa. En el sector informal urbano frecuentemente se encuentran trabajadores independientes con vínculos patrón-aprendiz. Los aprendices no reciben paga. Antes bien, están allí para adquirir más conocimientos para sí mismos. Por lo tanto, se debe decidir qué tipo de empresa o asociación conviene más a los sindicatos atraer a su ámbito de influencia, enfocando su atención en las necesidades de las personas involucradas.
- *Condiciones laborales:* la disponibilidad de mano de obra para el sector informal depende del tipo de trabajo. Los tipos de trabajo identificados para el sector revelaron un elevado nivel de heterogeneidad en cuanto a las relaciones y condiciones laborales bajo las que operaba

la fuerza laboral. La heterogeneidad es aún mayor debido a dos características de los trabajadores dentro del sector:

- Las categorías de empleo son extremadamente fluidas, permitiendo a los operadores adoptar varias, en un determinado momento, en respuesta a la situación económica en que se encuentran. Las empresas pesqueras y agroprocesadoras tienen una jerarquía laboral más claramente definida que otros subsectores, particularmente en el subsector de cultivos alimentarios. La presencia de compañías multinacionales también influye en la fluidez con que puede cambiarse el tipo de empleo.
- El ingreso de los trabajadores y trabajadoras en las empresas y su egreso de las mismas es bastante fácil, creando una fuerza laboral altamente móvil y horizontal. Esta facilidad de ingreso se explica por el hecho de que no existe casi discriminación en términos de requisitos de empleo. Además, no existe forma alguna de obligación contractual hacia determinadas empresas por parte de la mayoría de los trabajadores que perciben remuneración. Los trabajadores y trabajadoras tienden a abandonar sus puestos a discreción.

Las condiciones laborales para los trabajadores dentro del sector son muy deficientes, tanto en términos de remuneración como de condiciones de salud y seguridad. Los salarios son en general bajos, sin estructuras que recompensen la antigüedad o la productividad. La insatisfacción con los salarios es un factor dominante entre los trabajadores asalariados; la mayoría sobrevive manteniendo múltiples empleos. Los bajos niveles de ingresos se acentúan aún más debido a que los elementos de riesgo ya señalados producían ingresos inestables e irregulares, agravando así los niveles de pobreza dentro del sector. El nivel de remuneración continúa siendo un área problemática para los empleadores y los empleados. La remuneración es demasiado baja para mantener trabajadores contratados y a la vez demasiado alta para

que los empleadores la absorban, dado el nivel de producción y de costos.

En general, la sensación de inseguridad laboral es alta como resultado de las incertidumbres y riesgos que invaden al sector. La fuerte dependencia de éste respecto de la naturaleza y el efecto de las políticas de ajuste estructural deja a los operadores en la incertidumbre acerca de la seguridad del empleo y de ingresos. En consecuencia, el análisis crítico de los problemas relacionados con las condiciones laborales en general es crucial para conseguir atraer a los trabajadores y trabajadoras del sector informal hacia el sindicalismo.

Recomendaciones

No existe fórmula específica para sindicalizar al sector informal, pero, en base a la experiencia del Congreso de Sindicatos de Ghana, se ofrecen las siguientes recomendaciones para ayudar en esta tarea:

- Como el sector es heterogéneo, es importante tomar como objetivo las asociaciones existentes del sector informal como puntos de sindicación en lugar de hacerlo con cada uno de los trabajadores.
- Concentrarse en los problemas de las diversas categorías de operadores y formular estrategias conjuntamente con ellos para abordar sus inquietudes. Los problemas del sector varían según la asociación o el trabajador. A veces, es necesario discutir con ellos a lo largo de la cadena de producción e intentar determinar dónde está localizado en realidad el problema ya que, a veces, ni siquiera conocen sus propios problemas y, por lo tanto, no pueden buscar el origen de los mismos.
- Es muy importante mejorar la salud y seguridad laboral en el sector. La mayoría de los sindicatos que han organizado a trabajadores del sector informal de Ghana se concentraron en temas pertenecientes a la salud y la seguridad. Algunos trabajadores informales no co-

nocen los efectos de los productos químicos que utilizan en su trabajo.

- La mejora de la comercialización de sus productos es otra área donde muchos trabajadores del sector informal tienen problemas. Se les podría brindar ayuda para que expandan la base comercial de sus productos. Por ejemplo, el sindicato de trabajadores del comercio y la industria, del Congreso de Sindicatos de Ghana, creó un punto de venta para los productores de teñidos en batik en la sede de la central sindical. La organización sindical les ha otorgado determinados días de la semana para traer sus productos para venderlos a las personas que trabajan allí o que visitan el lugar.
 - También dan facilidades para que realicen publicidad de sus productos durante ferias comerciales nacionales.
 - El acceso a créditos es otra área de problemas. La mayoría de los trabajadores del sector citan la falta de fondos como el problema número uno. Pero, más tarde el análisis crítico de sus problemas muestra que, de hecho, una falta de almacenamiento o de mercado es su principal dificultad. En consecuencia, los sindicatos pueden utilizar su fuerza e influencia para acceder a créditos para ellos y también asegurar que el dinero será devuelto. Esto se puede hacer ayudándolos a adquirir efectivas aptitudes de administración.
-

El lado oscuro de la competencia en las microfinanzas

En Bolivia, el combate entre el microcrédito con objetivo social y las empresas de crédito de consumo ha sido muy rudo y ha dejado mucha gente pobre en la economía informal sufriendo el peso del sobreendeudamiento. Irónicamente, esta inesperada y agresiva competencia vino atraída por las propias instituciones de microcrédito, que habían logrado crear un mercado rentable, capaz de sostener una verdadera industria.

Luis Bredow
Periodista

Hoy, el microcrédito goza de preeminencia en las estrategias para el desarrollo de las sociedades emergentes porque se armoniza muy bien con los nuevos conceptos de las finanzas para el desarrollo. La metodología es considerada una vía eficiente para proporcionar recursos a una porción de la población pobre en el mundo y para alentarla a aprovechar las oportunidades del mercado y tomar iniciativas económicas que les permitan generar ingresos propios. Es preciso recordar que los conceptos del microcrédito aparecieron justamente cuando comenzaban a erosionarse los antiguos paradigmas de las finanzas para el desarrollo. El Estado dejó de ser considerado el motor del crecimiento económico y fue sustituido por el mercado. La empresa privada, que incluye a la microempresa, es ahora el actor privilegiado de las nuevas esperanzas.

Por esos motivos, el microcrédito ha ganado adeptos entre los promotores del desarrollo y ha llegado a convertirse en un verdadero movimiento mundial. Algunas experiencias, como la del Grameen Bank en Bangladesh, son modelos imitados o adaptados a las condiciones de diversos países.

Otro modelo es el que proponen las instituciones bolivianas. La diferencia entre el

movimiento del microcrédito preconizado por el Grameen Bank y el modelo boliviano es que el segundo busca independizarse de donaciones y servir a los pobres desde una base netamente comercial. Para diferenciar uno del otro se da el nombre de microcrédito al primero y de «microfinanzas» al segundo. Sin embargo, la palabra «microcrédito» sigue sirviendo para designar los créditos que se extienden a las personas de pocos recursos.

El «modelo boliviano» para desarrollar una industria de las microfinanzas es estudiado con el propósito de aplicarlo en otros contextos. Este modelo consiste en crear instituciones sobre la base de donaciones, fortalecerlas a través de una administración eficiente, para introducirlas paulatinamente en el sistema financiero dominante, donde actuarán siguiendo una lógica netamente comercial, sin extender subvenciones.

Pero, como hemos visto en Bolivia, la creación de una industria netamente comercial implica el arribo de otros actores que no tienen el propósito específico de contribuir al desarrollo social. Esto significa que el mercado se torna competitivo.

Prestando dinero a los pobres

Hace aproximadamente veinte años se creía que prestar dinero a la gente que no poseía ahorros ni garantías financieras era un riesgo insostenible. Sin embargo, no se podía negar la urgencia de crédito que tienen los pobres para viabilizar sus actividades económicas y producir ingresos. El dilema permaneció latente hasta el advenimiento de las innovadoras tecnologías del microcrédito.

En Bolivia hay una evidente relación entre la explosión demográfica del sector informal y la creación del microcrédito. La primera institución de microcrédito, PRODEM, vio la luz en 1986, un año después de que se realizaran las reformas estructurales que desmantelaron el sistema de capitalismo de Estado, que se había hundido en la hiperinflación. Estas reformas establecieron el modelo liberal que redujo drásticamente el empleo asalariado.

PRODEM fue una respuesta no gubernamental para mitigar el alto costo social de las reformas. El nuevo ordenamiento económico tenía aspectos muy crueles para los sectores populares y los pequeños préstamos abrían los caminos más optimistas del mercado liberal. Muchas personas refugiadas en el sector informal abandonaban la esperanza de obtener un empleo asalariado y comenzaban a considerarse a sí mismas como microempresarios que necesitaban capital.

El nuevo orden liberal también creó el escenario financiero adecuado para el microcrédito. No solamente estranguló la hiperinflación sino que liberalizó las tasas de interés.

Mucho se ha escrito sobre el desarrollo de las microfinanzas en Bolivia y sobre los éxitos de las instituciones bolivianas que comenzaron a operar a partir de 1986¹.

Hasta 1995, el interés se concentró en las metodologías que permitían a esas instituciones prestar dinero a personas que no contaban con las garantías financieras que usualmente exige la banca para respaldar un crédito. Los banqueros bolivianos, que desde siempre habían desdeñando ese sector de la población, se asombraron al com-

probar que la gente pobre devolvía el dinero con una puntualidad superior a la de sus clientes ricos. En efecto, las instituciones podían exhibir con orgullo una cartera de préstamos en la que la mora no alcanzaba ni al 0,5 por ciento, mientras la banca formal sufría moras superiores al 4 por ciento.

El «gran salto»

El interés en la experiencia boliviana se reavivó cuando la mayor de las instituciones, PRODEM, decidió transformarse en BancoSol y otra, PROCREDITO, se convirtió, en 1995, en Caja Los Andes, un fondo financiero privado (FFP). Esta opción, que las alejaba de la esfera de las donaciones, les permitía acceder a fuentes financieras mucho más voluminosas y, por lo tanto, adecuadas a la creciente demanda que se había despertado. Les obligaba también a perfeccionar su ya excelente viabilidad financiera puesto que los capitales que buscaban podían ser atraídos solamente si se les ofrecía un retorno considerable.

Este salto cualitativo fue admirado por algunos y visto con inquietud por otros. Quienes saludaron la transformación, la consideraron como la vanguardia en la dirección que se debía tomar. Según esta línea de análisis, el microcrédito sólo podrá alcanzar la escala que exigen las necesidades de la inmensa población de pobres que hay en el mundo cuando sea capaz de atraer capitales mayores a los que se puede acceder a través de donaciones.

Aprobaron también las nuevas reglas operativas porque exigían una mayor eficiencia y capacidad de innovación en las instituciones. También esperaban que cuando las microfinanzas se convirtieran en una verdadera industria se despertaría una sana competencia entre instituciones, y que ésta no podía sino beneficiar al público.

En el otro extremo, se temía que «el gran salto» condujera fatalmente a las instituciones, excesivamente preocupadas por el retorno, a prestar dinero a los sectores más ricos de la sociedad, donde los menores costos operativos y la escala de los préstamos aumentan los beneficios.

Las ONG eran conscientes de que la transformación podía llevarlas a una situación que les obligaría a abandonar su personalidad original. Para evitar este peligro, buscaron al «capitalista ideal» que, al tiempo de exigir eficiencia y beneficios, no abandone el sector social. Además, buscaban un capitalista que conociera las sutilezas del microcrédito y aceptara y promoviera las innovaciones metodológicas que son necesarias para acceder al mercado. El capitalista ideal tenía que estar dispuesto a invertir su dinero en una industria naciente, vista aún como riesgosa.

De hecho, los nuevos propietarios de BancoSol y de Caja Los Andes no tienen objetivos exclusivamente lucrativos. La transformación ha atraído a instituciones de desarrollo que, aunque operan bajo principios comerciales, sienten afinidad por los objetivos sociales de las microfinanzas. Un desarrollo interesante es que se trata de instituciones que no se habían comprometido con el microcrédito en el pasado.

Una parte de los fondos de BancoSol procede de los depósitos del público. Otro segmento de las líneas de crédito viene de bancos de menor importancia que prestan capital a tasas del mercado. Finalmente, BancoSol y Caja los Andes lograron su objetivo principal. En tres años, la cartera de BancoSol creció de 4 a 33 millones de dólares y la de Caja Los Andes de 6 a 20 millones. Este crecimiento hubiera sido imposible cuando eran ONG.

Por lo tanto, el temor de que la transformación pusiera en peligro la misión original resultó infundado. Este peligro vino de una fuente imprevista: el de la competencia.

La competencia eufórica

Aunque a partir de la segunda mitad de los años noventa algunos bancos bolivianos decidieron entrar en el mercado de las microfinanzas, lo hicieron imitando la metodología de las instituciones pioneras. Fue una institución chilena, que ofrecía en su país créditos de consumo, la que trajo una competencia mucho más agresiva porque usó una metodología muy distinta.

El crédito de consumo existe en países con economías más formales que la boliviana; en Chile es accesible a trabajadores asalariados de clase media. Puesto que en Bolivia el sector de los asalariados es pequeño, muy pronto la nueva institución comenzó a buscar clientes en el sector social en el que operaban BancoSol y las otras instituciones de microfinanzas; es decir, en el mundo del pequeño comercio minorista y de los artesanos. Adaptó sólo ligeramente los métodos que usaba en Chile para otorgar créditos a asalariados.

El crédito de consumo fue vendido por un ejército de jóvenes promotores que buscaban a los miembros de los grupos de BancoSol y de las otras microfinancieras. De esa manera se ahorraban el trabajo de evaluar su capacidad de pago.

En la metodología de BancoSol, la misma persona que aprueba un crédito está encargada de su cobranza. Ese procedimiento obligaba a los oficiales de crédito a prestar mucha atención a la capacidad de pago del cliente y a aconsejarlo consecuentemente.

El público, que estaba acostumbrado al proceder de estos oficiales de crédito, tuvo tendencia a confiar en los consejos de los promotores del crédito de consumo, quienes recibían una comisión sobre el crédito que colocaban y no tenían que preocuparse por su cobro. Estos promotores no tuvieron empacho de alentar a los clientes a solicitar créditos por encima de su capacidad de pago.

Luego las solicitudes eran procesadas por diferentes personas que trabajaban en cadena. Como uno de los argumentos de venta del crédito de consumo era la velocidad de su procesamiento, la cadena no era muy puntillosa en la verificación. Muchas personas del sector informal obtuvieron créditos sobre la base de certificados de salario falsos. Esa laxitud se originaba en la práctica de la empresa que consideraba aceptable una mora del 17 por ciento de la cartera. De hecho, la mora no era solamente tolerada, sino bienvenida porque los contratos preveían multas por cada día de retraso. La otra vertiente de esta práctica fue una agresiva metodología de co-

branzas. Los cobradores no dudaban en exponer los clientes morosos a visitas humillantes en sus lugares de trabajo o de interacción social. Esta tolerancia con la mora causó alarma entre las instituciones de microfinanzas que vieron cómo perdía vigencia la cultura de cumplimiento que habían construido.

Todo este proceder, que posteriormente demostró haber sido motivado por una imprudente arrogancia, parecía tener entonces el propósito de ocupar el mercado, aun a costa del *dumping*. En efecto, el crédito de consumo era ofrecido por instituciones que podían soportar operar a pérdida.

La irrupción de estas prácticas creó un clima de competencia febril en la que entraron también varios bancos bolivianos que aplicaron las metodologías de la empresa chilena. La competencia se reflejó en ruidosas campañas publicitarias. En tres años, el crédito de consumo logró extenderse a 120.000 personas y alcanzar una cartera de 150 millones de dólares. Estas cantidades eran similares a las que las instituciones de microfinanzas habían llegado a alcanzar en doce años de trabajo.

Los clientes sintieron la atracción del dinero fácil y cada vez más personas contrataron múltiples préstamos simultáneos, de diversas instituciones. Allí donde antes era un asunto de honor personal cumplir puntualmente con las obligaciones, se desarrolló la moda de la «bicicleta», que consiste en pagar una deuda con un nuevo crédito. Cuando los clientes usan un préstamo para pagar otro, la competencia se convierte en un forcejeo entre las instituciones para ver quién cobra primero. Los métodos de cobranza se tornan cada vez más contundentes y destruyen el clima amistoso entre las instituciones y sus clientes.

Este comportamiento ha sido observado en varios países: cuando por algún motivo la competencia llega a extremos de euforia, los clientes no resisten la tentación de contratar créditos y los bancos más conservadores se ven arrastrados a la espiral para no perder vigencia en el mercado. El síndrome sólo puede ser detenido desde el exterior. Y así lo hizo la Superintendencia de Bancos, que, a fina-

les de 1999, determinó que el servicio de la deuda de una persona no podía superar el 25 por ciento de su salario y endureció las reglas sobre provisiones para créditos en mora.

Pero el verdadero freno a esta competencia extrema lo puso la fuerte recesión que golpeó a Bolivia en 1999. El crecimiento económico y el consumo del país se precipitaron abruptamente cuando la crisis afectó al Brasil y a algunos países del Asia. El sobreendeudamiento mostró entonces su verdadera magnitud al reflejarse en la cartera en mora de los bancos, de las empresas de crédito de consumo y, también, en las microfinancieras.

BancoSol vio crecer su índice en mora del 2 por ciento en 1998 al 17 por ciento. El resto de la banca llegó a una mora del 20 por ciento. La Superintendencia de Bancos tuvo que intervenir un banco y paulatinamente las empresas de crédito de consumo se fueron retirando, pero dejaron atrás un mercado traumatizado.

La contaminación de un mercado

A pesar de que las empresas de crédito de consumo han abandonado el mercado, los cobros continúan. Mientras esto suceda, el mercado permanecerá contraído porque mucha gente ha perdido su capacidad de contratar nuevos créditos.

Ante la presión de las asociaciones de deudores, la Superintendencia ha suspendido eventualmente algunas obligaciones de abastecimiento para permitir a los bancos que posterguen los plazos de cobranza. Los bancos temen el precedente que se está sentando al aceptar la presión de las asociaciones de deudores.

La extraordinaria cultura de cumplimiento que ostentaban los clientes de las instituciones de microfinanzas fue duramente afectada. Una manera de medir el daño es a través del crecimiento de los índices de mora. Otra medida se obtiene al recordar cuál fue la visión que condujo a las instituciones de microfinanzas a esforzarse para instaurar la disciplina del pago puntual.

Los activistas sociales que crearon PRODEM en 1986 estaban motivados por un deseo de promover un profundo cambio estructural en la sociedad boliviana. En su visión, el crédito era un instrumento para introducir dinamismo en la pirámide social del país. Su objetivo era fortalecer la economía de un vasto sector, que si bien era muy activo, tenía escasas posibilidades de crecimiento económico, y permanecía al margen de los factores que hacen la calidad de vida.

El camino que proponían los activistas sociales de las microfinanzas – que habían trabajado en instituciones asistencialistas – era fomentar la iniciativa de las personas para que ese grupo social produjera riqueza, enfrentándose a la realidad. Esperaban que la práctica de la microempresa condujera al sector social a tener reivindicaciones y conductas más proactivas. Esta visión, que buscaba un cambio político y social, adquirió en el microcrédito una faceta práctica. La visión buscaba crear un nuevo ciudadano. La institución buscaba crear un nuevo tipo de cliente.

Al rehusar los caminos del paternalismo, la institución necesitaba clientes dispuestos a asumirse a sí mismos y responsabilizarse totalmente de sus proyectos de generación de ingresos. De ahí que la institución rehusara comprometerse con el destino que el receptor daba a su préstamo. En cambio, la política de «tolerancia cero a la mora» instalaba el cumplimiento de las obligaciones en el centro de la conducta de los prestatarios.

Las instituciones aplicaron diferentes metodologías con resultados igualmente favorables para sí mismas y para sus clientes. Tenían como rasgo común el cuidado de preservar la capacidad de pago del prestatario y desarrollar en él una conciencia previsoras.

Según José Meruvia, gerente de BancoSol de Cochabamba, la principal diferencia entre las metodologías del crédito de consumo y las del crédito que ofrecen las microfinancieras radica en que BancoSol «educa» al cliente mientras que el crédito de consumo, en las condiciones de una competencia eufórica, «lo pervierte».

Las metodologías en crisis

Sería lamentable que se llegara a creer que la competencia es dañina para las microfinanzas. Un efecto tiene la competencia eufórica y otro, muy distinto, tiene la competencia racional. La primera daña al cliente, la segunda lo favorece.

El primer efecto que tuvo el sobreendeudamiento es que destruyó la confianza. Las instituciones se vieron forzadas a exigir garantías mayores y más tangibles antes de extender los créditos. También contrajo el mercado al expulsar de él a muchas personas que antes tenían acceso a los préstamos y que ahora habían perdido su capacidad de pago.

Además, la Superintendencia instauró reglas más severas para calificar los riesgos. Hay que puntualizar que las nuevas regulaciones no fueron traídas por el sobreendeudamiento, sino que formaban parte de un programa de la Superintendencia para fortalecer la banca y ponerla en correspondencia con las reglas mundiales. Pero, el efecto que tuvo el nuevo reglamento fue el de aumentar los costos del crédito y, por lo tanto, dificultar la capacidad de las instituciones en proponer productos atractivos.

Esto ocurrió justamente cuando el aumento en la cantidad de instituciones que dan pequeños préstamos tornó la industria más competitiva. Aun antes de la llegada del crédito de consumo, el microcrédito ya estaba saturando su mercado. A finales de 1997, las instituciones habían llegado a extender 300.000 préstamos por un valor total de 170 millones de dólares. Este es un nivel muy elevado si se considera que el sector informal urbano cuenta con una población de 600.000 personas y que no todas reúnen los requisitos para un crédito. El crédito de consumo alcanzó cifras similares, aunque no todos sus préstamos fueron colocados sobre los informales.

En esta situación de saturación del mercado, la búsqueda de nuevos nichos de clientela se hace imperativa.

Las instituciones de microcrédito bolivianas han dado muchas pruebas de su

capacidad de innovación. Es de esperar que en el futuro encuentren metodologías para disminuir aún más los costos de los pequeños créditos y que ofrezcan nuevos servicios a los sectores más pobres. El ahorro y el microcrédito en el área rural son los desafíos del futuro.

Nota

¹ La experiencia ha sido descrita desde diferentes ángulos y se ha convertido en una fuente de estudios que buscan en ella las fórmulas del éxito. La Dra. Elisabeth Rhyne ha sido una observadora privilegiada de las microfinanzas en Bolivia. En su último libro, *Mainstreaming Microfinance: How lending to the Poor Began, Grew and Came of Age in Bolivia* (Kumarian Press, 2001), narra con precisión la aventura y expone con claridad los dilemas.

Las finanzas en la economía informal: entre la explotación y el poder

¿Es posible promover las finanzas informales? ¿Se debe hacerlo? El debate acerca de esto no ha conducido a un resultado concluyente. Existen diferentes estrategias de promoción para asegurar un mejor alcance y desempeño de los mecanismos financieros en el sector informal.

Berndt Balkenhol

Unidad de Finanzas Sociales
OIT

Los trabajadores y trabajadoras pobres en la economía informal requieren una gama completa de servicios financieros diferentes para distintas necesidades: comprar herramientas y equipos para ciertas actividades generadoras de ingresos, préstamos de capital de trabajo para mantener las pequeñas empresas funcionando, pero, a la par, mecanismos de depósito seguros y confiables para hacer frente a los riesgos, así como reducir las sacudidas de los ingresos y la vulnerabilidad en tiempos de tensión y crisis. Con el propósito de minimizar la vulnerabilidad, los trabajadores pobres adquieren activos financieros, sociales, humanos y físicos: necesitan capital para enviar a sus hijos a la escuela, para comprar medicamentos, para reparar su choza, para festejar una boda. La accesibilidad a las finanzas constituye el factor más importante para crear y sostener una empresa familiar, mantenerla funcionando y conservar los puestos de trabajo. Este hecho se refleja en el rápido crecimiento de las iniciativas microfinancieras en los últimos años, dirigidas a las necesidades de aquéllos que trabajan en las florecientes economías informales.

En comparación con la banca formal, las finanzas informales son, en general, de más fácil acceso y de condiciones ase-

quibles: esto es válido para una gama de servicios tales como los créditos, mecanismos de depósitos, seguros, servicios de pagos, *leasing*, garantías prendarias, etc. En el mercado financiero formal, los préstamos se basan en contratos entre los bancos y sus clientes. Los contratos tienen un formato por escrito y pueden ser utilizados en procesos judiciales en caso de insolvencia del prestatario. Estas normas son aplicables por ley. Las finanzas informales funcionan de manera distinta, sin contratos por escrito, fuera de las cortes y los estudios de los abogados. Se basan en el mutuo conocimiento, la confianza y el capital social. Dos formas de finanzas informales pueden ser halladas en casi todas las partes del mundo en desarrollo: las transacciones comerciales y las transacciones caracterizadas por beneficios compartidos. En la primera instancia, la transacción conduce a la restitución neta a una parte; en la segunda, el reembolso es distribuido equitativamente entre todas las partes involucradas. Ambas presuponen un conocimiento íntimo de las partes contratantes. La proximidad reemplaza al contrato formal por escrito.

El prototipo de las finanzas informales comerciales es el prestamista que suministra préstamos de emergencia, ocasio-

nalmente bajo condiciones de usura. Algunos prestamistas están especializados, otros prestan dinero junto con otras actividades económicas (agricultura, transporte, comercio). Esta combinación puede, en casos extremos, redundar en «contratos intervencionales», abarcando a las partes en el intercambio de bienes y servicios en diferentes mercados. Una ilustración de este fenómeno es el terrateniente que proporciona préstamos de emergencia a los peones que trabajan en sus campos. Si se trata de préstamos a largo plazo y si los jornales y las tasas de interés están fijadas deliberadamente de manera de asegurar la disponibilidad de la mano de obra durante las estaciones, entonces uno puede hablar de servidumbre por endeudamiento¹.

Otro ejemplo de instrumentos financieros informales de naturaleza comercial es el cobrador informal de dinero, «banqueros en motocicleta», quienes recolectan dinero de las mujeres que trabajan en el mercado, lo depositan en un banco al final del día y cobran cargos por su tramitación.

Las asociaciones de ahorro y crédito rotativo (ROSCAs – *Rotating savings and credit associations* – o «*tontines*» en el África de habla francesa) agrupan desde 10 a 200 personas que tienen cierto lazo en común: parroquia, vecindario, grupo étnico, edad o actividad económica. Esencialmente, las ROSCA se basan en el ahorro. Las personas de bajos ingresos en la economía informal ahorran por distintos motivos, pero básicamente porque necesitan protegerse contra los riesgos. En este sentido, el ahorro en la economía informal es el principal vehículo para la mitigación del riesgo y la nivelación de los flujos de ingresos. Constituye una forma de seguro no contractual. La fuerte propensión al ahorro en el sector informal se demuestra por el hecho de que en la mayoría de las instituciones microfinancieras basadas en el ahorro – como las uniones de crédito, los bancos rurales o las cooperativas de ahorro y crédito – la gente que efectúa depósitos en cualquier momento es seis veces superior a aquella que recibe préstamos.

Los miembros de las ROSCA se reúnen una vez por mes aproximadamente. Es un

encuentro social y festivo donde todos pagan un monto fijo de dinero a un fondo común. En cada reunión, un miembro de las ROSCA recoge este fondó, conforme a una secuencia preestablecida. A las mujeres, las ROSCA les permiten beneficiarse de las actividades independientes que generan ingresos. El dinero de las ROSCA es generalmente utilizado por los trabajadores pobres en la economía informal para financiar artículos de consumo, acontecimientos familiares (bodas, funerales) o emergencias personales. La gente se asocia a las ROSCA por su acceso a los servicios financieros, pero también por el sentido de pertenecer a un grupo. Aprecian la sensación de poder volver a su *tontine* en caso de necesidad: una ROSCA significa capital social. Aunque las ROSCA no son siempre adecuadas para financiar el desarrollo de empresas informales, ya que el acceso a los fondos está condicionado por un orden estricto o un sistema de subastas, de todas maneras proporcionan una red social de seguridad.

Las instituciones microfinancieras como Grameen imitan algunas de las características de las finanzas informales: préstamos sin garantías, transacciones rápidas y simples, regulación de los clientes y, sobre todo, la utilización de la responsabilidad civil solidaria como sustituto de las garantías prendarias. Las finanzas informales y las microfinanzas tienen en común que consideran al hogar y a la empresa como una unidad, con todos los flujos financieros: ya sean de consumo, inversión o ahorro. Los esquemas microfinancieros frecuentemente operan en el mismo mercado que las finanzas informales, a menudo en competencia directa. Grameen Bank parece haber reducido la tasa de interés cobrada por los prestamistas en algunas regiones.

Grameen considera que se requiere una inyección neta de capital para accionar una transacción que genere superávit. Los promotores de las cooperativas financieras como las organizaciones de crédito, por otra parte, son de la opinión que es necesario una asignación más eficiente de los recursos, un mayor acceso para los tra-

bajadores pobres a los sistemas financieros descentralizados sobre la base de miembros individuales, así como una mejor administración.

Desde la década de los ochenta, la OIT ha incluido mecanismos financieros en el marco de sus proyectos de cooperación técnica, destinados primordialmente a facilitar créditos disponibles para grupos específicos. La mayoría de éstos han sido fondos de préstamos renovables o fondos de garantías de créditos. No se sabe mucho acerca de su impacto y desempeño. Una iniciativa reciente, lanzada por el Programa de Finanzas Sociales, contribuirá a obtener un mejor panorama de la calidad de esos fondos. La Memoria del Director General de la OIT presentada a la CIT 2001 en subrayó la importancia estratégica de las finanzas y microfinanzas para el Trabajo Decente. Dentro del Marco de las Políticas Estratégicas para el período 2002-2005 se procura que la labor de la OIT sobre finanzas informales y microfinanzas se concentre en:

- erradicar la servidumbre por endeudamiento por lo menos en un 30 por ciento;
- integrar los componentes financieros en todos los programas de la OIT enfocados hacia la pobreza;
- extender globalmente el diálogo relativo a las políticas con los Bancos Centrales y Ministros de Finanzas a fin de asegurar mejores resultados sociales de las reformas del sector financiero;
- dentro del marco de los PRSP, orientar el financiamiento hacia los fondos sociales y mecanismos principales similares.

Nota

¹ El informe Global de la OIT sobre Trabajo Forzoso elevado a la CIT en 2001 examina las desastrosas consecuencias sociales de los mercados financieros locales monopólicos y atrasados que conducen a la servidumbre por endeudamiento.

Los costos de la informalidad: un ejemplo de la India

El trabajo informal puede brindar algunos beneficios inmediatos a trabajadores y empleadores por igual, pero los costos sociales son elevados. Por lo tanto, ¿la mayor cantidad de obligaciones desvirtúa los logros a corto plazo? El autor ofrece una opinión personal, que no representa necesariamente las opiniones de NCAER.

Ratna M. Sudarshan

Economista Principal
Consejo nacional de investigación
de economía aplicada (NCAER)
Nueva Delhi

Un trabajador con empleo estable y un lugar de trabajo definido está rodeado de un conjunto de beneficios que constituyen su «costo a la compañía». Estos incluyen las instalaciones de comunicaciones que se le ofrecen, el local y equipamiento de oficina y su mantenimiento. También incluyen beneficios como disposiciones de pensión, gastos médicos, costos escolares, beneficios de maternidad, etc.

Es fácil creer que reemplazar a ese trabajador por otro que está contratado y disponible como mano de obra flexible a corto plazo sería ventajoso para el trabajador y el empleador, sin grandes pérdidas para el resto del mundo. ¿Acaso no gana el trabajador con la flexibilidad de horario, y el empleador mediante menores inversiones en infraestructura? Planteado así, este interrogante es difícil de responder si uno está situado en el mundo en desarrollo, porque la mayoría de los trabajadores no están, para empezar, en un medio laboral estable. Sin embargo, la pregunta puede invertirse: considerando un trabajador en empleo informal, ¿para la compañía o para el país existen costos para mantener la informalidad, en los que no se incurriría con cierto grado de formalización del sistema de trabajo?

Aunque los términos trabajo «formal» e «informal» son utilizados en el sentido de opciones alternativas, en la práctica existe un espectro de acuerdos laborales. Al moverse a lo largo del espectro, un trabajador podría beneficiarse con la regularidad de los acuerdos laborales, seguridad de tenencia o acceso a beneficios y finalmente gozar de una situación donde todo esto estuviese disponible.

Consideremos una trabajadora independiente trabajando a destajo en una familia pobre de la India. Esta clase de labor se caracteriza por la ausencia de un empleador, inexistencia de un contrato escrito, ausencia de horario laboral fijo, ninguna seguridad de salario mínimo alguno. Es posible colocar este trabajo en el extremo «informal» del espectro. Si esta trabajadora se une a un sindicato y por lo tanto es capaz de pedir un salario mayor u obtener acceso a algunos beneficios, la utilización de una voz colectiva también ha posibilitado un pequeño movimiento de alejamiento de la aislada y extremadamente vulnerable situación de completa informalidad. Ese movimiento que los distancia de la total informalidad aún se queda corto de lo que se describiría como

una situación de trabajo formal. Si consideramos cuáles serían las implicaciones de ese cambio, típicamente tendría como resultado cambios como éstos: la mujer *a*) se volvería visible como trabajadora; *b*) quizás se incorpore a un grupo de trabajadores, en una asociación o sindicato de algún tipo, a través de los cuales ella tendría acceso a algunos beneficios; *c*) quizás podría reclamar un salario mínimo, y *d*) quizás podría obtener mejor acceso a instituciones de ahorro, así como a capacitación y perfeccionamiento técnico.

Con tan bajos niveles de ingresos es improbable que esta medida la convierta en una contribuyente. De hecho es más probable que aumenten sus reclamaciones a los organismos de apoyo gubernamental. Ella pondrá más cuidado ahora en enviar sus hijos a la escuela. Podrá estar más dispuesta y ser capaz de acceder a los servicios de salud pública.

Que estos resultados no son puramente hipotéticos lo confirmó la experiencia de la Asociación de Mujeres Trabajadores por Cuenta Propia (SEWA) en Ahmedabad, India, y posteriormente fue apoyado por los resultados de las investigaciones. La experiencia de la SEWA demuestra los resultados de organizar e intentar reducir algunas de las peores consecuencias del empleo informal entre trabajadores pobres. En su informe anual, la SEWA brinda sus propios cálculos sobre cuánto empleo nuevo ha generado a través de sus actividades, nuevo acceso a beneficios, y las contribuciones que sus miembros han realizado a agencias como compañías de seguros.

Por ejemplo, la SEWA calcula que los beneficios adicionales (en la forma de aumentos de la tasa salarial y otros beneficios como becas, beneficios de seguridad social, etc.) alcanzaron el 12 por ciento del total de ingresos del nuevo empleo urbano¹. Esto implicaría que organizar a las mujeres ayudó a asegurar más su empleo, pero también posibilitó un pequeño movimiento en dirección de la formalidad. La SEWA organiza mujeres no sólo para darles empleo más estable (aun cuando esto es empleo informal y ellas todavía son pobres) sino también para brindarles cierto

acceso a través de la masa de afiliados de la SEWA a seguros, oportunidades de ahorro, capacitación, perfeccionamiento técnico y una gama de apoyos de ese tipo. Esta combinación de intervención en el desarrollo y acción sindical permite a las mujeres cambiar algo su comportamiento como agentes económicos. Por ejemplo, ellas ahora podrían poner a sus hijos en centros de cuidado infantil, una medida asociada no sólo con mejores oportunidades para el niño sino también con que la mujer pueda trabajar con más regularidad y ganar mejor. O podrían tomar una pequeña póliza de seguros para ayudar con los gastos médicos, etc. O podrían ahorrar sumas pequeñas pero regulares a fin de construir una casa².

Una manera de describir esto, aunque perversa, es decir que de hecho son costos para la economía del empleo en «formalización». Las trabajadoras que antes eran invisibles y pasivas ahora están exigiendo inversiones en instalaciones de cuidado infantil, instituciones de microfinanciación y oportunidades de capacitación. Una mejor interpretación sería argumentar que estas inversiones tienen una utilidad extremadamente positiva para la economía en general, ya sea que deseemos evaluar éstas desde la perspectiva del crecimiento potencial o de la equidad y el desarrollo humano.

La posibilidad de que aun un pequeño grado de formalización tiene que generar tales factores externos puede ser ilustrada con los resultados de diferentes estudios. Por ejemplo, un estudio reciente llevado a cabo en Ahmedabad demostró que las empresas informales pagaban una serie de sumas a las autoridades para poder realizar sus negocios, aunque no sin hostigamiento³. Del pago total realizado, casi el 62 por ciento fue recaudado ilegalmente, o sea en forma de sobornos. Presumiblemente, si el Estado recaudara esos pagos legalmente y también demostrara su genuina preocupación mediante la adjudicación de recursos que benefician a las empresas informales – simples ejemplos serían el acceso legal a espacios públicos (especialmente importante para los vendedores), mejor ilumi-

nación y caminos públicos, mejor drenaje, mejor mantenimiento de espacios públicos utilizados por todos, etc., – esto podría resultar en un doble logro. El beneficio neto para el Estado en la forma de rentas adicionales posibilitaría mayores inversiones públicas muy necesarias. La única suposición necesaria para este resultado es que las recaudaciones obligatorias podrían ser reemplazadas por un cumplimiento impositivo voluntario, convirtiendo un beneficio privado en uno público.

Otro ejemplo de los aspectos positivos que podrían resultar de cierto grado de formalización proviene de un estudio de trabajadores a domicilio recientemente realizado por el NCAER⁴. Este estudio examinaba a los trabajadores domiciliarios subcontratados elaborando una muestra de grupos seleccionados de tales trabajadores de tres sectores y cuatro lugares. Estos eran *agarbathi* o fabricación de varillas de incienso en Bangalore, Karnataka; armado de *bidi*, vale decir, tabaco en hojas tiernas, en Indore, Madhya Pradesh y distrito norte, Tamil Nadu; y *zardosi* o bordado en hilo de oro en Lucknow.

Alrededor de 600 familias fueron encuestadas (25 por ciento de las cuales era un grupo de control), y también se llevaron a cabo grupos de discusiones y estudio de casos. El estudio confirma que el trabajo domiciliario subcontratado está en aumento en estos sectores desde mediados de la década de los setenta, debido principalmente al aumento de la demanda, en especial la demanda para la exportación de *zardosi* y *agarbathi*, y por el esfuerzo para evitar la legislación laboral en el caso del *bidi*. Con la extensión del trabajo domiciliario a más hogares urbanos, así como a áreas rurales o semiurbanas, aumentó la participación de la mujer. El trabajo a domicilio en estos sectores es así marcadamente intensivo y femenino, más aún en el caso del *agarbathi*, seguido por el *zardosi*. Esto no es un ejemplo de empleos formales convirtiéndose en informales, sino un ejemplo de la creación preferente de nuevos empleos informales en lugar de formales.

Para comprender esta preferencia por el empleo informal – en este caso el trabajo

domiciliario – se ha argumentado desde un punto de vista teórico y de la eficiencia que la subcontratación puede ser más eficaz que el empleo asalariado en estos sectores⁵. Los factores que explican la elección de la subcontratación por encima del empleo asalariado incluyen los siguientes. Desde el punto de vista de los trabajadores, el valor de trabajar cerca de sus hogares o en ellos es que pueden también realizar otras actividades. Esto los predispone en favor del empleo subcontratado. En un contexto cultural, donde a menudo existen ciertas barreras mentales a que las mujeres trabajen fuera del hogar, con el trabajo domiciliario no es necesario cuestionamiento alguno de las funciones de género existentes, aumentando la aceptación de este tipo de acuerdo laboral para las familias. Para los contratistas, el trabajo externo implica ahorrar en varios tipos de costos. Por ejemplo, las reglamentaciones relacionadas con el trabajo (y sus costos) pueden ser evitadas; se ahorra en costos de espacio. En gran medida, la tecnología determina la viabilidad de esa contratación externa: es viable cuando no se requieren grandes inversiones en equipamiento, vale decir, la tecnología utilizada es tal que cada trabajadora es capaz de suministrarlo por sí misma. Principalmente, lo que hace de esto un arreglo viable es la existencia de fuertes redes sociales que constituyen un sistema informal que administra el ingreso a un tipo particular de empleo, la adquisición de técnicas y controles sociales que posibilitan la utilización de acuerdos verbales con un alto grado de seguridad de que los trabajadores cumplirán con ellos. Como el sistema posee un razonable grado de estabilidad se pueden llevar a cabo transacciones repetidas con los mismos trabajadores, reduciendo los costos aún más.

La encuesta del NCAER confirma, sin embargo, que desde la perspectiva del bienestar existen asuntos de importancia relacionados con demoras en los pagos, cosechas, servidumbre por deudas y otras formas de control y seguridad social, que hacen que el sistema sea imperfecto. Otros resultados incluyen la incidencia del trabajo infantil. Se descubrió que el porcentaje

de niños que trabajan en el hogar está entre el 1,2 y el 6 por ciento para los de 5 a 10 años de edad, y entre el 2,8 y el 43 por ciento para los de 11 a 14 años de edad. En general, se encontró que trabajaban más niñas que varones, que un porcentaje mucho mayor del grupo de niños de mayor edad está trabajando, y que alrededor del 20 por ciento de los niños que trabajan entre las edades de 5 a 14 años también asisten a la escuela. Entre los tres sectores, la mayor participación de niños es en el *zardosi*. Sin embargo, los niños del grupo de control no estaban trabajando. Se halló que el estado de salud de los trabajadores domiciliarios era generalmente malo.

La encuesta descubrió que los trabajadores del *bidi* tenían mejor acceso a salud y educación. Se hacía mayor uso de las instalaciones de salud pública y una mayor proporción de niños estaban inscritos en la escuela. En términos del espectro de formalidad e informalidad, puede considerarse que los trabajadores del *bidi*, al estar organizados y tener también acceso a un fondo de previsión social – el Fondo de Bienestar de Trabajadores de Bidi – han dado un paso hacia la formalización. Esto parece haber tenido efecto, especialmente respecto a la escolaridad de los niños y a la conciencia sanitaria. Sin embargo, para obtener mejores resultados se requerirían más inversiones: quedó de manifiesto que para encarar el tema de las malas condiciones de salud se requieren mejoras en el ambiente, dentro y de fuera de la casa, mediante un mejor saneamiento y suministro de agua y energía.

Si el gobierno ha de tener éxito en algunos de sus declarados objetivos políticos, necesita ser capaz de llegar a los que están fuera de alcance: las áreas y grupos de personas más difíciles. Por ejemplo, el Estado se ha comprometido a universalizar la educación para todos los niños. Si se cumple este objetivo y si esa escolaridad ha de conducir a mejores niveles de capacitación y oportunidades para los niños, entonces cualquier nivel de dedicación de los niños al trabajo domiciliario que no sea puramente voluntario y una manera de aprender algo nuevo, se con-

vierte en tema de preocupación. El modo en que la producción se realiza está así ligado a una serie de consecuencias sociales. El crecimiento económico está claramente ligado a la productividad, la cual a su vez está vinculada a las condiciones de salud y educación de las personas. Los resultados de la experiencia de la SEWA y de las investigaciones citadas anteriormente sugieren que existe un estrecho vínculo entre el empleo informal (excluido, por supuesto aquel empleo que se encuentra en el extremo de ingresos elevados), y tener acceso a las instituciones mediante las cuales se obtiene educación, capacitación, atención médica y crédito. Parece también que ese acceso puede lograrse a través de pequeños movimientos en dirección a la formalización y no necesariamente requieren la plena conversión del empleo de totalmente informal a totalmente formal.

Diversos costos significativos de la informalidad fueron documentados: los sobornos y el aumento del mercado negro, los bajos niveles de desarrollo humano, como lo evidencian el elevado analfabetismo y las malas condiciones de salud, los niños que trabajan pero no asisten a la escuela.

Cabe preguntarse cuán típico sería el argumento anterior: los ejemplos están después de todo, basados en pequeñas muestras. Para comprender la importancia de estas pequeñas muestras, puede resultar útil rever una vez más lo que sabemos acerca de la magnitud de la economía informal en la India. Los datos oficiales nos muestran que el sector no organizado contribuye en un 60 por ciento del Producto Bruto Interno, y alrededor del 45 por ciento del componente no agrícola del PBI. Del total de empleo, alrededor del 93 por ciento se estima que es informal, incluido el 83 por ciento de la mano de obra no agrícola.

Por otra parte, la incidencia del empleo informal parece estar en aumento a través de prácticas como la subcontratación. Lo que la muestra nos dice a nivel universal es materia opinable, pero los ejemplos citados anteriormente son bastante típicos. Desde una perspectiva normativa, la situación de

la gran mayoría de trabajadores pobres con empleo informal es lo de mayor relevancia. La evidencia de que una mejora en los términos de empleo podría tener repercusiones sobre los resultados del desarrollo social y los principales intereses humanos, proporciona un útil punto de ingreso con fines normativos.

Los beneficios inmediatos del empleo informal para el contratista o el empleador y, posiblemente, cierto provecho para el trabajador están, así, acompañados por elevados costos sociales. Desde una perspectiva de desarrollo como de equidad, se puede ganar mucho con cierto grado de formalización del trabajo informal.

Notas

¹ SEWA: Informe Anual, 2000, pág. 19.

² Para más detalles, ver SEWA: Informe Anual, 2000, Shri Mahila Sewa Trust, Ahmedabad, y documentación relacionada.

³ Rani, Uma, Jeemol, Unni, 2000. *Urban Informal Sector: Size and Income Generation Processes in Gujarat, Part II*, Informe núm. 3, Nueva Delhi, NCAER, pág. 54.

⁴ NCAER. 2001. «Outsourcing of manufacturing to households: Sub-contracted home based work in India». No publicado.

⁵ Para una discusión más detallada, ver NCAER, 2001, capítulo 3.

El trabajo no declarado, una amenaza para el «modelo social» europeo

En Europa, el trabajo no declarado aumenta y, a corto plazo, corre el riesgo de poner en peligro el «modelo social» europeo. En efecto, menos impuestos y aportes sociales pueden significar menos prestaciones sociales o menos servicios públicos. La Comisión Europea preconiza respuestas integradas a la estrategia europea del empleo. Los sindicatos hacen hincapié en la prevención.

Anne Renaut

Periodista

Especialista en temas sociales europeos

«**C**ontrario a los ideales europeos de «solidaridad y justicia social»¹, el trabajo informal en Europa corresponde al trabajo no declarado, cuya amplitud es difícil de determinar por definición.

La Comisión Europea define la economía no declarada como «toda actividad remunerada de naturaleza legal pero no declarada a los poderes públicos, teniendo en cuenta las diferencias existentes entre los sistemas reglamentarios de los Estados miembros». Ello representa entre un 7 y un 16 por ciento del producto interno bruto (PIB) de la Unión Europea, dependiendo del método de estimación utilizado, o entre un 7 y un 19 por ciento del total de empleos declarados². Según otro estudio, unos 30 millones de personas trabajaban en negro en la Unión Europea en el período 1997-1998³.

Identificar cuantitativamente el fenómeno es pues una tarea a largo plazo. Sin embargo, la Comisaria Europea de Asuntos Sociales y Empleo, Anna Diamantopoulou, dispuso que este trabajo de cuantificación fuera realizado en primer lugar, puesto que si «se puede cuantificar» el fenómeno, «se podrá enfrentar», explicó con ocasión de la publicación de un informe sobre las políticas de lucha contra el trabajo en negro⁴.

Se pueden distinguir tres grupos de países: aquellos cuya economía no declarada representaría alrededor de un 5 por ciento del PIB (países escandinavos, Irlanda, Austria y Países Bajos), aquellos en los que la misma representaría más de un 20 por ciento del PIB (Grecia, Italia) y, por último, un grupo intermedio (por un lado el Reino Unido, Alemania y Francia, y por otro lado, Bélgica y España, con un porcentaje un poco más elevado).

Ahora bien, la situación parece estar agravándose y en numerosos Estados miembros la economía informal progresa incluso más rápidamente que la economía formal. Además, hay que agregar el hecho de que, en los años venideros, es posible que el trabajo no declarado se instaure nuevamente hacia el este de Europa, debido a un fenómeno de expansión.

Fuerte densidad de mano de obra

El trabajo no declarado se concentra en los sectores con fuerte densidad de mano de obra y bajas ganancias como la agricultura, la construcción o el servicio doméstico, como así también en la industria manufacturera y los servicios comerciales, cuya competitividad depende esencialmente de

los costos (como la industria textil en Europa meridional). El trabajo no declarado también está presente en los sectores innovadores, sobre todo en el de los trabajadores independientes.

Los trabajadores y trabajadoras no declarados son, con frecuencia, personas que acumulan dos empleos, que están al mismo tiempo en la economía formal y en la economía informal. Además está la población «económicamente no activa» (estudiantes, amas de casa, pre-jubilados), los desempleados y los naturales de los países del Tercer Mundo que residen en forma ilegal en la Unión Europea. Sin embargo, en Europa, estos inmigrantes clandestinos no son por cierto los que más contribuyen al desarrollo del trabajo en negro, si bien son los que están más expuestos a malas condiciones de trabajo. Presentes en la construcción y la agricultura, se hacen cada vez más numerosos en los servicios.

Los perfiles difieren según los países. En los países escandinavos, Países Bajos, Bélgica, Francia y Reino Unido, el trabajador no declarado es en general un joven no calificado. En Europa meridional, los trabajadores no declarados son a menudo jóvenes, mujeres que trabajan a domicilio e inmigrantes clandestinos.

Pobreza, disposiciones fiscales

Una de las principales causas del trabajo en negro es la pobreza y es por eso que se trata de un fenómeno más acentuado en las regiones pobres y en los sectores de bajos ingresos.

El trabajo no declarado también se ve favorecido por la demanda creciente de «servicios personalizados» (salud, limpieza, etc.), la reorganización de la industria de la subcontratación en cadenas de abastecimiento (que provoca un aumento de trabajadores independientes, a veces no declarados) y la difusión de tecnologías llamadas «livianas» (como los ordenadores personales).

En ese sentido, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) destaca la influencia de los cambios tecnológicos y de las

reestructuraciones permanentes (incluidas las transferencias).

El desarrollo del trabajo en negro también está asociado, en el caso de los particulares, a un nivel especialmente elevado de deducciones fiscales y sociales y, para las empresas, a un exceso de cargas administrativas y gastos generales. Su principal atracción es de naturaleza económica – estima la Comisión Europea – ya que «este tipo de actividad permite aumentar los ingresos y escapar a los impuestos sobre dichos ingresos y a las cargas sociales».

La amplitud del fenómeno depende igualmente de las nuevas formas de trabajo (horarios atípicos, contratos temporarios), de la estructura industrial (el trabajo no declarado es más común en las economías locales en las que hay muchas pequeñas empresas) o, inclusive, de la competitividad del sector (el trabajo no declarado se convierte a veces en la única oportunidad de supervivencia para las empresas en declive, frente a sus competidores).

Pero para la CES sería «demasiado simple» decir que las causas del trabajo no declarado residen en la importancia de las cargas fiscales y sociales o en la rigidez de la legislación laboral que afectan a la competitividad y a la productividad. «En realidad – señala la CES – las empresas europeas llegaron a un nivel de productividad comparable al de las empresas estadounidenses.»

La CES denuncia sobre todo «la individualización y la liberalización ciegas, la proliferación de contratos atípicos, [...] el intento de limitar el papel de la negociación colectiva y de reducir los derechos de los trabajadores». Para los sindicatos europeos, estas nuevas formas de organización del trabajo no han permitido encontrar el «justo equilibrio entre flexibilidad y seguridad» y han contribuido al desarrollo del trabajo en negro.

De una manera general, la CES solicita que las causas del trabajo no declarado sean objeto de un «análisis más detallado», en lugar de caer en afirmaciones «demasiado simplistas».

Círculo vicioso

Difícil de evaluar, favorecido por múltiples factores, el trabajo no declarado en Europa corre el riesgo de poner de nuevo en cuestionamiento al «modelo social» europeo. «El trabajo no declarado amenaza la financiación de los servicios sociales, ya sometido a otras presiones, debilita la protección social de los ciudadanos, reduce las perspectivas del mercado laboral y puede perjudicar la competencia», estima la Comisión Europea.

Efectivamente, el trabajo en negro tiene una incidencia significativa sobre las finanzas públicas, considerando la pérdida de ingresos fiscales y de aportes sociales. Ahora bien, la disminución de los ingresos se traduce en una reducción del nivel de los servicios que el Estado puede brindar. Ello crea un círculo vicioso, ya que los gobiernos deberían aumentar los impuestos para continuar brindando estos servicios, lo que fomenta aún más el trabajo no declarado.

Para las personas, las consecuencias son igualmente perjudiciales. Generalmente, el trabajador no declarado no sólo no está cubierto contra accidentes de trabajo sino que además no se beneficia de las prestaciones por desempleo. Tampoco tiene derecho a seguro de salud o a una jubilación cuando ésta proviene de la recaudación de aportes, y tampoco podrá acceder a jubilaciones complementarias.

El trabajador no declarado que no acumula dos empleos pierde también las ventajas asociadas a un contrato de trabajo formal, como la capacitación, los aumentos de acuerdo a una escala preestablecida de salarios o al sentimiento de pertenencia a una empresa. Asimismo, tendrá más dificultades para cambiar de empleo. Igualmente, el desarrollo de la economía informal agrava las desigualdades entre los sexos.

¿Represión o prevención?

Para luchar contra este fenómeno, un estudio de la Comisión sugiere que cada Estado miembro instrumente una combinación de medidas (*policy mix*) adaptada a

su contexto, sin preconizar recetas tipo⁵. En el ámbito comunitario, este estudio recomienda incluir estas acciones dentro de la estrategia europea para el empleo, siguiendo las directivas de 2001 (que recomiendan medidas que fomenten la búsqueda de trabajo en el sector formal, la supresión de obstáculos al empleo y al espíritu de empresa, la creación de formas de trabajo flexible y la defensa de políticas de igualdad de oportunidades).

Indudablemente, la CES participa de este enfoque, ya que la creación de empleos en la economía formal favorecerá el aumento de ingresos en materia fiscal y social. Pero no está de acuerdo en que esto «se transforme en una excusa para una mayor liberalización, como así también para un aumento de los controles y sanciones dirigidas a desempleados e inmigrantes del Tercer Mundo». Lo que se necesita es «una estrategia de inclusión mediante medidas activas del mercado laboral y no una estrategia de exclusión», señala la organización sindical⁶.

Al considerar el trabajo no declarado como un problema de personas que se aprovechan del sistema poniendo en peligro la solidaridad, el informe publicado por la Comisión recomienda⁷ una intervención basada en la represión, con aumento de controles y sanciones y con creación de redes de cooperación multidisciplinarias.

No obstante, la Comisión exhorta a ponerse en guardia contra las políticas de sanciones que dicen «no ser tan eficientes como deberían». Por su parte, la CES estima que debe hacerse hincapié en la prevención, sin que la misma lleve a una liberalización.

Según el estudio⁸, teniendo en cuenta que el trabajo clandestino es la consecuencia de una mayor flexibilidad del mercado laboral y de la adaptación menos rápida de la legislación existente, se exhorta a los Estados miembros a tomar medidas de prevención tales como reducciones fiscales, rebajas en los aportes sociales, liberalización y flexibilización de las relaciones laborales (trabajo temporal, trabajo estacional).

Pero, al igual que la CES, algunos predicen que las rebajas de impuestos en sí

no disminuirán automáticamente la magnitud de la economía informal. Se trata, más que nada, de aplicar en forma eficiente las medidas fiscales, teniendo en cuenta el papel que desempeña la administración y la amplitud de la corrupción o del fraude.

«Una mejor aplicación fiscal podría conducir a un aumento significativo de los ingresos», afirma la CES, sugiriendo reformas fiscales concretas que no incluirían a los bajos salarios dentro del sistema de impuestos directos.

Asimismo, la Comisión está dispuesta a aceptar medidas tendentes a impulsar el acceso a la economía formal mediante la supresión de formalidades, subvenciones para la creación de nuevas empresas o préstamos para financiar los impuestos de los trabajadores.

Por último, cuando el trabajo no declarado está asociado a actitudes o a la cultura, se exhorta a los Estados miembros a organizar campañas de sensibilización e información.

El Parlamento Europeo, también favorable a una doble estrategia preventiva y represiva, sugiere reducir en particular el IVA para los servicios con alto coeficiente de mano de obra y tomar iniciativas para reglamentar y normalizar el trabajo doméstico remunerado, realizado mayoritariamente por mujeres⁹.

A nivel comunitario, solicita una acción legislativa con el fin de coordinar las políticas fiscales y la seguridad social. También solicita que la Comisión evalúe en particular la incidencia del trabajo transfronterizo no declarado y la explotación del trabajo de menores.

Además, según el Parlamento, las «ovejas negras» deberán ser excluidas en el momento de la adjudicación de mercados públicos por las instituciones de la Unión Europea en los Estados miembros. En una palabra, ningún mercado deberá ser adjudicado a ninguna empresa cuya oferta esté basada, aunque sea parcialmente, en el trabajo en negro.

El Parlamento sugiere también que los interlocutores sociales tengan derecho a

una acción judicial colectiva, con el fin de controlar mejor el trabajo en negro.

Aún no es prioritario

Del lado sindical, ciertos representantes de sectores «sensibles», como la limpieza, la construcción o la agricultura, se interesaron en el tema, el que, sin embargo, aún no parece ser prioritario a los ojos de los sindicalistas europeos.

Es así que a fines de 1998, el sector limpieza de la Federación Europea de Sindicatos de Servicios, UNI-Europa, y los empleadores de la Federación Europea de la Limpieza Industrial se comprometieron a llevar a cabo campañas de información contra «los efectos nefastos de la política de atribución de mercados públicos en condiciones anormalmente bajas»¹⁰ y exigieron una reducción del IVA sobre los servicios de limpieza a particulares. En enero de 2001, estas mismas organizaciones señalaron la «relación de causa a efecto entre la subcontratación de falsos trabajadores independientes y el desarrollo del trabajo en negro»¹¹.

Por su parte, en noviembre de 2001 la Federación Europea de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FETCM) lanzó una encuesta sobre este tema entre sus afiliados, cuyas conclusiones se esperan para el año 2003.

Los autores de un estudio¹² efectuado por el sector agrícola de la Federación Europea de Sindicatos de la Alimentación, Agrícolas y del Turismo (EFFAT) formularon varias propuestas interesantes. En efecto, la agricultura es uno de los mercados de trabajo «menos reglamentado», caracterizado por «la precariedad y la miseria de su condición salarial», en donde el sindicalismo tiene «poca influencia».

Es por eso que la Política Agrícola Común (PAC) debería, ante todo, estabilizar el volumen del empleo y mejorar los ingresos de los productores y trabajadores agrícolas. También debería hacer que los que dan las órdenes se hicieran responsables de sus subcontratistas y, para eso, debería impulsar la cooperación entre sindicatos y asociaciones de consumidores e

incluso reagrupar las actividades (desde el sector agroalimentario a la gran distribución) en un mismo sindicato. Además de una mejor aplicación de la ley, los autores proponen también establecer a nivel europeo una «sanción del trabajo en negro», y premiar financieramente a los «mejores contratos», con el fin de luchar contra la precariedad. Dado que el porcentaje de sindicación de los trabajadores de temporada, sobre todo extranjeros, es cercano a cero, los encuestadores sugieren organizar a los trabajadores y trabajadoras siguiendo el ejemplo de los chipriotas que mantienen guardias sindicales de temporada o instrumentar oficinas sindicales móviles.

Notas

¹ Comisión Europea: *Comunicación sobre el trabajo no declarado*, Bruselas, 7 de abril de 1998.

² Schneider, F.: *The Size and Development of the Shadow Economies and Shadow Economy Labor Force of 21 OECD Countries*, agosto de 2001.

³ Confederación Europea de Sindicatos (CES): «Elementos para la discusión», documento de trabajo presentado al Comité sobre el empleo, del 19 y 20 de octubre de 1998.

⁴ Mateman, S., y Renooy, P.: *Undeclared Labour in Europe. Towards an Integrated Approach of Combining Measures*, informe realizado para la comisión, de fecha octubre de 2001, publicado en Bruselas en febrero de 2002. Siete países son estudiados (Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia).

⁵ *Ibid.*

⁶ CES, *op. cit.*

⁷ Mateman y Renooy, *op. cit.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Parlamento Europeo: Resolución sobre el trabajo no declarado, 21 de septiembre de 2000.

¹⁰ UNI-Europa, Federación Europea de la Limpieza Industrial: declaración conjunta del 4 de diciembre de 1998.

¹¹ UNI-Europa, Federación Europea de la Limpieza Industrial: conclusiones conjuntas sobre un informe relativo a ciertos aspectos claves del sector de la limpieza industrial en Europa, 31 de enero de 2001.

¹² EFFAT: *El trabajo en negro en la agricultura*, Bruselas, noviembre de 1997.

Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal

*90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo
(Ginebra, junio de 2002)*

1. Reconociendo el compromiso de la OIT y sus mandantes de convertir el trabajo decente en una realidad para todos los trabajadores y empleadores, el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo invitó a la Conferencia Internacional del Trabajo a abordar el tema de la economía informal. El compromiso del trabajo decente se sustenta en la afirmación de la Declaración de Filadelfia de que todos los seres humanos tienen derecho a desarrollarse «en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades». Nuestro objetivo ahora será ocuparnos del gran número de trabajadores y empresas que a menudo no están reconocidos ni protegidos por los marcos jurídicos y reglamentarios y que se caracterizan por un alto grado de vulnerabilidad y pobreza, así como de remediar esos déficit de trabajo decente.
2. La promoción del trabajo decente para todos los trabajadores, mujeres y hombres, con independencia de dónde trabajen, requiere una estrategia general: hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, crear mayores y mejores oportunidades de empleo e ingresos, ampliar la protección social y fomentar el diálogo social. Estas dimensiones del trabajo decente se refuerzan entre sí y constituyen una estrategia integrada de lucha contra la pobreza. La dificultad de reducir los déficit de trabajo decente es mucho mayor cuando el trabajo realizado está al margen del ámbito o campo de aplicación de los marcos jurídicos e institucionales. Hoy día, son muchas las personas que trabajan en la economía informal porque en su mayoría no pueden encontrar otro trabajo o emprender actividades empresariales en la economía formal.
3. Si bien no existe una descripción o definición precisa aceptada universalmente, por lo general se entiende que el término «economía informal» abarca una gran variedad de trabajadores, empresas y empresarios con características identificables. Todos ellos tropiezan con determinados inconvenientes y problemas de distinta intensidad en los contextos nacionales, rurales y urbanos. El término «economía informal» es preferible al de «sector informal», ya que las actividades de los trabajadores y las empresas a los que se aplica no se pueden asociar con un único sector de la economía, pues sus actividades abarcan diversos sectores. No obstante, el término «economía informal» suele restar importancia a los vínculos, las zonas grises y la interdependencia existentes entre las actividades formales y las informales. El término «economía informal» hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen

de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos. Las labores de la OIT deben tener en cuenta las dificultades conceptuales que se derivan de esa gran diversidad.

4. Entre los trabajadores de la economía informal hay trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia. La mayoría de los trabajadores por cuenta propia se encuentran en condiciones tan inseguras y vulnerables como las de los trabajadores asalariados, y pasan de una situación a otra. Dado que carecen de protección, derechos y representación, esos trabajadores suelen quedar atrapados en la pobreza.
5. En algunos países, el término «economía informal» hace referencia al sector privado. En algunos otros países, se considera sinónimo de economía «sumergida», «oculta» o «gris». Sin embargo, la mayoría de los trabajadores y las empresas de la economía informal producen bienes y servicios lícitos, aunque a veces no cumplan los requisitos legales de procedimiento, por ejemplo en los casos de incumplimiento de los requisitos de registro o los trámites de inmigración. Se debería distinguir entre esas actividades y las actividades delictivas o ilegales, como la producción y el tráfico de drogas ilegales, que están contempladas en el derecho penal, y no pueden ser reglamentadas o amparadas por la legislación laboral o comercial. Asimismo, puede haber zonas grises en las que la actividad económica tenga características de la economía formal y de la informal, por ejemplo, cuando los trabajadores formales perciben remuneraciones no declaradas, o cuando existen en el interior de las empresas formales grupos de trabajadores con condiciones salariales y laborales propias de la informalidad.
6. La economía informal absorbe a trabajadores que, de otro modo, no tendrían trabajo ni ingresos, sobre todo en los países en desarrollo que cuentan con una importante fuerza laboral en rápida expansión, por ejemplo en los países en que se ha despedido a trabajadores como consecuencia de la aplicación de programas de ajuste estructural. La mayoría de las personas no se incorporan a la economía informal por elección, sino por la necesidad de sobrevivir. Cuando se dan sobre todo altas tasas de desempleo, subempleo y pobreza, la economía informal tiene un importante potencial para crear trabajo y generar ingresos porque es relativamente fácil acceder a ella y los niveles de exigencia en materia de educación, calificaciones, tecnología y capital son muy bajos, si bien los empleos creados de este modo a menudo no reúnen los criterios del trabajo decente. La economía informal contribuye asimismo a satisfacer las necesidades de los consumidores pobres, al proporcionar bienes y servicios que se pueden conseguir fácilmente y a precios módicos.
7. Los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal pueden tener un gran potencial empresarial. Los trabajadores de la economía informal también tienen un cúmulo de capacidades. Muchos de ellos tienen auténtica visión para los negocios, creatividad, dinamismo y espíritu de innovación, y ese potencial podría propiciarse si se eliminasen ciertos obstáculos. La economía informal también podría servir de vivero de empresas y de oportunidad para adquirir calificaciones permanentes. En ese sentido, puede ser una etapa transitoria para acceder y pasar a la economía formal, si se aplican estrategias eficaces.
8. En muchos países, tanto en desarrollo como industrializados, los cambios en la organización del trabajo están vinculados al crecimiento de la economía informal. Los trabajadores y las unida-

des económicas intervienen cada vez más en sistemas de trabajo flexibles, incluida la contratación externa y la subcontratación, y algunos se encuentran en la periferia del núcleo empresarial o al final de la cadena de producción y tienen déficit de trabajo decente.

9. Los déficit de trabajo decente son más acusados en la economía informal. Desde el punto de vista de los trabajadores no protegidos, los aspectos negativos del trabajo de la economía informal superan con creces los aspectos positivos. Los trabajadores de la economía informal no están reconocidos, registrados, reglamentados o protegidos en virtud de la legislación laboral y la protección social, por ejemplo en los casos en que su situación de empleo es ambigua y, por consiguiente, no pueden disfrutar de sus derechos fundamentales, ejercerlos o defenderlos. Como generalmente no están organizados, la representación colectiva ante los empleadores o las autoridades públicas es insuficiente o inexistente. A menudo, el trabajo de la economía informal se caracteriza por lugares de trabajo pequeños o no definidos, condiciones de trabajo inseguras e insalubres, bajos niveles de competencias y productividad, ingresos bajos o irregulares, largas jornadas laborales y por falta de acceso a la información, los mercados, los recursos financieros, la formación y la tecnología. Puede decirse que los trabajadores de la economía informal se caracterizan por diferentes niveles de dependencia y vulnerabilidad.
10. Aunque están expuestos a mayores riesgos y, por lo tanto, están más necesitados, la mayoría de los trabajadores de la economía informal no recibe protección social ni prestaciones de la seguridad social, o reciben muy pocas, por parte de sus empleadores o del gobierno. Más allá de la cobertura tradicional de la seguridad social, los trabajadores de la economía informal carecen de protección social en ámbitos como la educación, la capacitación, la formación, la asistencia sanitaria o el cuidado de los niños, que son especialmente importantes para las trabajadoras. La falta de protección social es un aspecto clave de la exclusión social de los trabajadores de la economía informal.
11. Aunque algunas personas de la economía informal tienen ingresos superiores a los de los trabajadores de la economía formal, los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal suelen caracterizarse por la pobreza, que da lugar a exclusión, vulnerabilidad y sentimiento de impotencia. La mayoría de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal no disfrutan de derechos de propiedad seguros, lo que impide su acceso al capital y los créditos. También tienen dificultades para acceder a sistemas jurídicos y judiciales que les permitan hacer respetar sus contratos y tienen un acceso escaso o nulo a las infraestructuras públicas y los beneficios. Son susceptibles de acoso, incluso sexual, y otras formas de explotación y abusos, como la corrupción y el soborno. Las mujeres, los jóvenes, los migrantes y los trabajadores de cierta edad son especialmente vulnerables a los déficit más graves de trabajo decente en la economía informal. El trabajo infantil y el trabajo en régimen de servidumbre son elementos característicos de la economía informal.
12. Las empresas que no están registradas ni reguladas a menudo no pagan impuestos ni conceden prestaciones o derechos a los trabajadores, lo que constituye competencia desleal para otras empresas. Por su parte, los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal no siempre contribuyen al sistema tributario, aunque muchas veces ello se deba a su pobreza. Esas situaciones pueden privar al gobierno de ingresos públicos, con lo que sus posibilidades de ampliar los servicios sociales se ven limitadas.

13. A fin de promover el trabajo decente, es necesario eliminar los aspectos negativos de la informalidad al tiempo que se vela por que las oportunidades de subsistencia y capacidad empresarial no se destruyan y se fomenta la protección e incorporación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en la formal. Sólo se podrá avanzar de manera sostenible hacia el trabajo decente, reconocido y protegido si se determinan y abordan las causas subyacentes de la informalidad y las barreras que existen a la incorporación en la economía formal.
14. La informalidad es, ante todo, una cuestión de gobernanza. Muchas veces, el crecimiento de la economía informal puede deberse a políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces, encubiertas o mal aplicadas, a menudo desarrolladas sin consultas tripartitas, así como a la falta de marcos jurídicos e institucionales favorables y de buena gobernanza para la aplicación correcta y eficaz de las políticas y leyes. En aquellos casos en que las políticas macroeconómicas, incluidas las políticas de ajuste estructural, reestructuración económica y privatización, no se han centrado suficientemente en el empleo, éste se ha reducido o no se han creado nuevos puestos de trabajo adecuados en la economía formal. La ausencia de un crecimiento económico elevado y sostenido limita la capacidad de los gobiernos de facilitar la transición de la economía informal a la formal por medio de la creación de más empleos en la economía formal. Muchos países carecen de políticas de creación de empleo y desarrollo empresarial concretas, y consideran que la cantidad y calidad del empleo es un elemento residual y no un factor necesario para el desarrollo económico.
15. En condiciones adecuadas, el comercio, las inversiones y la tecnología pueden ofrecer a los países en desarrollo y en transición oportunidades para reducir las diferencias que los separan de los países industrializados adelantados y crear puestos de trabajo de calidad. Sin embargo, el problema radica en que los procesos de globalización actuales no son suficientemente incluyentes o justos; los beneficios no llegan a demasiadas personas, especialmente a las que más lo necesitan. La globalización deja al descubierto la mala gobernanza. El comercio, sin subsidios a las exportaciones que distorsionan el mercado, sin prácticas desleales ni aplicación de medidas unilaterales, contribuirá a elevar los niveles de vida, mejorar las condiciones laborales en los países en vías de desarrollo y reducir el déficit de trabajo decente en la economía informal.
16. Dado que una característica definitoria de los trabajadores y las empresas de la economía informal es que, a menudo, no están reconocidos, regulados ni protegidos por la ley, los marcos jurídicos e institucionales nacionales resultan primordiales. La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas fundamentales del trabajo son pertinentes tanto en la economía informal como en la formal. No obstante, algunos trabajadores se encuentran en la economía informal porque la legislación laboral nacional no los contempla adecuadamente o no se aplica de manera eficaz, en parte debido a las dificultades prácticas de la inspección del trabajo. Muchas veces, la legislación laboral no tiene en cuenta la situación real en lo que respecta a la organización moderna del trabajo. Las definiciones inadecuadas de empleado y trabajador pueden tener el efecto contrario de considerar independiente y ajeno a la protección de la legislación laboral al trabajador.
17. Los marcos jurídicos y administrativos inadecuados que no garantizan ni protegen la libertad sindical hacen que los trabajadores y los empleadores tengan dificultades para organizarse. Las organizaciones democráticas, indepen-

dientes y basadas en la afiliación de trabajadores asalariados, trabajadores por cuenta propia, personas independientes o empleadores de la economía informal a veces no pueden actuar en el marco de la legislación local o nacional y a menudo no están reconocidas, suficientemente representadas o quedan excluidas de las instituciones y los procesos de diálogo social. Sin organización ni representación, las personas que se encuentran en la economía informal no suelen tener acceso a otros derechos en el trabajo. No pueden reivindicar sus intereses en materia de empleo mediante la negociación colectiva ni ejercer presión sobre los responsables de la formulación de políticas respecto de cuestiones como el acceso a las infraestructuras, los derechos de propiedad, los impuestos y la seguridad social. Las mujeres y los jóvenes, que representan la mayor parte de los trabajadores de la economía informal, son quienes más adolecen de representación y voz.

18. Las unidades económicas realizan actividades en la economía informal porque la reglamentación inadecuada y las políticas tributarias excesivamente altas hacen que los costos de la formalización sean excesivos y porque las barreras de entrada a los mercados y la falta de acceso a información sobre el mercado, los servicios públicos, los seguros, la tecnología y la formación los excluyen de los beneficios de la formalización. Las legislaciones imponen a las unidades económicas elevados costos de transacción y observancia, que son demasiado onerosos o implican tener que enfrentarse a burocracias corruptas o ineficientes. La ausencia de un sistema adecuado de derechos de propiedad y titularidad de los bienes de los pobres impide generar el capital productivo necesario para el desarrollo empresarial.
19. La informalidad también puede deberse a otros factores socioeconómicos. La pobreza elimina toda oportunidad y posibilidad real de trabajo decente y protegido. Los ingresos bajos e irregulares y, a menudo la falta de políticas públicas, impiden a las personas invertir en la educación y las calificaciones necesarias para incrementar su propia empleabilidad y productividad, así como cotizar de manera continuada a los sistemas de seguridad social. La falta de educación (primaria y secundaria) para desenvolverse eficazmente en la economía formal, sumada a la falta de reconocimiento de las capacidades obtenidas en la economía informal, supone otra barrera de entrada a la economía formal. La escasez de oportunidades de subsistencia en las zonas rurales induce a los migrantes a ejercer actividades informales en zonas urbanas o en otros países. La pandemia del VIH/SIDA – ya sea por enfermedad, discriminación o pérdida de los adultos de los que depende el sustento familiar – empuja a las familias y las comunidades a la pobreza y la supervivencia por medio del trabajo informal.
20. La feminización de la pobreza y la discriminación por motivos de género, edad, origen étnico o discapacidad también significan que los grupos más vulnerables y marginados suelen acabar en la economía informal. Normalmente, las mujeres tienen que conciliar la triple responsabilidad de ganarse el sustento, ocuparse de las tareas del hogar y cuidar a los ancianos y los niños. También se las discrimina en relación con el acceso al desarrollo de los recursos humanos y a otros recursos económicos. Así pues, las mujeres tienen más posibilidades que los hombres de encontrarse en la economía informal.
21. Dado que, a menudo, los déficit de trabajo decente pueden atribuirse a los déficit de buena gobernanza, el gobierno debe desempeñar una función primordial al respecto. La voluntad y el compromiso políticos, así como las estructuras y los mecanismos necesarios para una buena gobernanza, son fundamentales. Las leyes, las políticas

y los programas concretos que se ocupan de los factores responsables de la informalidad con el fin de extender la protección a todos los trabajadores y eliminar las barreras de entrada a la economía formal variarán en función de los países y las circunstancias. En su formulación y aplicación deberían participar los interlocutores sociales y las personas de la economía informal que previsiblemente se beneficiarán de ello. Especialmente en los países que luchan contra altos niveles de miseria y tienen una mano de obra numerosa y en rápido crecimiento, las medidas que se adopten no deberían restringir las oportunidades de los que no disponen de otros medios de subsistencia. No obstante, no debería tratarse de un trabajo que se ejerza a cualquier precio o en cualquier circunstancia.

22. La legislación es un instrumento básico para abordar la importante cuestión del reconocimiento y la protección de los trabajadores y los empleadores de la economía informal. Todos los trabajadores, con independencia de su situación profesional y su lugar de trabajo, deberían poder disfrutar de sus derechos, así como ejercerlos y defenderlos, de acuerdo con lo dispuesto en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas fundamentales del trabajo. Al objeto de garantizar que la legislación laboral brinde una protección adecuada a todos los trabajadores, se debería alentar a los gobiernos a analizar la forma en que han evolucionado las relaciones de empleo, así como a identificar y proteger adecuadamente a todos los trabajadores. La erradicación del trabajo infantil y el trabajo en régimen de servidumbre debería ser un objetivo prioritario.

23. La economía informal proporciona un entorno que permite el desarrollo del trabajo infantil. El trabajo infantil es un componente clave de la economía informal, que mina las estrategias

de creación de empleo y de lucha contra la pobreza, los programas de educación y formación, y las perspectivas de desarrollo de los países. El trabajo infantil también existe en los países industrializados. La erradicación del trabajo infantil requiere una lucha contra la pobreza, una buena gobernanza, un cumplimiento efectivo y un mayor acceso a la educación y la protección social universales. Asimismo, exige un compromiso y una colaboración entre los interlocutores sociales como parte de la promoción de los derechos fundamentales y del programa encaminado a transferir empleos de la economía informal a la formal. La clave del éxito para erradicar el trabajo infantil reside en la creación de empleos de mejor calidad para adultos.

24. Incumbe a los gobiernos ofrecer un marco habilitante a escala nacional y local que respalde los derechos de representación. La legislación nacional debe garantizar y defender la libertad de todos los trabajadores y empleadores, con independencia de dónde y cómo trabajen, de crear las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas sin temor a represalias o intimidaciones. Deben eliminarse los obstáculos al reconocimiento de las organizaciones legítimas, democráticas, accesibles, transparentes, responsables y basadas en la afiliación de trabajadores y empleadores de la economía informal, a fin de que puedan participar en las estructuras y los procesos de diálogo social. Las autoridades públicas deberían incluir esas organizaciones en los debates sobre políticas públicas, así como permitirles acceder a los servicios e infraestructuras que necesitan para actuar de manera eficaz y eficiente y protegerlas de todo acoso o expulsión injustificada o discriminatoria.

25. Las políticas y los programas deberían centrarse en incorporar las unidades económicas y los trabajadores marginados a la economía formal, redu-

ciendo así su vulnerabilidad y grado de exclusión. Ello significa que deberían concebirse y aplicarse programas que aborden el tema de la economía informal, como los que ofrecen educación, formación, microfinanciación, etc., con el objetivo principal de integrar a los trabajadores o las unidades económicas de la economía informal en la economía formal, de manera que queden contemplados en el marco jurídico e institucional. Se deberían llevar a cabo estadísticas y otras investigaciones específicamente dirigidas a prestar apoyo eficaz a esas políticas y programas.

26. Los gobiernos deben proporcionar marcos macroeconómicos, sociales, jurídicos y políticos propicios a la creación de trabajos decentes y oportunidades empresariales sostenibles a gran escala. Los gobiernos deberían adoptar un enfoque dinámico que sitúe el empleo decente en el centro de las políticas de desarrollo económico y social y promueva también los mercados de trabajo y las instituciones del mercado de trabajo eficaces, incluidos los sistemas de información sobre el mercado laboral y las instituciones de crédito. A fin de aumentar la cantidad y la calidad del empleo, sería importante invertir en las personas, sobre todo en las más vulnerables, – en su educación, capacitación, aprendizaje permanente, salud y seguridad – y fomentar su iniciativa empresarial. Las estrategias de lucha contra la pobreza, en particular los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), deberían abordar de forma específica los problemas de la economía informal. La creación de empleos decentes debería ser un indicador del éxito de esas estrategias. Deben promoverse y reforzarse las políticas agrícolas y de desarrollo rural, incluidos los marcos jurídicos de apoyo a las cooperativas, en muchos países en desarrollo. Se debería conceder especial atención a las responsabilidades que asumen las mujeres en relación con el cuidado de per-
27. Las políticas y marcos jurídicos adecuados reducen los costos de establecimiento y explotación de las empresas, incluidos los procedimientos de registro y de concesión de licencias simplificados, las disposiciones reglamentarias adecuadas y la tributación moderada y justa. También aumentan las ventajas del registro legal, facilitando el acceso a la clientela comercial, las condiciones de crédito más favorables, la protección jurídica, el cumplimiento de los contratos, el acceso a la tecnología, las subvenciones, las divisas extranjeras y los mercados locales e internacionales. Además, esas políticas disuaden a las empresas de la economía formal de pasar a la economía informal. Estos factores contribuyen a crear nuevas empresas, a incorporar las empresas más pequeñas en la economía formal y a generar nuevos empleos, sin debilitar las normas del trabajo. Ello también redundaría en un aumento de la base impositiva estatal.
28. Otra prioridad fundamental es la de contar con un marco jurídico, judicial y financiero coherente que vele por los derechos de propiedad para que los activos puedan convertirse en capital productivo por medio de su venta, arrendamiento o utilización como garantía. La reforma de la legislación relativa a los derechos de propiedad debería hacer especial hincapié en las desigualdades de género en relación con los derechos de posesión y control de bienes.
29. Con el fin de atender las necesidades de las personas pobres y vulnerables de la economía informal, deberían apoyarse y aplicarse las conclusiones en materia de seguridad social adoptadas en la 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001. Es responsabilidad principal de los gobiernos ampliar la cobertura de la seguridad social, en

particular a los grupos de la economía informal que hoy en día están excluidos. Los microseguros y otros sistemas basados en la comunidad son importantes, pero deberían desarrollarse de manera que sean coherentes con la ampliación de la cobertura de los sistemas nacionales de seguridad social. Las políticas e iniciativas relativas a la ampliación de la cobertura deberían concebirse en el contexto de una estrategia nacional integrada en materia de seguridad social.

30. La aplicación y el cumplimiento de los derechos y la protección deberían estar respaldados por sistemas más adecuados de inspección del trabajo y por un acceso fácil y rápido a la asistencia jurídica y al sistema judicial. Asimismo, deberían existir disposiciones que permitan solucionar las diferencias y cumplir con los contratos de forma poco costosa. Los gobiernos nacionales y las autoridades locales deberían promover una burocracia eficiente, en la que no haya corrupción ni acoso, que sea transparente y coherente para aplicar las disposiciones reglamentarias, y que proteja y cumpla las obligaciones contractuales y respete los derechos de los trabajadores y los empleadores.

31. Un objetivo importante de las organizaciones de empleadores y de trabajadores es ampliar su representación en la economía informal. Cabe la posibilidad de que los trabajadores y los empleadores que ejercen actividades informales deseen afiliarse a los sindicatos y las organizaciones de empleadores existentes, o quieran constituir los suyos propios. La función de las organizaciones de empleadores y de trabajadores es fundamental en ambos casos, a saber, extender la afiliación y los servicios a los empleadores y los trabajadores de la economía informal, y alentar y apoyar la creación y el desarrollo de nuevas organizaciones representativas, accesibles, transparentes, responsables, basadas en la afiliación

de nuevos miembros y gestionadas democráticamente, e incluirlas en los procesos de diálogo social.

32. Tanto las organizaciones de empleadores como las de trabajadores pueden desempeñar una importante función de promoción que consiga llamar la atención de los interlocutores tripartitos sobre las causas subyacentes de la informalidad y les incite a tomar medidas destinadas a abordarlas y a eliminar las barreras de entrada a las actividades económicas y sociales generales. Asimismo, pueden ejercer presión sobre las autoridades públicas para que se creen instituciones transparentes y se establezcan mecanismos que suministren servicios y sirvan de nexo a la economía informal. Las estrategias innovadoras y eficaces y las prácticas óptimas que han utilizado las organizaciones de empleadores y los sindicatos de distintas partes del mundo para llegar a los trabajadores y empresas de la economía informal, reclutarlos, organizarlos o ayudarlos deberían difundirse y compartirse de forma más generalizada.

33. Las organizaciones de empleadores, en colaboración con otras organizaciones o instituciones pertinentes o mediante ellas, podrían ayudar a las unidades económicas que ejercen actividades económicas en la economía informal de muy diversas formas, por ejemplo proporcionándoles acceso a cierta información que, de lo contrario, les sería difícil conseguir, como la relativa a los reglamentos gubernamentales o las oportunidades del mercado, o el acceso a la financiación, los seguros, la tecnología y otros recursos. Asimismo, podrían ampliar la ayuda empresarial y los servicios básicos con miras a la mejora de la productividad, el desarrollo de la capacidad empresarial, la gestión del personal, la contabilidad y otros aspectos. Podrían contribuir a desarrollar un programa de promoción especialmente orientado a las necesidades de las microempresas y las

pequeñas empresas. Otro aspecto importante de las organizaciones de empleadores es que podrían actuar como intermediarias en el establecimiento de vínculos entre las empresas informales y las empresas formales, una posibilidad cada vez más frecuente como consecuencia de la globalización. También podrían emprender actividades adaptadas a las necesidades de la economía informal que puedan dar lugar a importantes resultados, como la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo, la mayor colaboración laboral o el aumento de la productividad.

34. A través de programas de difusión y educación, los sindicatos pueden sensibilizar a los trabajadores de la economía informal sobre la importancia de tener representación colectiva. Asimismo, pueden hacer todo lo posible por incluir a los trabajadores de la economía informal en los convenios colectivos. Puesto que las mujeres son mayoría en la economía informal, los sindicatos deberían crear o adaptar estructuras internas que promuevan la participación y la representación de las mujeres y tengan en cuenta sus necesidades específicas. Los sindicatos pueden proporcionar servicios especiales a los trabajadores de la economía informal, como información sobre sus derechos legales, los proyectos de promoción y educación, la asistencia jurídica, los seguros médicos, los sistemas de créditos y préstamos y el establecimiento de cooperativas. No obstante, estos servicios no deberían considerarse ni un sustituto de la negociación colectiva ni una forma de eximir a los gobiernos de sus responsabilidades. Asimismo, es necesario desarrollar y promover estrategias positivas para luchar contra toda forma de discriminación, aspecto al que los trabajadores de la economía informal son particularmente vulnerables.

35. La OIT debería valerse de su mandato, estructura tripartita y competen-

cias para abordar los problemas que plantea la economía informal. El enfoque basado en los déficit de trabajo es particularmente encomiable, y debería seguir adoptándose. El enfoque de la OIT tendría que reflejar la gran variedad de situaciones que se dan en la economía informal y sus causas subyacentes. También debería ser global y abarcar la promoción de los derechos, el empleo decente, la protección social y el diálogo social. Asimismo, debería centrarse en ayudar a los Estados Miembros a abordar cuestiones relacionadas con la gobernanza, la creación de empleo y la lucha contra la pobreza. La OIT debería tomar en consideración las dificultades conceptuales que se derivan de la gran diversidad de la economía informal.

36. Los esfuerzos de la Oficina deberían:

- a) atender mejor las necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en toda la Organización, en particular en el marco de las políticas y los programas existentes;
- b) consolidar su enfoque tripartito en todas las actividades relativas a ese ámbito y, en especial, garantizar una estrecha colaboración con las Oficinas de Actividades para los Trabajadores y los Empleadores y la participación activa de éstas en todos los aspectos del programa de trabajo, en particular en lo que se refiere a su concepción;
- c) incluir un programa de trabajo bien definido y de gran notoriedad, que disponga de recursos y capaz de reunir personal especializado, en particular expertos en materia de actividades de los trabajadores y los empleadores;
- d) estar vinculados, de forma lógica e integrada, a las principales estrategias y los programas InFocus de la OIT como el Programa de Trabajo Decente, la Declaración relativa a

- los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, el Programa Global de Empleo o la defensa de los objetivos generales de la igualdad de género y la lucha contra la pobreza; posibilitar el uso de las competencias y la experiencia multidisciplinarias de los cuatro sectores técnicos e intervenir de forma eficaz en todos los sectores y estructuras exteriores. Asimismo, habría que establecer vínculos con las principales iniciativas internacionales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio o la Red de Empleo de los Jóvenes;
- e) estar organizados de forma innovadora y eficaz a fin de centrarse en las competencias particulares y/o conjuntas de los expertos en derecho laboral, erradicación de las peores formas de trabajo infantil, igualdad de oportunidades, aspectos sociales de la globalización, inspección del trabajo, diálogo social, protección social, desarrollo de microempresas y pequeñas empresas y políticas de empleo, así como en las de los especialistas en actividades de los trabajadores y los empleadores, con miras a desarrollar estrategias especialmente concebidas para abordar las causas y las repercusiones que se hayan determinado respecto de los déficit de trabajo decente, contribuyendo así a la lucha contra la pobreza;
 - f) velar por que las actividades en materia de asistencia técnica integren a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en la economía formal y estén concebidas a tal fin;
 - g) quedar reflejados en el programa y presupuesto ordinario y en las prioridades de asistencia técnica y financiarse mediante recursos del presupuesto ordinario o extrapresupuestarios adecuados.
37. Los ámbitos prioritarios concretos del programa de trabajo y la asistencia técnica de la OIT deberían ser los siguientes:
- a) cooperar con los Estados Miembros a fin de elaborar y ejecutar, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, una política nacional tendiente a incorporar a los trabajadores y las actividades informales en la economía formal;
 - b) hacer especial hincapié en eliminar las barreras que impiden hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en particular las de los marcos jurídicos e institucionales;
 - c) determinar las barreras que existen a la aplicación de las normas del trabajo más pertinentes para los trabajadores de la economía informal y ayudar a los mandantes tripartitos a desarrollar leyes, políticas e instituciones que apliquen esas normas;
 - d) determinar las barreras jurídicas y prácticas que existen a la creación de organizaciones de trabajadores y de empleadores en la economía informal, y ayudarlos a organizarse;
 - e) recopilar y divulgar los ejemplos y los modelos de prácticas óptimas en relación con las estrategias innovadoras y eficaces utilizadas por las organizaciones de empleadores y los sindicatos para llegar a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, reclutarlos y organizarlos;
 - f) poner en marcha programas y políticas para crear empleos decentes y oportunidades en materia de educación, capacitación y formación a fin de ayudar a los trabajadores y los empleadores a incorporarse a la economía formal;
 - g) abordar las esferas de la economía informal en las que el trabajo infan-

til es frecuente, a fin de ayudar a los Estados Miembros a concebir y aplicar políticas y programas de erradicación del trabajo infantil;

- h) aplicar las políticas y los programas de la OIT sobre la mejora de la empleabilidad, las competencias y la formación, la productividad y la iniciativa empresarial para atender la gran demanda de empleo y medios de subsistencia, de manera que se respeten las normas del trabajo y se posibilite el acceso a la economía formal;
- i) prestar asistencia a los Estados Miembros para que desarrollen marcos jurídicos y normativos apropiados y favorables en los que se garanticen los derechos y los títulos de propiedad, y fomenten y apoyen la creación y el desarrollo sostenido de empresas y su transición de la economía informal a la formal;
- j) integrar los problemas y las soluciones a los desafíos que a menudo se plantean en relación con la economía informal en las estrategias de lucha contra la pobreza, en particular los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP);
- k) promover la nueva campaña, acordada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2001, para la mejora y ampliación de la cobertura de la seguridad social a todas las personas que necesiten protección social y en especial las que se encuentran en la economía informal, entre otras cosas, mediante el desarrollo y la aplicación experimental de ideas innovadoras como el fondo fiduciario mundial de solidaridad social;
- l) abordar el problema de la discriminación en la economía informal y velar por que las políticas y los programas se destinen específicamente a las personas más vulnerables, en especial las mujeres, los jóvenes en busca de su primer empleo, los trabajadores de edad despedidos como consecuencia de una reducción de plantilla, los migrantes y las personas que han contraído o padecen el VIH/SIDA;
- m) favorecer un mayor entendimiento de la relación existente entre la economía informal y la feminización del trabajo, así como determinar y aplicar estrategias que garanticen a las mujeres la igualdad de oportunidades en el acceso y disfrute del trabajo decente;
- n) ayudar a los Estados Miembros a recopilar, analizar y divulgar estadísticas desglosadas y coherentes sobre la magnitud, la composición y la contribución de la economía informal que ayuden a identificar grupos concretos de trabajadores y unidades económicas de la economía informal y sus problemas, y que sirvan de base para formular programas y políticas apropiados;
- o) ampliar la base de conocimientos sobre cuestiones de gobernanza en la economía informal, así como las soluciones y prácticas óptimas para abordar esas cuestiones;
- p) reunir y difundir información sobre las distintas transiciones a la economía formal, la manera en que se fomentaron y los factores que propiciaron su éxito;
- q) tomar la iniciativa y colaborar con otras instituciones pertinentes cuyas competencias se complementen con las de la OIT para abordar las cuestiones que plantea la economía informal;
- r) colaborar con otras organizaciones internacionales, por ejemplo las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, para establecer un diálogo que permita evitar repeticiones innecesarias y determinar y compartir las competencias, mientras la propia OIT desempeña una función de liderazgo.

Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)

- La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:
Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 3 de junio de 2002, en su nonagésima reunión;
- Reconociendo la importancia de las cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía;
- Reconociendo que las cooperativas, en sus diversas formas, promueven la más completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social;
- Reconociendo que la mundialización ha creado presiones, problemas, retos y oportunidades nuevos y diferentes para las cooperativas; y que se precisan formas más enérgicas de solidaridad humana en el plano nacional e internacional para facilitar una distribución más equitativa de los beneficios de la globalización;
- Tomando nota de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86.ª reunión (1998);
- Tomando nota también de los derechos y principios contenidos en los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, en particular el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930; el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948; el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949; el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951; el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952; el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957; el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958; el Convenio sobre la política de empleo, 1964; el Convenio sobre la edad mínima, 1973; el Convenio y la Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975; el Convenio y la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975; la Recomendación sobre la política de empleo (disposiciones complementarias), 1984; la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998, y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999;
- Recordando el principio contenido en la Declaración de Filadelfia, según el cual «el trabajo no es una mercancía»; y
- Recordando que el logro del trabajo decente para los trabajadores, dondequiera que se encuentren, es un objetivo primordial de la Organización Internacional del Trabajo;
- Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la promoción de las cooperativas, tema que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y
- Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación,
- adopta, con fecha veinte de junio de dos mil dos, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002.

I. Ambito de aplicación, definición y objetivos

1. Se reconoce que las cooperativas operan en todos los sectores de la economía. Esta Recomendación se aplica a todos los tipos y formas de cooperativas.

2. A los fines de esta Recomendación, el término «cooperativa» designa una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta, y de gestión democrática.

3. Debería alentarse el desarrollo y el fortalecimiento de la identidad de las cooperativas basándose en:

- a) los valores cooperativos de autoayuda, responsabilidad personal, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, y una ética fundada en la honestidad, transparencia, responsabilidad social e interés por los demás, y
- b) los principios cooperativos elaborados por el movimiento cooperativo internacional, según figuran en el anexo adjunto. Dichos principios son los siguientes: adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática por parte de los socios; participación económica de los socios; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas, e interés por la comunidad.

4. Deberían adoptarse medidas para promover el potencial de las cooperativas en todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo, con el fin de ayudarlas a ellas y a sus socios a:

- a) crear y desarrollar actividades generadoras de ingresos y empleo decente y sostenible;
- b) desarrollar capacidades en el campo de los recursos humanos y fomentar el conocimiento de los valores del movimiento cooperativo, así como de sus ventajas y beneficios, mediante la educación y la formación;
- c) desarrollar su potencial económico, incluidas sus capacidades empresariales y de gestión;

d) fortalecer su competitividad y acceder a los mercados y al financiamiento institucional;

e) aumentar el ahorro y la inversión;

f) mejorar el bienestar social y económico, tomando en cuenta la necesidad de eliminar todas las formas de discriminación;

g) contribuir al desarrollo humano durable, y

h) establecer y expandir un sector social distintivo de la economía, viable y dinámico, que comprenda las cooperativas y responda a las necesidades sociales y económicas de la comunidad.

5. Debería alentarse la adopción de medidas especiales que capaciten a las cooperativas, como empresas y organizaciones inspiradas en la solidaridad, para responder a las necesidades de sus socios y de la sociedad, incluidas las necesidades de los grupos desfavorecidos, con miras a lograr su inclusión social.

II. Marco político y papel de los gobiernos

6. Una sociedad equilibrada precisa la existencia de sectores públicos y privados fuertes y de un fuerte sector cooperativo, mutualista y otras organizaciones sociales y no gubernamentales. Dentro de este contexto, los gobiernos deberían establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función, e inspirados en los valores y principios cooperativos que se enuncian en el párrafo 3, con miras a:

a) establecer un marco institucional que permita proceder al registro de las cooperativas de la manera más rápida, sencilla, económica y eficaz posible;

b) promover políticas destinadas a permitir la creación de reservas apropiadas, que en parte por lo menos podrían ser indivisibles, así como fondos de solidaridad en las cooperativas;

c) prever la adopción de medidas de supervisión de las cooperativas acordes con su naturaleza y funciones, que respeten su autonomía y sean conformes

con la legislación y la práctica nacionales y no menos favorables que las medidas aplicables a otras formas de empresa y de organización social;

- d) facilitar la adhesión de las cooperativas a estructuras cooperativas que respondan a las necesidades de los socios, y
- e) alentar el desarrollo de las cooperativas como empresas autónomas y autogestionadas, en especial en los ámbitos donde las cooperativas han de desempeñar un papel importante o donde ofrecen servicios que, de otra forma, no existirían.

7. 1) La promoción de las cooperativas, guiada por los valores y principios enunciados en el párrafo 3, debería considerarse como uno de los pilares del desarrollo económico y social nacional e internacional.

2) Las cooperativas deben beneficiarse de condiciones conformes con la legislación y la práctica nacionales que no sean menos favorables que las que se concedan a otras formas de empresa y de organización social. Los gobiernos deberían adoptar, cuando proceda, medidas apropiadas de apoyo a las actividades de las cooperativas que respondan a determinados objetivos de política social y pública, como la promoción del empleo o el desarrollo de actividades en beneficio de los grupos o regiones desfavorecidos. Estas medidas de apoyo podrían incluir, entre otras y en la medida de lo posible, ventajas fiscales, créditos, subvenciones, facilidades de acceso a programas de obras públicas y disposiciones especiales en materia de compras del sector público.

3) Debería prestarse especial atención al incremento de la participación de las mujeres en el movimiento cooperativo en todos los niveles, en particular en los de gestión y dirección.

8. 1) Las políticas nacionales deberían, especialmente:

- a) promover la aplicación de las normas fundamentales del trabajo de la OIT y de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a todos los trabajadores de las cooperativas sin distinción alguna;

- b) velar por que no se puedan crear o utilizar cooperativas para evadir la legislación del trabajo ni ello sirva para establecer relaciones de trabajo encubiertas, y luchar contra las pseudo-cooperativas, que violan los derechos de los trabajadores, velando por que la legislación del trabajo se aplique en todas las empresas;

- c) promover la igualdad de género en las cooperativas y en sus actividades;

- d) promover la adopción de medidas para garantizar que se apliquen las mejores prácticas laborales en las cooperativas, incluido el acceso a la información pertinente;

- e) desarrollar las competencias técnicas y profesionales, las capacidades empresariales y de gestión, el conocimiento del potencial económico, y las competencias generales en materia de política económica y social de los socios, de los trabajadores y de los administradores, y mejorar su acceso a las tecnologías de la información y la comunicación;

- f) promover la educación y la formación en materia de principios y prácticas cooperativas en todos los niveles apropiados de los sistemas nacionales de enseñanza y formación y en la sociedad en general;

- g) promover la adopción de medidas relativas a la seguridad y salud en el lugar de trabajo;

- h) proporcionar formación y otras formas de asistencia para mejorar el nivel de productividad y de competitividad de las cooperativas y la calidad de los bienes y servicios que producen;

- i) facilitar el acceso de las cooperativas al crédito;

- j) facilitar el acceso de las cooperativas a los mercados;

- k) promover la difusión de la información sobre las cooperativas, y

- l) tratar de mejorar las estadísticas nacionales sobre las cooperativas, con miras a su uso en la formulación y aplicación de políticas de desarrollo.

2) Estas políticas deberían:

- a) descentralizar hacia los niveles regional y local, cuando proceda, la formulación

y aplicación de políticas y disposiciones legales sobre las cooperativas;

- b) definir las obligaciones jurídicas de las cooperativas en ámbitos tales como el registro, las auditorías financieras y sociales y el otorgamiento de licencias, y
- c) promover en las cooperativas las prácticas óptimas de administración empresarial.

9. Los gobiernos deberían promover el importante papel que las cooperativas desempeñan en la transformación de lo que a menudo son actividades marginales de supervivencia (a veces designadas como «economía informal») en un trabajo amparado por la legislación y plenamente integrado en la corriente principal de la vida económica.

III. Aplicación de las políticas públicas de promoción de las cooperativas

10. 1) Los Estados Miembros deberían adoptar una legislación y una reglamentación específicas en materia de cooperativas, inspiradas en los valores y principios cooperativos enunciados en el párrafo 3, y revisar esta legislación y reglamentación cuando proceda.

2) Los gobiernos deberían consultar a las organizaciones cooperativas, así como a las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, para la formulación y revisión de la legislación, las políticas y la reglamentación aplicables a las cooperativas.

11. 1) Los gobiernos deberían facilitar el acceso de las cooperativas a servicios de apoyo con el fin de fortalecerlas y mejorar su viabilidad empresarial y su capacidad para crear empleo y generar ingresos.

2) En la medida de lo posible, estos servicios deberían incluir:

- a) programas de desarrollo de los recursos humanos;
- b) servicios de investigación y asesoramiento en materia de gestión;
- c) acceso al financiamiento y la inversión;
- d) servicios de contabilidad y auditoría;
- e) servicios de información en materia de gestión;

f) servicios de información y relaciones públicas;

g) servicios de asesoramiento en materia de tecnología e innovación;

h) servicios de asesoramiento jurídico y fiscal;

i) servicios de apoyo al mercadeo y comercialización, y

j) otros servicios de apoyo, cuando proceda.

3) Los gobiernos deberían facilitar la creación de estos servicios de apoyo. Debería alentarse a las cooperativas y a sus organizaciones a participar en la organización y gestión de tales servicios y, cuando sea posible y apropiado, a financiarlos.

4) Los gobiernos deberían reconocer el papel de las cooperativas y sus organizaciones mediante el desarrollo de instrumentos apropiados que apunten a la creación y fortalecimiento de cooperativas a los niveles nacional y local.

12. Los gobiernos deberían adoptar, cuando proceda, medidas que faciliten el acceso de las cooperativas al financiamiento de sus inversiones y al crédito. Estas medidas deberían, en particular:

a) permitir el acceso a préstamos y otros medios de financiamiento;

b) simplificar los procedimientos administrativos, mejorar el nivel de los activos cooperativos y reducir el costo de las operaciones de préstamo;

c) facilitar la creación de un sistema autónomo de financiamiento para las cooperativas, incluidas las cooperativas de ahorro y crédito, banca y seguros, y

d) incluir disposiciones especiales para los grupos desfavorecidos.

13. Con miras a la promoción del movimiento cooperativo, los gobiernos deberían fomentar condiciones que favorezcan el desarrollo de vínculos técnicos, comerciales y financieros entre todas las formas de cooperativas, con el objeto de facilitar el intercambio de experiencias y la participación en riesgos y beneficios.

IV. Papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de las organizaciones cooperativas, y relaciones entre ellas

14. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores, reconociendo la importancia de las cooperativas para el logro de los objetivos de un desarrollo durable, deberían proponerse, junto con las organizaciones cooperativas, vías y medios de promoción de las cooperativas.

15. Cuando proceda, las organizaciones de empleadores deberían considerar la posibilidad de admitir como miembros a las cooperativas que deseen unirse a ellas y ofrecerles servicios de apoyo apropiados con las mismas condiciones y cláusulas aplicables a sus demás miembros.

16. Debería alentarse a las organizaciones de trabajadores a:

- a) orientar y prestar asistencia a los trabajadores de las cooperativas para que se afilien a dichas organizaciones;
- b) ayudar a sus miembros a crear cooperativas, incluso con el objetivo concreto de facilitar el acceso a bienes y servicios básicos;
- c) participar en comités y grupos de trabajo a nivel internacional, nacional y local para tratar asuntos económicos y sociales que tengan repercusiones en las cooperativas;
- d) contribuir a la creación de nuevas cooperativas y participar en las mismas, con miras a la creación o al mantenimiento de empleos, incluso en los casos en que se contemple el cierre de empresas;
- e) contribuir en programas destinados a las cooperativas para mejorar su productividad y participar en los mismos;
- f) fomentar la igualdad de oportunidades en las cooperativas;
- g) promover el ejercicio de los derechos de los trabajadores asociados de las cooperativas, y
- h) emprender otras actividades para la promoción de las cooperativas, inclusive en los campos de la educación y la formación.

17. Debería alentarse a las cooperativas y a las organizaciones que las representan a:

- a) establecer una relación activa con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los organismos gubernamentales y no gubernamentales interesados, con miras a crear un clima favorable al desarrollo de las cooperativas;
- b) administrar sus propios servicios de apoyo y contribuir a su financiamiento;
- c) prestar servicios comerciales y financieros a las cooperativas afiliadas;
- d) promover el desarrollo de los recursos humanos de las cooperativas, es decir, de los socios, los trabajadores y el personal directivo e invertir en dicho desarrollo;
- e) favorecer el desarrollo de organizaciones cooperativas nacionales e internacionales y la afiliación a las mismas;
- f) representar internacionalmente al movimiento cooperativo nacional, y
- g) emprender otras actividades de promoción de las cooperativas.

V. Cooperación internacional

18. La cooperación internacional debería ser facilitada mediante:

- a) el intercambio de información sobre políticas y programas que hayan resultado eficaces en la creación de empleo y la generación de ingresos para los socios de las cooperativas;
- b) el impulso y la promoción de relaciones entre organismos e instituciones nacionales e internacionales que participen en el desarrollo de las cooperativas, con el fin de hacer posible:
 - i) el intercambio de personal e ideas, material didáctico y de formación, metodologías y obras de consulta;
 - ii) la compilación y utilización de material de investigación y de otros datos sobre las cooperativas y su desarrollo;
 - iii) el establecimiento de alianzas y asociaciones internacionales entre cooperativas;

- iv) la promoción y protección de los valores y principios cooperativos, y
- v) el establecimiento de relaciones comerciales entre cooperativas,
- c) el acceso de las cooperativas a datos nacionales e internacionales sobre cuestiones tales como informaciones de mercado, legislación, métodos y técnicas de formación, tecnología y normas sobre productos, y
- d) el desarrollo a nivel internacional y regional de directrices y leyes comunes de apoyo a las cooperativas, cuando

proceda y sea posible, y previa consulta con las cooperativas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas.

VI. Disposición final

19. La presente Recomendación revisa y reemplaza a la Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966.