



Piso de protección social para los trabajadores en la economía informal

GUÍA 3



Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

La elaboración de esta guía ha sido coordinada por Carmen Benítez y Jesús García en el marco del Programa FORLAC de la Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe. Gracias a sus autores Ana Paula Melli y Guillermo Zuccotti quienes a partir de materiales precedentes del proyecto SSOS, han concretado una herramienta formativa específica sobre el tema, a utilizar en las actividades con sindicalistas de toda la Región.

Piso de protección social para los trabajadores en la economía informal

ISBN: 978-92-9049-734-9

Centro Internacional de Formación de OIT - Turín

©.....ÍNDICE

1. Introducción.....	2
2. Economía informal y protección social.....	4
3. Vida digna, derechos y protección social: retos para la acción sindical	5
4. El piso de protección social.....	7
5. Relación entre trabajo y las garantías básicas de seguridad social	12
6. Falta de capacidad contributiva en la economía informal	18
7. El rol de las organizaciones sindicales en el IPSS	22
8. Conclusiones.....	27

INTRODUCCIÓN

Esta guía didáctica está dirigida a las organizaciones sindicales con el objetivo de reforzar sus capacidades para participar en un importante debate que se realiza, a nivel internacional, sobre la implementación de políticas de reducción de los efectos de la pobreza y promoción de los derechos humanos, entre las personas más necesitadas en todo el mundo.

Temas como condiciones de vida, condiciones de trabajo, asistencia en situaciones de necesidad, acceso a la salud y educación, amparo en la vejez y en la maternidad son asuntos que interesan a todos los trabajadores, ya sea que desarrollen su actividad en la llamada economía informal o en la formal.

Como se sabe, existe una diferencia muy grande entre los trabajadores integrados a una economía formal y aquellos en situación de informalidad. Los que tienen vínculos formales de empleo gozan del acceso a las prestaciones sociales, pues se les reconoce como un derecho, mientras que los trabajadores de la economía informal carecen de él, lo que implica que sus condiciones de vida, además de sus condiciones de trabajo, sean más precarias.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en una iniciativa que procura enfrentar esa situación y mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población alrededor del mundo, aprobó en 2012 la Recomendación sobre los Pisos Nacionales de Protección Social (PPS).

El PPS es un conjunto de políticas sociales que deben ser implementadas por los gobiernos para garantizar que todas las personas –trabajadores y no trabajadores- tengan acceso a un ingreso y a servicios sociales básicos.

Grupos más vulnerables –como los niños, los que tienen algún impedimento para trabajar, las mujeres, los adultos mayores- tienen atención especial, pero el PPS protege a todos en el ciclo de su vida. Entonces, políticas gubernamentales como la garantía de ingresos, acceso a servicios de salud, educación, agua, saneamiento, entre otros, son prestaciones que deben ser aseguradas desde un enfoque basado en los derechos.

En este sentido, el PPS puede ser un importante instrumento para extender los derechos de protección entre todo tipo de trabajadores –aunque sean parte de la economía informal- y dotarlos de acceso a servicios y prestaciones, para que de esta manera se avance en el camino hacia la formalización.

Esta guía presenta información esencial para que ustedes puedan actuar en sus países con miras a que la iniciativa del PPS sea una realidad y no solamente una orientación de políticas. Su acción práctica será fundamental para cambiar la realidad que hoy presenciamos, de injusticias sociales y malas condiciones de vida y trabajo.

La guía está estructurada en cuatro secciones: el PPS, la caracterización de la economía informal, los derechos y la protección social, y el papel de las organizaciones sindicales en la identificación de las necesidades, implementación y monitoreo de las políticas.

En cada sección se encuentra un texto explicativo sobre la temática, preguntas reflexivas que relacionan aportes individuales, actividades que pueden ser hechas en grupos o individualmente –de acuerdo con las posibilidades para su realización-, que tienen como objetivo consolidar las informaciones a partir de referencias de las distintas realidades, construyendo así nuevos conocimientos y apuntando acciones concretas que puedan cambiar la realidad.

GUÍA 3

Piso de protección social para los trabajadores en la economía informal

sin capacidad contributiva

ECONOMÍA INFORMAL Y PROTECCIÓN SOCIAL

En la 101ª sesión de la Conferencia de la OIT, en junio de 2012, fue aprobada la recomendación N°202 sobre la protección social, especialmente para garantizar la ampliación de las coberturas, mitigar los efectos de pobreza y llegar a la universidad en la atención.

Una recomendación de la OIT es importante porque indica cómo los países deberían aplicar las directrices del asunto específico en sus políticas nacionales. Las recomendaciones pueden tener relación con algún convenio específico –en el caso de la recomendación N°202. Que tiene relación con el convenio N°102 sobre protección social-, pero también pueden ser autónomas, es decir, no estar vinculadas con ningún convenio y tener el mismo efecto en las políticas nacionales.

Términos como universalidad de la protección, solidaridad social, derecho a las prestaciones, no discriminación, igualdad de género e inclusión social son algunas de las referencias para la acción sindical en la aplicación del instrumento

La recomendación N°202 se presenta como importante referencia para los trabajadores de la economía informal, toda vez que pretende la universalidad –garantizando la inclusión de toda la población- al extender derechos de protección social hacia la economía informal.

La contratación ilegal de trabajadores, las relaciones de trabajo encubiertas en el marco de la recomendación 198 de la OIT, las falsas cooperativas de trabajo, el trabajo desprotegido en domicilio, los autónomos sin registro y sin protección social, la evasión fiscal de las microempresas, el comercio ambulatorio y la economía paralela son ejemplos de la diversidad de situaciones comunes en la mayoría de los países y que caracterizan lo que la OIT denomina “economía informal”.

Hay un punto en común entre las variadas modalidades de la informalidad: muchas veces los que están en esa condición son trabajadores con condiciones de vida más precarias, sin derechos laborales y sin protección social. Entonces, se puede sostener que son estas carencias las que definen a los trabajadores de la economía informal. Más aún, el grado de informalización de la economía influirá en el grado de derechos y de protección social de los cuales esos trabajadores se encuentran excluidos.

Un dato que da cuenta de la magnitud de esta situación es que la economía informal genera entre la mitad y las tres cuartas partes de todo el empleo no agrícola, en los países en desarrollo. Ya no podemos hablar, entonces, de un sector compacto y aislado, sino que se trata de una problemática que requiere de toda nuestra atención porque los efectos negativos, en términos socio-laborales, penetran incluso la calidad del empleo en las estructuras formales.

En general, el empleo informal incide en la falta de protección laboral en casos como la omisión del pago de salarios, la obligación de hacer sobretiempo o turnos extraordinarios, los despidos sin aviso ni compensación y las condiciones de trabajo inseguras. La informalidad también incurre en la ausencia de beneficios, tales como las pensiones, el reposo por enfermedades o el seguro de salud.

Las mujeres, los jóvenes, los migrantes y otros grupos de trabajadores vulnerables que no tienen otras oportunidades comprenden el grueso de la población que con mayor frecuencia se ve obligada a aceptar trabajo en condiciones de informalidad.

Este es el escenario para la mayoría de los países en desarrollo y superar estas condiciones se convierte en un reto para toda la sociedad: a nivel local, para los gobiernos y sindicatos; a nivel internacional, para organizaciones como el Sistema de las Naciones Unidas y sus organismos.

Garantizar condiciones mínimas de acceso universal a las prestaciones de protección social es una tarea para todos los involucrados en la lucha por conseguir condiciones de vida dignas para los trabajadores.

En este contexto, las organizaciones sindicales tienen un importante rol por cumplir. De hecho, los dirigentes, especialmente los provenientes de la economía informal, tienen que conocer las principales cuestiones acerca del debate del piso de protección –la recomendación N°202 de la OIT, de manera que sea posible concretar la protección social como herramienta de amparo y mejora de las condiciones de vida de la población trabajadora y de la no trabajadora.

VIDA DIGNA, DERECHOS Y PROTECCIÓN SOCIAL: RETOS PARA LA ACCIÓN SINDICAL

Marta es una mujer de 51 años que ha trabajado desde que tenía 16. Durante los primeros 20 años se dedicaba a la venta ambulante por cuenta propia, sin seguro de salud ni cotización al seguro social y percibiendo ingresos que eran, aproximadamente 70% del salario mínimo. Durante estos años fue madre de 2 niñas y 1 niño, a los que atendió sola, sin ayuda, y con cuyo cuidado tuvo que compaginar su trabajo, de modo que los llevaba consigo hasta que pudieran entrar en la escuela. En cada nacimiento, mientras se recuperaba del parto, estuvo algunas semanas o incluso un par de meses, sin poder salir a vender, por lo que la familia tuvo que sobrevivir con el salario del marido de Marta, jornalero temporal en agricultura, que actualmente ya no está con ella. A los 36 años tuvo la oportunidad de comenzar a trabajar en un hotel como limpiadora, ganando un salario similar al mínimo y cotizando al sistema pública de pensiones –SNP- que gestiona la Oficina de Normalización Previsional del Ministerio de Economía y Finanzas. Durante 10 años permaneció en ese trabajo, pero la despidieron porque su rendimiento descendió mucho por motivos de salud, ya que comenzó a tener dolores y pinzamientos en la espalda, que ella atribuía al trabajo que realizaba en el hotel, pero que nunca le fueron reconocidos como enfermedad profesional.

Esta es una historia que se repite en varios países del mundo, con trabajadores de varios sectores, hombres, mujeres, jóvenes, personas que no están respaldadas por derechos y no tienen ningún acceso a la protección social.

1 ACTIVIDAD

Objetivo: Identificar, a partir de las condiciones descritas en el caso, lo que es consecuencia del sistema económico para la población trabajadora, y relacionar lo hallado con la protección social como herramienta de acción para enfrentar tales condiciones.

Materiales: Caso definido en la guía y, en su caso, polígrafos.

Tiempo necesario: 40 minutos

Cómo hacerlo individualmente:

Responder las preguntas tomando en cuenta la realidad retratada en el caso.

Cómo hacerlo en grupos:

- 1) Dividirse en pequeños grupos (máximo ocho personas)
- 2) Elegir una persona que compartirá las conclusiones en el plenario
- 3) Leer el caso y debatir las cuestiones propuestas
- 4) Escribir las respuestas en los afiches para la puesta en común
- 5) Todos los grupos presentan sus conclusiones y hacen un debate final

PREGUNTAS

1. En la visión del grupo, ¿cuáles son las necesidades de Marta en relación a la maternidad, salud y jubilación?
2. ¿El grupo cree que esa es una condición digna de vida y trabajo? ¿Por qué?
3. ¿Cuál sería una condición digna de vida?
4. Tomando su país como referencia, ¿cree que esa es una situación aislada?
5. ¿Por ser mujer su condición es peor, igual o mejor que la de un hombre con las mismas condiciones de trabajo?
6. ¿Qué conoce el grupo sobre la temática de protección social? ¿Cómo funciona en su país?
7. ¿Qué derechos, servicios e infraestructura no son una realidad para Marta?

En este contexto, y partiendo de la constatación de que la pobreza, la exclusión social y la desigualdad no son problemas personales, sino determinados por circunstancias sociales y económicas que deben ser combatidas por medidas públicas colectivas, el Sistema de las Naciones Unidas decidió estratégicamente que enfrentar estas consecuencias supone optar por un enfoque que las asuma como “necesidad social” y no como necesidad personal. Es en este marco que se inscribe la iniciativa del piso de protección social (PPS).



El PPS debe ser un elemento –un pilar- del Sistema Integral de Seguridad Social y, en ese sentido, cabe situar la interacción entre protección social, lucha contra la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, el enfoque de la OIT, y las demandas sindicales, a través de algunas ideas de partida:

- ⦿ La protección social debe enmarcarse en el Estado social, aquel que desarrolla los mecanismos para contrarrestar las desigualdades y desequilibrios entre las personas. Se trata de un elemento fundamental para combatir y prevenir la pobreza.
- ⦿ La OIT, en su propia naturaleza, integra la necesidad de la protección social frente a la pobreza, sitúa la justicia social como garante de paz y progreso y alude al derecho a la seguridad de los medios de vida. El convenio N° 102, como norma mínima de seguridad social, es esencial a la hora de definir un modelo de protección social.
- ⦿ Diversos artículos de la Declaración Universal de Derechos Humanos hacen referencia a derechos que, de forma directa o indirecta, apuntan hacia el derecho general de toda persona de recibir protección social, junto a otros derechos fundamentales del trabajo.
- ⦿ La Agenda de Trabajo Decente de la OIT plantea el eje estratégico de protección social sobre tres elementos: la seguridad social, las condiciones de trabajo saludables y seguras –SST- y los salarios.
- ⦿ El ejercicio de los derechos fundamentales –libertad sindical, igualdad, abolición del trabajo infantil y del trabajo forzoso –son un punto de partida para la protección social.

EL PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL

🔗 ¿Por qué es necesario un piso de protección social?¹

Los sistemas de protección social son una herramienta poderosa para combatir la pobreza y la desigualdad: no sólo impiden que las personas y sus familias empobrezcan o permanezcan en la pobreza, sino también contribuyen al crecimiento económico mediante el aumento de la productividad laboral y la mejora de la estabilidad social. La crisis económicas y financiera mundial demostró que la protección social actúa como un estabilizador económico y social automático.

🔗 ¿Qué es un piso de protección social?

Los pisos de protección social constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social que aseguran, como mínimo, que durante el ciclo de vida todas las personas necesitadas tendrán acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso, conjuntamente con un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional. La seguridad social es un derecho humano y una necesidad económica y social.

No obstante, cerca de 40% de la población mundial vive por debajo de la línea de pobreza mundial, percibiendo menos de US\$2.00 al día, lo cual sugiere que no tiene acceso a un piso de protección social. En vista de ello, la junta de jefes ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas, con el apoyo del Comité de Alto Nivel sobre Programas, adoptó la iniciativa del PPS como una de sus nueve iniciativas conjuntas para hacer frente a los efectos de la crisis económica.

El concepto de piso de protección social ha llegado a ser reconocido y aceptado por varias conferencias internacionales, regionales y nacionales en el transcurso de los años 2009 y 2010, entre ellos, el G20 y las cumbres sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los

beneficios del piso de protección social siguen este circuito: las prestaciones por hijos a cargo facilitan el acceso a la educación, lo cual, a su vez, ayuda a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza el acceso a los servicios de salud permite a las familias mantenerse por encima de la línea de pobreza, al liberarlos de la carga financiera de la asistencia médica y el apoyo a los ingresos evita la pobreza y crea la seguridad que las personas necesitan para tomar sus propias decisiones



La estrategia de la OIT para la ampliación de la seguridad social

El enfoque de la OIT para extender la cobertura efectiva de la seguridad social consta de las siguientes dimensiones:

- La dimensión horizontal, que consiste en la rápida implementación de pisos nacionales de protección social, es decir, un paquete mínimo de transferencias, servicios y derechos, a fin de proporcionar acceso a la atención médica esencial y a ingresos suficientes para todos aquellos que necesiten dicha protección.
- La dimensión vertical, que consiste en proporcionar mayores niveles de seguridad social, conformes al menos con la cobertura y prestaciones previstas en el convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (N°102) de la OIT y otras normas

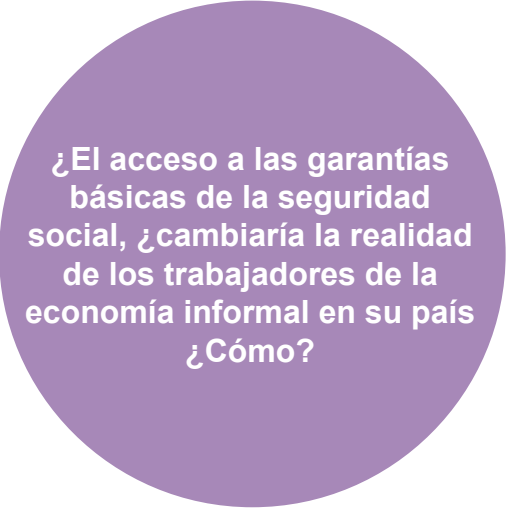
El objetivo es construir niveles de protección superiores al del primer piso o planta baja, utilizando la metáfora de una escalera de seguridad social.

A medida que las economías crezcan y se cree espacio fiscal, los sistemas de protección social podrían y deberán subir la escalera, extendiendo el alcance, el nivel y la calidad de las prestaciones y los servicios prestados.

El PPS es parte del marco general de la seguridad social de un país. Se basa en los mecanismos de protección social ya establecidos en la mayoría de los países, no obstante otros países pueden tener que empezar de cero. La OIT apoya a los países en cualquier fase de desarrollo en que se encuentren sus sistemas de seguridad social, para que forjen una visión a largo plazo, acorde con las aspiraciones plasmadas en las normas vigentes con respecto a nivel de seguridad.

Las cuatro garantías esenciales que promueve la OIT tienen como objetivo tender a una situación en la cual:

- ⦿ Todos los residentes puedan acceder al conjunto de servicios de atención de salud esenciales que defina cada país.
- ⦿ Todos los niños gocen de un nivel de seguridad de ingresos, por encima del umbral de pobreza definido en sus países, mediante prestaciones familiares/por hijo a cargo destinadas a facilitar el acceso a la alimentación, la educación y los cuidados.
- ⦿ Los miembros de los grupos de población en edad de trabajar que no puedan obtener ingresos suficientes en los mercados de trabajo, se deben beneficiar de un mínimo de seguridad de ingresos mediante regímenes de asistencia social o de transferencias sociales o mediante regímenes de garantía del empleo.
- ⦿ Todos los residentes de edad avanzada o con discapacidades deben disfrutar de un nivel de seguridad de ingresos que les permita estar, por lo menos, por encima del umbral de pobreza fijado en sus países, mediante pensiones de vejez e invalidez.



¿El acceso a las garantías básicas de la seguridad social, ¿cambiaría la realidad de los trabajadores de la economía informal en su país ¿Cómo?

Relación entre trabajo y las garantías básicas de seguridad social

La participación sindical en las discusiones y en la elaboración de las conclusiones en la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo fue muy importante para que la Recomendación se sitúe como una norma complementaria al Convenio 102, especialmente por el enfoque de que el piso de protección social debe ser un mecanismo de extensión de la cobertura de la seguridad social. En relación a este aspecto, hubo consenso entre trabajadores, empleadores y gobiernos sobre el papel del PPS como un mecanismo de extensión de la cobertura de la seguridad social, con el objetivo final de una cobertura integral y universal –que debe ser un derecho–, con responsabilidad estatal en el establecimiento de sistemas eficientes y eficaces y a través de políticas activas. El piso tiene un triple beneficio:

- ⦿ Facilitar la plena participación de las personas necesitadas mediante el apoyo al ingreso y al disfrute de los derechos básicos. En este sentido, centra el valor de la seguridad social para reducir la pobreza y afrontar las desigualdades y así también incidir en la igualdad de género y la creación de mayores oportunidades económicas.

- ⊙ Actuar como factor estabilizador a nivel macroeconómico, ayudando a la población trabajadora a la transición hacia nuevos empleos, impulsando fuentes nacionales de crecimiento y también de desarrollo rural. En este marco, se apunta que el piso de protección social debe favorecer el tránsito de la economía informal a la economía formal.
- ⊙ Garantizar la cohesión social y evitar la crisis, facilitando la adopción de políticas en pro del crecimiento y de cambios estructurales.

Estos beneficios podrían alcanzarse aumentando las interacciones con el empleo a través de políticas de activación específicas y bien diseñadas, dirigidas, en particular, al empleo no registrado; afrontando los nuevos retos, en particular, abordando la cuestión de la extensión de la cobertura, del cuidado de las personas dependientes, del envejecimiento de la población y aplicando una buena gobernanza.

❓ ¿Qué dice la recomendación N°202 de la OIT sobre los pisos nacionales de protección social?

- ⊙ Implementación de la iniciativa con base en una estrategia bidimensional, “ a través de sistemas integrales” (párrafos 3 y 31) y deben propender a dar cumplimiento a las disposiciones del convenio N°102 (párrafo 8).
- ⊙ Las políticas relativas a los pisos de protección social deberán aplicarse en estrecha coordinación con la creación de empleos decentes (párrafo 9).
- ⊙ Carácter progresivo de la cobertura (suficiencia de las prestaciones). Referencia al convenio N°102 (párrafo 11).
- ⊙ Implícita alusión a la centralidad del trabajo, como eje del sistema de protección social. Convergencia hacia la formalización del empleo (párrafo 13).
- ⊙ Alerta sobre las responsabilidades estatales en el control y promoción de las relaciones laborales –propensión a la formalización de la economía informal- (párrafo 14).
- ⊙ Advierte sobre la importancia para el sostenimiento de los sistemas de protección social, la reducción del fraude, el trabajo no declarado y las relaciones de trabajo encubiertas.
- ⊙ Interrelación de políticas públicas, como instrumentos para lograr el centro en el trabajo decente, especialmente la promoción del diálogo social, bajo condiciones de libertad sindical y con derecho a la negociación colectiva, integración de políticas macroeconómicas, de empleo y sociales y atención a las cuestiones de género (párrafos 20 y 24).
- ⊙ Apertura a los actores sociales a participar de la iniciativa (párrafo 34).
- ⊙ Alerta sobre las responsabilidades estatales en el control y promoción de relaciones laborales –propensión a la formalización de la economía informal- (párrafo 14).
- ⊙ Advierte sobre la importancia para el sostenimiento de los sistemas de protección social, la reducción del fraude, el trabajo no declarado y las relaciones de trabajo encubiertas.
- ⊙ Apertura a los actores sociales a participar de la iniciativa (párrafo 34).

Coberturas, grupos prioritarios y el acceso a los servicios esenciales

Puesto que es difícil que la universalidad se logre de manera instantánea, en las discusiones se apunta a que algunos colectivos o grupos poblacionales puedan ser destinatarios prioritarios de las políticas de protección social básica. Estos grupos comprenderían “las poblaciones rurales, las mujeres, los trabajadores de la economía informal, los impedidos por problemas de salud, las personas que vivan con el VIH y las personas con discapacidades”.

Ya hemos señalado las dificultades de hacer efectivos los objetivos del piso de protección social cuando los servicios esenciales de salud, educación, agua o saneamiento y vivienda son deficitarios, no existen o no son suficientes en cantidad o en calidad. Esto, sin duda, debe ser una prioridad: el desarrollo de políticas sectoriales que posibiliten la existencia de tales servicios esenciales. Cabe hacer una reflexión sobre los servicios esenciales a los que se hace referencia en el piso de protección social: ¿Qué pasa con el cuidado de las personas?

El mantenimiento o sostenibilidad de la vida debería ser el objetivo de todas las políticas, así como de la propia economía, en su calidad de “ciencia social que estudia la correcta distribución de los recursos escasos para satisfacer las necesidades del ser humano”. En este sentido, recibir el cuidado adecuado es una necesidad de la que, obviamente, deben ocuparse las políticas públicas y la economía. Sin embargo, la realidad es que el cuidado de las personas –y en concreto de aquellas que se encuentran en situación de dependencia- recae fundamentalmente en las mujeres y es un trabajo con frecuencia no remunerado que condiciona las posibilidades que éstas pueden tener de participar de la vida laboral, política y social, desde su autonomía personal. Esta labor, además, determina situaciones de desigualdad, tanto desde el punto de vista de la utilización del tiempo como de las opciones vitales, entre las cuales poder elegir.

Los sistemas de salud y educación proporcionan atención a algunas de las necesidades de cuidado: una escolarización temprana, que integre otros servicios, como alimentación y con horarios compatibles con los laborales facilitan, sin duda, la conciliación entre trabajo y familia. Un sistema de salud con una buena red de centros cercanos a la población facilita el cuidado de personas enfermas, siempre que estén dotados de suficiente personal para ello. Hay un sector de servicios esenciales,

La resolución de la 100ª Conferencia Internacional de la OIT señala que “las mujeres tienden a enfrentarse a índices de exclusión más elevados que los hombres, debido a la discriminación de que son objeto y a las cargas familiares y responsabilidades de cuidado que suelen pesar sobre ellas”. Punto 7 de las Conclusiones.

Resolución relativa a la discusión sobre la protección social (seguridad social).

¿Qué relación tiene la temática del “cuidado” con la economía informal? ¿Cómo el “cuidado” puede beneficiar directamente a estos trabajadores?

específicos para la población dependiente –personas mayores y personas discapacitadas con impedimentos para realizar una vida independiente, y menores en edad anterior a la escolarización o que acuden a centros escolares con horarios limitados-, que no encajan ni en el sistema educativo ni en el de salud. Se trataría, en estos casos, de servicios de atención en el marco de los servicios sociales o comunitarios, que pueden incorporar centros de día o guarderías, centros geriátricos, servicios de ayuda a domicilio, etc. Y que se vertebran desde el derecho a recibir el cuidado y, por lo tanto, al margen de la relación entre trabajo y familia, aunque con impacto en ésta.

RELACIÓN ENTRE TRABAJO Y LAS GARANTÍAS BÁSICAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Desde la categorización clásica de trabajo informal –las empresas familiares, las microempresas, los trabajadores independientes, autónomos, por cuenta propia, los asalariados y por cuenta ajena que se desempeñan en microempresas, los trabajadores del sector agrícola especialmente- hasta nuestros días, el concepto y la composición de la economía informal y el colectivo de trabajadores que en ella se desempeñan se ha venido expandiendo.

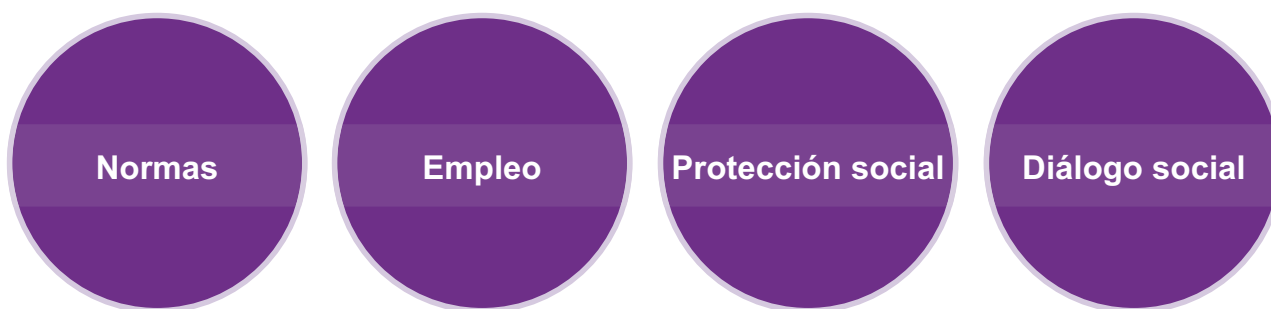
Es importante entonces hacer una aproximación al concepto de precarización laboral. Podemos decir que este es la consecuencia directa de las políticas de desprotección del trabajo, de allí su estrecha vinculación con la economía informal.

Para definir la precarización puede ser útil tomar como punto de partida la situación opuesta, es decir, los trabajadores que gozan de derechos laborales, leyes protectoras, libertad de asociación y de acceso a la negociación colectiva, es decir, que cuentan con atributos básicos de la relación laboral: previsibilidad y seguridad.

Entonces, la precarización se caracterizaría por la ausencia de relación laboral, que en términos legales supone inseguridad, incertidumbre y la falta de derechos que garanticen condiciones socioeconómicas- en el plano laboral- a los trabajadores.

En este sentido, la OIT, a través de la Declaración por la Justicia Social para una Globalización Equitativa (2008), nos ayuda a “detectar” cuando estamos en presencia de situaciones precariedad derivadas de alguna expresión de informalidad. En este importante documento, se enfatiza el concepto de trabajo decente, reconociendo la necesidad de que las políticas que se impulsen en materia socioeconómica y laboral estén relacionadas con cuatro objetivos estratégicos: el sistema normativo, la generación de empleo, la existencia de protección social y la práctica de diálogo social.

Negociación colectiva



Libertad sindical

El esquema muestra la interrelación existente entre los cuatro componentes: normas, empleo, protección social y diálogo social. Esta interrelación e inseparabilidad dan sustento y condicionan la existencia de trabajo decente. Esta condición no resulta suficiente: existe trabajo decente en forma plena cuando estos cuatro componentes se relacionan entre sí, en un ámbito de libertad sindical y con acceso a la negociación colectiva.

2 ACTIVIDAD

Objetivo: Analizar los cuatro componentes del concepto de trabajo decente de la OIT – normas, empleo, protección social y diálogo social- relacionándolo con la precariedad del trabajo y las formas de superación de tales condiciones.

Materiales: Hoja de actividad, tabla y polígrafos.

Tiempo necesario: una hora

Cómo hacerlo individualmente:

Responder las preguntas tomando en cuenta la realidad retratada en el caso.

Cómo trabajar en grupos:

- 1) Dividir el grupo en cuatro subgrupos: normas, empleo, protección social y diálogo social.
- 2) Cada grupo deberá elegir las opciones de palabras o expresiones más adecuadas para su tema y rellenar en la línea de economía formal o economía informal.
- 3) Después, todos van a juntar las distintas hojas para formar una única hoja con todos los componentes del trabajo decente, donde quedará claro cuál es la situación del trabajo en la economía formal e informal.

PREGUNTAS

A partir de este momento, se hace un debate en el grupo grande sobre las cuestiones:

- ☉ ¿Qué diferencia hay entre ambas economías?
- ☉ ¿Cuáles son -las medidas necesarias para superar la precariedad laboral?
- ☉ Pensando desde la integración de los cuatro componentes, ¿la formalización del trabajo garantiza el trabajo decente?
- ☉ ¿Cuál es el rol del piso de protección social en la disminución de las diferencias?
- ☉ ¿Cuál es la relación entre piso de protección social y trabajo decente?

COMPLETE LA TABLA

	Normas	Empleo	Protección social	Diálogo social
TRABAJADORES en la economía formal				
TRABAJADORES en la economía informal				

DERECHOS LABORALES – SALARIOS REGULARES – JORNADA DE TRABAJO

SALUD Y SEGURIDAD

SALARIO MÍNIMO – CONTRATACIÓN FORMAL

JUBILACIÓN – AMPARO MATERNIDAD – PENSIONES – SEGURO DE ACCIDENTE DE TRABAJO

REPRESENTACIÓN SINDICAL – ORGANIZACIÓN SINDICAL

NEGOCIACIÓN LOCAL Y COLECTIVA



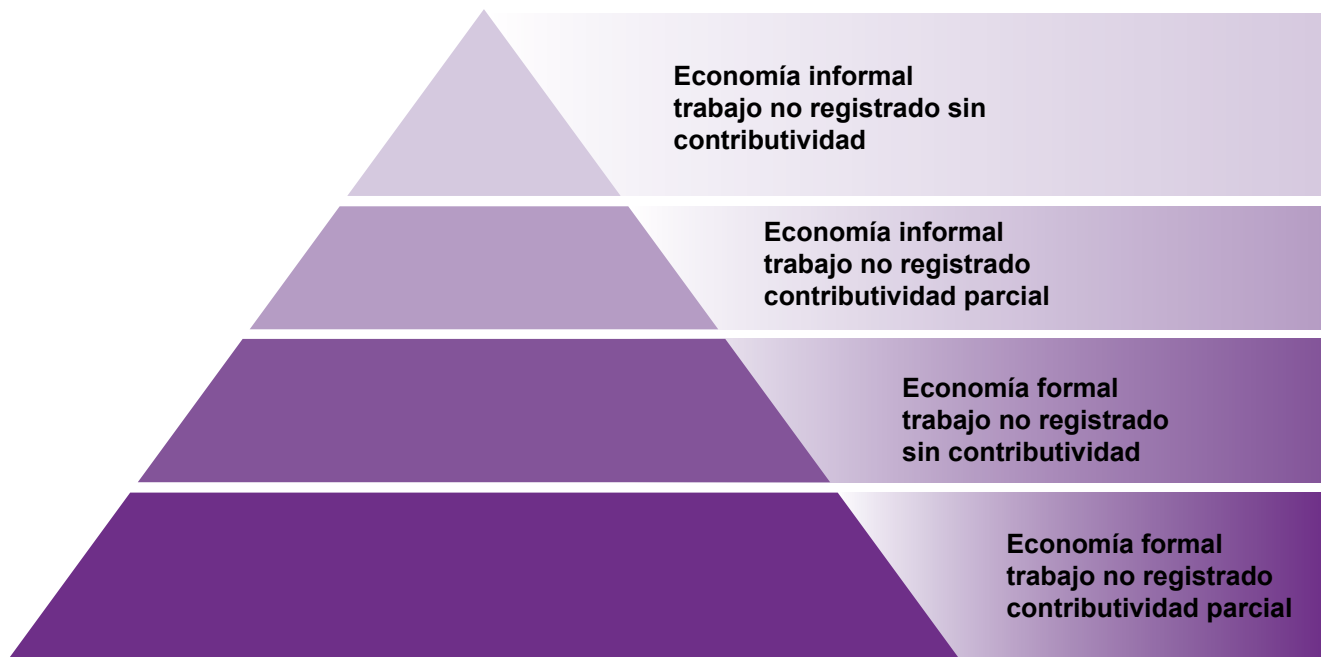
Los grados de precarización: la pirámide de la precariedad laboral

Podemos esquematizar las diferentes manifestaciones de la informalidad laboral desde el grado de precariedad a la que están expuestos los trabajadores, es decir, por el déficit en materia de derechos a la que tienen acceso.

Algunos elementos que nos pueden ayudar a determinar el grado de precariedad del trabajo son los siguientes:

- ⊙ El registro del trabajo.
- ⊙ La institucionalización de la empresa, determinada por el grado de cumplimiento de sus obligaciones registrales y legales, y
- ⊙ La contributividad y el cumplimiento de los derechos de los trabajadores.

En este esquema, la cúspide de la pirámide expresa el máximo grado de precariedad marcado por el menor acceso a los derechos laborales y a la protección social. En este segmento se encuentran trabajadores sin empleador definido, sin relación laboral y, en consecuencia, sin acceso a la negociación colectiva. La falta de contribuciones a la seguridad social se traduce en desprotección social sobre las contingencias derivadas del ciclo vital. Es el caso de las personas que trabajan en la economía informal que no tienen ningún grado de formalidad.



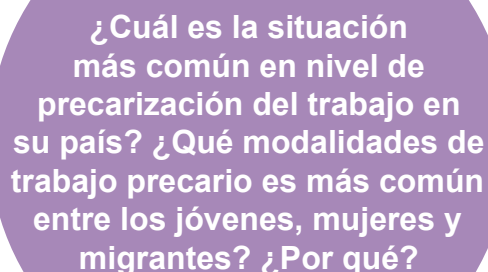
En el siguiente estrato tenemos el típico empleo en empresas con algún grado de formalización de actividades o plenamente formales que no se registra y, por ende, no devenga aportes ni contribuciones que dan pleno acceso a las prestaciones del sistema de seguridad social y a los beneficios legales y convencionales en materia laboral. El tercer segmento está compuesto por trabajadores con relación de dependencia de empresas formales, que cumplen con la formalidad de registrarlos, pero que incumplen o evaden sus obligaciones contributivas, de manera que se les priva del acceso a los derechos. Por último, en la base de la pirámide, tenemos aquellos trabajadores que dependen de un empleador definido y formal, que reconoce la relación laboral- a la cual ha registrado-, devenga aportes y contribuciones, pero sin embargo o incumple las cláusulas legales y convencionales vigentes.

¿Qué elementos sociales, políticos y económicos cree que estén relacionados con la existencia de precarización del trabajo en los países?

La precariedad laboral según las formas de contratación

Desde la perspectiva sindical, resulta estratégicamente clave ocuparnos de la formalización de la economía y los puestos de trabajo, en tanto representa el acceso y los beneficios de los derechos laborales y de la seguridad social. Las formas y modalidades contractuales y las actividades en las que se observan no resultan indiferentes al grado de precariedad en el trabajo. La relación de dependencia clásica, registrada y con contribuciones, resulta el escenario de formalización que garantiza el mejor acceso a los derechos y condiciones laborales para los trabajadores; no obstante, no se trata de la única forma de organización que asumen las actividades económicas. Con el tiempo, los patrones productivos han ido modificando las modalidades contractuales y ello repercute en los estándares del trabajo decente.

A continuación presentamos las formas contractuales sobre las cuales se desarrollan las actividades:



¿Cuál es la situación más común en nivel de precarización del trabajo en su país? ¿Qué modalidades de trabajo precario es más común entre los jóvenes, mujeres y migrantes? ¿Por qué?

TRABAJADORES INDEPENDIENTES

- Micro-emprendimientos familiares
- Socios de cooperativas de trabajo/producción
- Trabajadores a domicilio en servicios por cuenta propia

“FALSOS” INDEPENDIENTES

- Falsos subcontratistas
- Falsos cooperativistas en la “economía social”

DEPENDIENTES “FLEXIBLES”/“ATÍPICOS”

- Asalariados de micro y pequeñas empresas típicas
- Trabajo a tiempo parcial
- Trabajo temporal/a tiempo determinado/por obra
- Trabajo doméstico (remunerado)

Sus implicaciones en los derechos de los trabajadores

Como ya hemos podido ver, todas estas formas de organización de la actividad productiva influyen en el grado de precariedad a la que someten a sus trabajadores. Si tenemos en cuenta que estas relaciones de trabajo limitan el acceso de los trabajadores a los derechos laborales y a la seguridad social, estamos ante situaciones que consienten diferentes casos de desprotección social y desigualdad ante la ley.

La clave radica en desbaratar el uso indebido de estas formas de y reconducirlas en contratos de trabajo, con el cumplimiento de la legislación aplicable y de la consecuente contributividad al sistema de seguridad social, de manera que se incluya a los trabajadores en calidad de acreedores de derechos.

En este caso, resulta fundamental la labor de la inspección del trabajo y la seguridad social en la detección y sanción de la evasión que, por acción preventiva y persuasiva, tienda a formalizar las relaciones laborales transformándolas en relaciones de derecho.

Debido a la propia estructura de los mecanismos de protección social, las personas asalariadas y los trabajadores independientes tienen distintas condiciones de acceso a los derechos de protección. Es evidente que resulta indispensable la identificación de asalariados reales inmersos en situaciones en las cuales se busca, a través de figuras de autonomía laboral, eludir la responsabilidad contributiva de aquellos que se benefician con el producto del trabajo.

En cualquier caso, estos elementos traen consecuencias en términos de precarización y desprotección. El trabajo independiente se ha tomado como una variable flexibilizadora y alternativa al sistema de relaciones laborales, desvirtuando su naturaleza real.

Si bien las condiciones de precariedad laboral pueden tocar transversalmente cualquier categoría –dada la heterogeneidad del fenómeno de la economía informal–, es más frecuente encontrar dificultades de acceso al mercado de trabajo que exacerban las condiciones de desigualdad en los colectivos vulnerables de jóvenes, mujeres y migrantes.

Estas condiciones de desigualdad tienen efecto en el resto de los trabajadores, ya que la coexistencia de un mercado de trabajo segmentado con trabajadores protegidos y trabajadores sin derechos lesiona el poder de negociación de los trabajadores en la economía informal.

¿Quiénes se benefician con la precarización del trabajo?
¿Quiénes pierden con esta estrategia económica? ¿Sólo los trabajadores? ¿Por qué?



© ILO/ Maillard J.

FALTA DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA EN LA ECONOMÍA INFORMAL

La incapacidad contributiva para costear el paquete de servicios básicos está determinada por la magnitud del ingreso de los trabajadores y ésta, a su vez, determinada por el patrón distributivo del ingreso. Por lo general, los ingresos de aquellos que no tienen capacidad contributiva están muy por debajo del valor de la canasta básica de bienes y servicios, es decir, son aquellos incapaces de costearla. Los estudios los denominan grupos de trabajadores pobres y en extrema pobreza.

¿Qué significa el piso de protección social para personas que trabajan sin capacidad contributiva?

La Plataforma Sindical Continental sobre Seguridad Social (Placoss) de la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA), reivindica un sistema integral con un pilar público básico y un pilar público contributivo. El primero, que en esencia coincide con el piso de protección social, contribuye a la extensión horizontal de la seguridad social y tiene como objetivo una mejor distribución del ingreso y la riqueza, y con ello una disminución de las crecientes desigualdades sociales. De ahí la importancia para el movimiento sindical: la protección social es un instrumento indispensable para la justicia social y el desarrollo sustentable. En la medida en que se erradique la desigualdad social, desaparecerán las situaciones de pobreza y exclusión.

El desarrollo de las propuestas sindicales de alternativa a los sistemas de cada país como proyectos de reforma legal que prevean sistemas universales y solidarios de seguridad social integral- incluyen real y efectivamente la extensión de cobertura a las personas sin capacidad contributiva pertenecientes a la economía informal, y se realiza con financiamiento tripartito (Placoss).

¿Cuál es la puerta de entrada cuando se carece de capacidad contributiva al PPS?

El Régimen No Contributivo del PPS cumple el rol central o puerta de entrada de la población a la satisfacción de sus derechos de protección efectiva, sin consideraciones de mercado. Promueve una serie de derechos y garantías destinados a satisfacer el acceso a servicios básicos en las áreas de empleo, salud, agua y saneamiento, nutrición, educación y apoyo familiar, dirigidos a proteger y empoderar a los segmentos más pobres y vulnerables de la sociedad para que puedan salir de la pobreza.

El Régimen o Componente No Contributivo cumple con su papel social si se estructura y articula como un sistema integral con enfoque de derechos a estos colectivos sociales y, por consiguiente, provee el acceso a un paquete de servicios básicos de protección social que, combinados con programas de desarrollo de capacidades, no se constituye en un mecanismo asistencialista o de mera inclusión, sino en un programa de desarrollo humano, dentro de una estrategia global.

¿Cuánto cuesta el PSS?

La crisis fiscal, fruto del modelo de crecimiento económico, ha puesto en jaque al Régimen No Contributivo. La OIT² ha realizado estimaciones de costo, según las cuales se necesitaría invertir menos del 2% del PBI global para que las personas más pobres tengan acceso a las prestaciones básica y 6% del PBI Global para brindar un paquete de prestaciones básicas a quienes no tienen acceso a la seguridad social.

2 Organización Internacional del Trabajo (2008), "Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global. Análisis de la situación y de las prácticas actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la Organización Internacional del Trabajo", Ginebra. Pág. 26.

Según un estudio, los programas no contributivos y semi-contributivos atienden a los extremos del ciclo de vida, es decir, a los niños y a los adultos mayores. Los primeros están cubiertos por programas de transferencias condicionadas a cumplir con educación, salud y nutrición, tal es el caso de los programas Asignación Universal por Hijo (Argentina), Bolsa Familia (Brasil), Bonos Juancito Pinto y Juana Azurduy (Bolivia), Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), Oportunidades (México) o Solidaridad (República Dominicana). Surgidos mayormente en los últimos 10 años, los mismos cubren entre 10% y 30% de la población y cuestan, en todos los casos, más de 0.5% del PBI³.

❓ ¿Qué han hecho en América Latina y el Caribe en materia de protección social?

Con la crisis en los años 90, se inicia un período intenso de implementación de programas sociales para atenuar los efectos en la aplicación de políticas inadecuadas. Los programas de transferencias condicionadas se han creado para integrar a las personas que trabajan, pero que no tienen capacidad contributiva y proteger a la población vulnerable. Los programas de protección social han sido casi todos de carácter asistencialista, como redes de protección focalizada, constituidas por subsidios condicionados y transferencias.

Los programas cubren una gama de servicios y son denominados según la cultura política, por ejemplo:

- ◎ **República Dominicana:** el programa Solidaridad dispone de un mecanismo de transferencias condicionadas que sustenta varios subprogramas, tanto de asistencia escolar, como de acceso a alimentos vía Tarjeta, y un componente de acceso a la salud mediante el seguro subsidiado del Sistema Dominicano de Seguridad Social, entre otros. El Fondo de Pensión y Jubilación del Estado, que es un mecanismo que integra, tanto a los afiliados del viaje sistema de seguridad social, como a aquellas personas en situación de vulnerabilidad sin historial contributivo y escasa capacidad de contribución por edad productiva.
- ◎ **Argentina:** existe una variedad de mecanismos en el régimen no contributivo de protección social, tales como Plan Familia, implementado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como programas de transferencias condicionadas; Asignación Universal por Hijo, para protección social; Asignación por Embarazo, para la protección social, y Programa de Pensión No Contributiva. También se implementó el Programa de Inclusión Previsional o Moratorio, sancionado con la Ley N°24-476 y Decreto Ejecutivo N°454/2005, que permitió el ingreso al Sistema de Seguridad Social a los Afiliados que, habiendo cumplido la edad de jubilación, no tenían los años de aportes necesarios para acceder a la misma. La Pensión No Contributiva (PNC) incluye 7 beneficios: las pensiones asistenciales, que cubren 1) vejez, 2) invalidez, y 3) a madres que tienen 7 hijos o más, y las pensiones no asistenciales, que cubren 4) familias de desaparecidos, 5) a excombatientes de la guerra de Las Malvinas, 6) a beneficiarios por leyes especiales, y 7) “graciables” otorgados por el Congreso de la Nación.
- ◎ **Perú:** a) Programa de pensiones no contributivas para las personas mayores de 75 años en situación de extrema pobreza; b) Transferencias condicionadas: Programa Juntos, que entrega un incentivo monetario condicionado de PEN 100 (aproximadamente US\$35.00), dirigido a la población de mayor vulnerabilidad, en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión, y opera con la misma lógica que otras experiencias de programas de transferencias condicionadas porque nace del mismo organismo financiero internacional, y c) otros mecanismos de integración de los colectivos de trabajadores en la economía informal: “La afiliación de los trabajadores autónomos a la asistencia sanitaria es voluntaria, contando con un régimen especial específico que alcanza también a las amas de casa y los choferes profesionales

independientes. Los autónomos pueden afiliarse al régimen de pensiones (invalidez, muerte y sobrevivencia) en los sistemas público y privado. También es voluntaria la afiliación al régimen de Accidentes Laborales y Enfermedades Profesionales, siempre que desarrollen actividades calificadas como de riesgo”.

❓ ¿Integran estos instrumentos una visión de desarrollo de capacidades?

Es evidente que algunos de los componentes del Régimen No Contributivo de Protección Social aplicados en América Latina y el Caribe no cambian la realidad de las personas beneficiarias de los mismos. Si bien estas transferencias de dinero no alteran radicalmente la vida de las familias en término de capacidades humanas y ciudadanas, en el corto plazo alivia los problemas que afectan a estos grupos en términos de acceso a bienes y servicios en el mercado.

Los programas de transferencias condicionadas pensadas desde la asistencia o el simple estímulo –por ejemplo, el que reciben las familias a cambio de enviar a sus hijos a las escuelas- constituyen el enfoque dominante, el cual no toma en cuenta el acompañamiento de programas de desarrollo de capacidades para los titulares de derechos –que carecen de capacidad contributiva a la protección social-, que les permita finalmente salir de la pobreza y disminuir la desigualdad, a través de la instauración de políticas de trabajo decente.

❓ ¿Cuáles serían las acciones sindicales para mejorar la aplicabilidad del Régimen No Contributivo del PPS para las personas que trabajan sin capacidad contributiva?

- ⦿ Para que el piso no sea el techo, los sindicatos exigen garantías mínimas de protección social que conlleve etapas de implementación efectiva basada en la contributividad a través de dos mecanismos: la salarial y la tributaria. Para que sea posible establecer políticas públicas sobre los PPS, se deben aplicar reformas tributarias que conduzcan a sistemas integrales de seguridad social.
- ⦿ Recopilar estudios, análisis de investigación por países que abordan diagnósticos, impactos y propuestas de mejora.



© ILO/ Maillard J.

- ⦿ Tipificar el modelo actual de Régimen No Contributivo; debilidades, impactos, problemas, fortalezas, reforma, cobertura, grupos que presentan propuestas de reforma, implicaciones que permitan una mejor intervención sindical en estos modelos.
- ⦿ Realizar un análisis comparativo del Régimen No Contributivo del PPS respecto a las prácticas nacionales, a los fines de diseñar las estrategias sindicales para proponer e incidir.

🔗 ¿Qué otras acciones sindicales puedes proponer desde tu espacio de intervención sindical?

- ⦿ Diseñar y ejecutar un plan de incidencia sindical sociopolítica para determinar claramente a los acreedores del PPS, ya que hay una profunda diferencia entre la intervención sindical que se aplica a trabajadores de la economía informal/trabajo precario, por un lado, y aquella que se aplica a los trabajadores de autoempleo, tercerizados, subcontratados y no registrados.
- ⦿ Fortalecer los esfuerzos que se vienen realizando desde los equipos técnicos de trabajadores en la economía informal y los de seguridad social, como espacio de articulación de los afiliados a nivel nacional, regional e internacional.
- ⦿ Adopción de instrumentos para mejorar el contenido de las leyes y su efectiva aplicación en el campo de lo laboral, a través de fortalecimiento de los departamentos de inspección del trabajo de las instituciones pertinentes.

EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES EN EL PPS

El piso de protección social debe establecerse de acuerdo con las prioridades y recursos de cada país, y ser diseñado e implementado con la participación de todos los interlocutores sociales correspondientes.

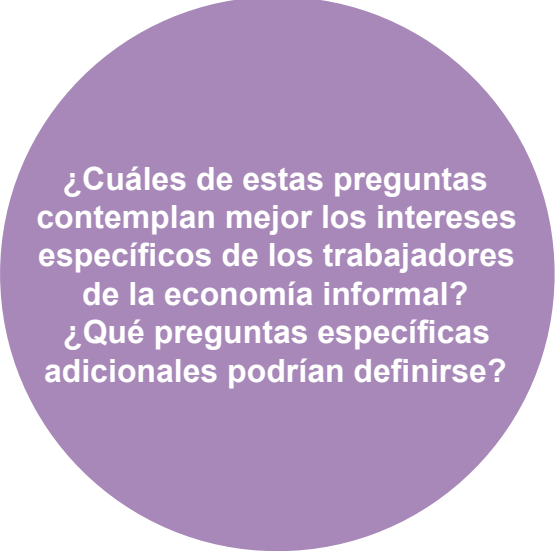
Debe aplicarse mediante la legislación nacional y se mejorará progresivamente, de acuerdo con el desarrollo económico de cada país.

El piso de protección social debe ser un aspecto clave de los planes de desarrollo y estrategias de un país, y debe estar estrechamente vinculado a las políticas que promueven el empleo y condiciones de trabajo decente⁴.

De acuerdo con estas afirmaciones de la Confederación Sindical Internacional (CSI), el rol de las organizaciones sindicales en la implementación del PPS queda claro. Una vez identificadas las necesidades concretas en los cuatro ámbitos priorizados por la OIT –el acceso a la asistencia sanitaria; las prestaciones por hijos; las pensiones básicas de jubilación, y el apoyo a los ingresos de los trabajadores pobres y los desempleados–, las organizaciones sindicales deberán hacer parte del proceso de negociación para la implementación de los programas y también de su monitoreo, para garantizar la efectividad de las políticas.

De esta manera, frente a la implementación de la iniciativa del piso de protección social, el movimiento sindical de las Américas señaló la necesidad de encontrar respuestas concretas, de modo que, respetando la flexibilidad que permita la adaptación de la iniciativa a los diferentes contextos nacionales, a partir de la participación y el consenso tripartito nacional, se pueda definir a nivel continental y mundial las reglas claras que garanticen un enfoque basado en derechos.

Las respuestas a las siguientes preguntas apuntan las posibles vías que los sindicatos podrán seguir en la tarea de identificación, monitoreo y negociación del PPS:



¿Cuáles de estas preguntas contemplan mejor los intereses específicos de los trabajadores de la economía informal?
¿Qué preguntas específicas adicionales podrían definirse?

1. ¿Cómo combinar el objetivo de la universalidad de la protección social con las necesidades de prioridad derivadas de la limitación de recursos?

- ¿Qué posibles colectivos serán beneficiarios de la iniciativa? ¿Toda la población? Y, en ese caso, ¿podremos hablar de universalidad o de sectores por debajo de un determinado nivel de ingreso?
- ¿Cómo articular la combinación de garantías básicas de ingreso con el acceso a los servicios sociales de forma que permitan el desarrollo de capacidades, corrigiendo las discriminaciones y desigualdades entre colectivos, como las desigualdades de género, derivadas del mercado de trabajo y de la economía del cuidado, sustentada en las mujeres? ¿Cómo incorporar criterios de género en caso de ser necesario establecer prioridades en las transferencias o prestaciones?
- ¿Cuál es el conjunto de prestaciones sobre las que priorizar? Y, ¿cómo detallamos el contenido de cada una de ellas?

2. **¿Qué han aportado hasta ahora los programas desarrollados no contributivos –de lucha contra la pobreza y de asistencia social- a la ampliación de la cobertura de protección social?**
- Los programas desarrollados hasta ahora, ¿están favoreciendo la inserción en el mercado laboral y el acceso a la protección social a él vinculados?
 - Los programas desarrollados hasta ahora en el marco de lo que se considera un piso de protección social, ¿hasta qué punto han potenciado la autonomía de las mujeres o han perpetuado la división sexual del trabajo subyacente a las situaciones de discriminación desigualdad?
 - ¿Hasta qué punto la familia debe seguir siendo un criterio de distribución si en el seno de ésta se reproducen las desigualdades y no se asegura un reparto equitativo de recursos económicos, sociales y culturales? ¿Cómo preservar los derechos individuales de las mujeres ante estas situaciones de desigualdad?
3. **¿Cuál va a ser el ingreso mínimo de referencia? ¿Cuál es el piso? ¿El salario mínimo? ¿El umbral de pobreza? ¿La canasta básica de alimentos? Para el movimiento sindical es difícil entender la eficacia de esta iniciativa de lucha contra la exclusión y la pobreza si no garantiza ingresos por encima del nivel de pobreza.**



4. ¿Cómo se financia? ¿Con impuestos? ¿Qué propuestas de reformas tributarias lo harán posible? ¿A través de menor peso a los impuestos indirectos y más sobre las rentas y el patrimonio? ¿La cooperación internacional o a través de préstamos internacionales que incrementan la deuda?
5. ¿Cómo se institucionaliza la participación tripartita en su diseño? ¿Con espacios de diálogo social creados para ello? ¿Con otros existentes? ¿Con los espacios de diálogo social creados para la fijación de salarios mínimos?
6. ¿Qué mecanismos de integración y enlace concretos con el trabajo decente ha de tener la iniciativa? ¿Cuál es la responsabilidad del Estado y de los empleadores para ello?
7. ¿Qué mecanismos tripartitos de seguimiento se van a definir?

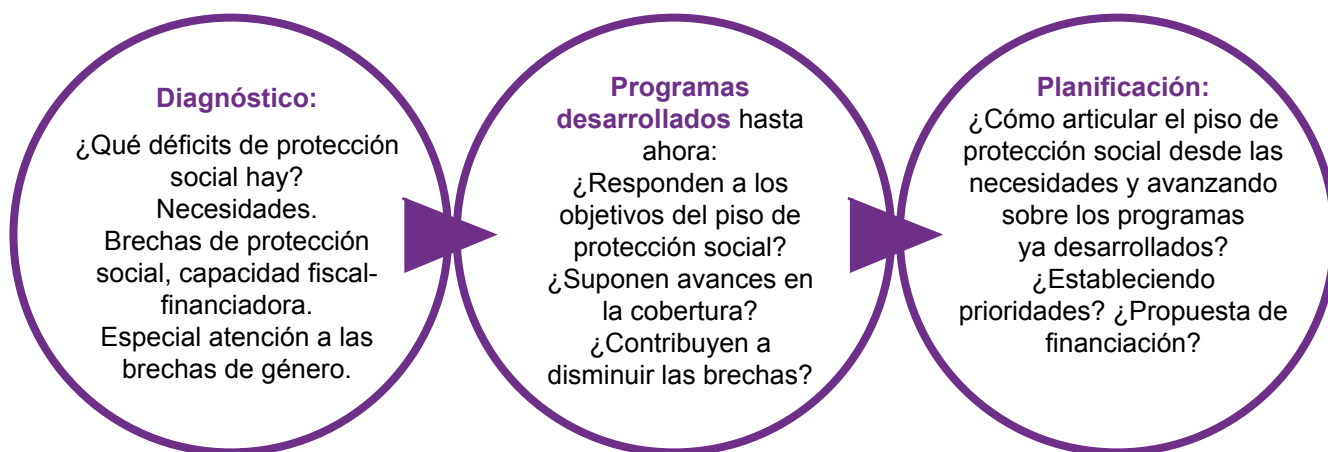
Las respuestas pueden generar una serie de orientaciones importantes para el movimiento sindical, que les permita organizarse bajo criterios consensuados al interior del mismo, incluyendo la representación de los trabajadores de la economía informal. A través del análisis crítico de la información, será posible la formulación de propuestas fundadas y argumentadas sobre la implementación del PPS.

Los sindicatos poseen un importante rol en este proceso, pues tienen legitimidad y representación para contrastar estas respuestas con las bases, los trabajadores y el conjunto de la ciudadanía, para así validarlas y establecer alianzas con otras organizaciones y sectores de la sociedad civil, defendiendo las propuestas en los espacios de diálogo social y siempre dejando muy claro que se trata de definir derechos de la población dentro de un marco jurídico determinado –como sostiene la Recomendación 202- y, por lo tanto, con criterios objetivos de acceso y garantía.

También, los sindicatos pueden mantener una comunicación constante a nivel interno sindical y a nivel público, con el conjunto de la ciudadanía, sobre el proceso, los avances y las limitaciones, favoreciendo la movilización social en su defensa.

Las organizaciones sindicales deben tener capacidad de propuesta para intervenir en lo que el piso de protección social llegue a ser y, en su utilidad, para la extensión de la cobertura en el marco del trabajo decente y los derechos. Para ello, es necesario que sea un tema prioritario en la agenda sindical.

Con ese objetivo, es importante cumplir tres etapas:



El diagnóstico identifica las necesidades y posibilidades del IPSS, y tiene como objetivos:

- ⦿ Identificar los déficits del sistema de seguridad social.
- ⦿ Identificar a la población excluida de los sistemas de protección social, con especial atención a la economía informal.
- ⦿ Identificar los déficits de los servicios públicos de salud, educación, cuidado y otros servicios esenciales, y las barreras de acceso a éstos.
- ⦿ Analizar los sistemas de financiación y la sostenibilidad del sistema de seguridad social y de los programas no contributivos.
- ⦿ Analizar la capacidad fiscal y las necesidades de ampliación de la presión fiscal.

El diagnóstico debe ofrecer como resultado, la población que potencialmente es objetivo del piso de protección social –incorporando criterios de género-, y las posibilidades y necesidades fiscales para ponerlo en marcha.

- ⦿ Para definir la acción sindical en el proceso de implementación del PPS, desde la perspectiva de las personas que trabajan en la economía informal, ¿cómo puede hacerse el diagnóstico de las condiciones concretas del país?

3 ACTIVIDAD

Juego de rol tripartito sobre el PPS a nivel nacional

Objetivo: Identificar los distintos intereses de los empleadores, gobiernos y trabajadores en el avance de las condiciones de vida de la población trabajadora de la economía informal, a través del piso de protección social en los países.

Materiales: Sala con mesa para los tres ponentes.

Tiempo necesario: una hora

Cómo hacerlo en grupos:

Dividir el grupo en tres:

- ⦿ representantes de los trabajadores
- ⦿ representantes de los empleadores
- ⦿ representantes del gobierno

Elegir también un moderador para el debate.

Cada grupo preparará para un debate a nivel nacional que trate de la implementación del PPS en un país específico. Necesariamente deberán ser debatidos los siguientes puntos:

- ⦿ ¿Cuál es la responsabilidad de los trabajadores, empleadores y gobiernos en el proceso de implementación del PPS a nivel nacional?
- ⦿ ¿Qué argumentos usaría cada sector a favor de la implementación del PPS?
- ⦿ ¿Qué impactos directos tendrá el PPS en la vida de los trabajadores de la economía informal y de la población en general?
- ⦿ ¿Cuál debe ser el origen de los recursos financieros para la implementación del PPS?

Después de la preparación, los grupos elegirán un representante para debatir con los otros las posiciones del sector que representan.

El moderador aclara las reglas del debate, indicando el tiempo de cinco minutos para que cada representante haga sus primeras locuciones.

Después, los ponentes cambiarán preguntas entre sí, para que queden claras las diferencias en las posiciones de cada sector. Cada representante tendrá un minuto para la pregunta y cada ponente dos minutos para la respuesta.

Al acabar, la persona que modere hará un resumen, indicando los principales retos que enfrentará el país en debate, para la implementación del PSS, con enfoque especial en la universalidad como mecanismo de inclusión de los trabajadores de la economía informal.

C ONCLUSIONES

El piso de protección social surge en el escenario internacional, como una importante medida de contención de los efectos más devastadores de la crisis económica, de la pobreza y de la exclusión social.

Sin duda, el PPS puede significar el avance para lograr una vida con dignidad para la población que no tiene acceso a las coberturas que trata la Recomendación 202 de la OIT, de modo que el ciclo de pobreza y necesidades fundamentales puedan romperse.

Entre las representaciones de los trabajadores hay un entendimiento muy claro sobre la importancia de la implementación del PPS y de los programas que lo acompañarán en su desarrollo, siempre buscando que se atiendan las necesidades identificadas entre los trabajadores de la economía informal.

Para el movimiento sindical, sin embargo, continúa siendo un reto el enfrentar las condiciones de trabajo precarizadas y la falta de acceso a los derechos laborales, características de los trabajadores que sólo encuentran oportunidades en la economía informal.

Para la acción sindical concreta, que tiene como proyecto alcanzar una sociedad justa para todos, el PPS es la etapa de una lucha mucho más amplia y que precisa de un gran compromiso de los trabajadores, desde los lugares de trabajo y comunidades.

Universalidad, cobertura, ingresos, acceso a servicios de salud, educación, agua y saneamiento, entre otros, son temáticas esenciales para la acción sindical que busca la extensión de derechos de la población.

Luchar por un trabajo decente, con derechos, protección social, desarrollado con amplia libertad de organización sindical y de negociación colectiva es un horizonte que todos los que representan los intereses de los trabajadores persiguen, y que va mucho más allá que el alcance del PPS.

Esta no es una lucha aislada, pues los trabajadores no pueden hacerla individualmente. Se trata de una lucha colectiva, donde los sindicatos juegan un rol fundamental: el de garantizar que los intereses de los trabajadores por la mejora de sus condiciones de vida y trabajo decente, sean la principal referencia.



Con el apoyo de:

