

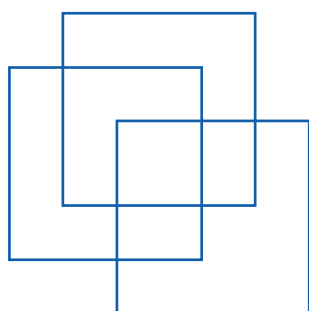


Oficina
Internacional
del Trabajo



ORGANIZAR A LOS TRABAJADORES DE LA ECONOMÍA INFORMAL

Reseña de políticas OIT-ACTRAV



ACTRAV
Oficina de
Actividades
para los
Trabajadores

ORGANIZAR A LOS TRABAJADORES DE LA ECONOMÍA INFORMAL

Reseña de políticas OIT-ACTRAV



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2016
Primera edición 2016

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Organizar a los trabajadores de la economía informal - Reseña de políticas OIT-ACTRAV

ISBN 978-92-2-331170-4 (print)
978-92-2-331171-1 (web pdf)

Organizar a los trabajadores de la economía informal : Las estrategias sindicales para extender la membresía, los servicios y las actividades de organización a los trabajadores de la economía informal y facilitar la transición de la economía informal hacia la economía formal / Oficina Internacional del Trabajo, Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV). - Ginebra: OIT, 2016.
(Reseña de políticas OIT-ACTRAV)

ISBN: 9789223311704; 9789223311711 (web pdf)

International Labour Office. Bureau for Workers' Activities.

informal economy / informal workers / employment policy / trade union role / role of ILO

03.01.5

Datos de catalogación en publicación de la OIT

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.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, o solicitándolos a ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns o escríbanos a ilopubs@ilo.org.

Fotos de la portada: OIT/M. Crozet, OIT/S. Gavane

Impreso en Italia



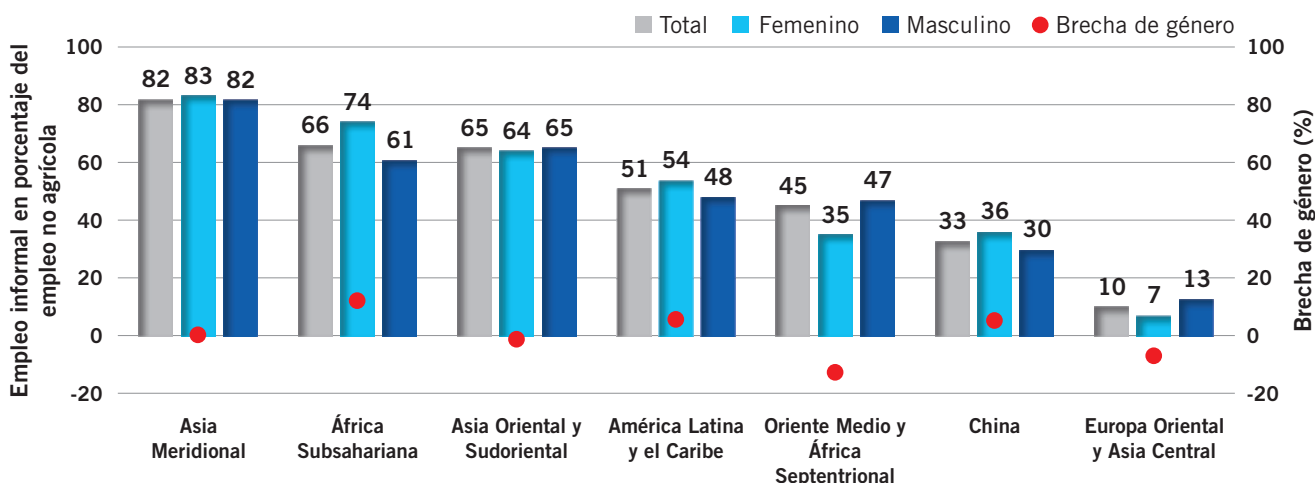
Las estrategias sindicales para extender la membresía, los servicios y las actividades de organización a los trabajadores de la economía informal y facilitar la transición de la economía informal hacia la economía formal

El propósito de esta reseña de políticas es ayudar a las organizaciones de trabajadores a entender y lidiar con las injusticias y los déficits de trabajo decente asociados al empleo en la economía informal. La reseña provee información y propone estrategias que pueden ser utilizadas para organizar, proteger y promover los derechos e intereses de los trabajadores de la economía informal. Este texto ha sido elaborado a partir de la adopción de la *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)* por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en junio de 2015.

1. La economía informal en números

Aproximadamente 2500 millones de personas – la mitad de la fuerza de trabajo mundial – están empleados en la economía informal. Como muestra el gráfico 1 a continuación, la economía informal no agrícola representa hasta el 82 por ciento del empleo total en Asia Meridional, en comparación con el 10 por ciento en Europa Oriental y Asia Central.

GRÁFICO 1. EMPLEO INFORMAL COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DEL EMPLEO NO AGRÍCOLA POR SEXO (BASADO EN LAS ESTADÍSTICAS MÁS RECIENTES DISPONIBLES, QUE DIFIEREN DE REGIÓN A REGIÓN)



Nota: Este gráfico fue reproducido de Vanek y otros (2014). Los agrupamientos regionales difieren de aquellos que aparecen en la clasificación regional oficial de la OIT. Las estimaciones regionales de empleo en la economía informal combinan estimaciones directas de datos de encuestas (40 países) con estimaciones indirectas para países que no poseen estimaciones directas (80 países). Las estimaciones para la China urbana se basan en seis ciudades: Fuzhou, Guangzhou, Shanghái, Shenyang, Wuhan y Xi'an. Como esa información solo abarca seis ciudades, no es comparable a la información nacional utilizada para preparar las estimaciones regionales en función de su cobertura geográfica diferente. La brecha de género es la diferencia entre la proporción de mujeres y la proporción de hombres en el empleo informal fuera del sector agrícola.

Fuente: J. Vanek; M. A. Chen; F. Carré; J. Heintz, y R. Hussmanns, 2014. *Statistics on the Informal Economy: Definitions, Regional Estimates and Challenges*, Documento de trabajo de WIEGO núm. 2. Cambridge, WIEGO.

Los promedios anteriores esconden vastas disparidades intrarregionales. Por ejemplo, dentro del África Subsahariana, el rango de números va desde el 33 por ciento en Sudáfrica hasta el 82 por ciento en Malí, como muestra el cuadro 1. Parte de estas diferencias pueden ser explicadas por el hecho de que se hayan usado distintos criterios operacionales a la hora de medir el empleo informal.

Cuadro 1: Disparidades intrarregionales			
América Latina	Uruguay	40	Bolivia 75
África Subsahariana	Sudáfrica	33	Malí 82
Asia Oriental y Sudoriental (con exclusión de China)	Tailandia	42	India 83,5
Oriente Medio y África Septentrional	Turquía	30,5	Ribera Occidental y Franja de Gaza 58,5

Empleo informal como porcentaje del total del empleo no agrícola
Fuente: Adaptado de Vanek y otros (2014)

En tres de las seis regiones presentadas en el gráfico 1, además de China, el empleo informal es una fuente mayor de empleo no agrícola para las mujeres que para los hombres. En el África Subsahariana, por ejemplo, el 74 por ciento del empleo de las mujeres es informal, en contraste con el 61 por ciento del de los hombres¹.

Los datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indican que la informalidad no está presente solo en los países en desarrollo. Se estima que la economía informal representaba un 18,4 por ciento del producto interno bruto (PIB) en la Unión Europea (UE-27) en 2013, y un 8,6 por ciento en promedio en Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda².

Es difícil determinar la extensión de la sindicación entre los trabajadores de la economía informal, pero sí sabemos que los sindicatos enfrentan una multiplicidad de retos, tanto internos como externos, a la hora de organizar a los trabajadores de la economía informal.

2. Definir a los trabajadores de la economía informal

Es importante entender quiénes forman parte de la economía informal. La Recomendación núm. 204 abarca tanto a los trabajadores como a las unidades económicas. Estas últimas incluyen las unidades que emplean trabajo contratado, aquellas que pertenecen a quienes trabajan por cuenta propia, las cooperativas y las unidades de la economía social y solidaria. En particular, en su párrafo 4 la Recomendación núm. 204 especifica que se aplica a:

- a) quienes poseen y explotan unidades económicas en la economía informal, como: i) los trabajadores por cuenta propia; ii) los empleadores, y iii) los miembros de cooperativas y de unidades de la economía social y solidaria;
- b) los trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en unidades económicas de la economía formal o de la economía informal;
- c) los trabajadores asalariados con empleos informales que trabajan en empresas formales o en unidades económicas de la economía informal, o bien para ellas, incluyendo, entre otros, a los que están en situación de subcontratación o que trabajan en cadenas de suministro, o en hogares como trabajadores domésticos remunerados, y
- d) los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas.

Según esta definición, los trabajadores que detentan empleos informales en la economía formal forman parte de la economía informal. Las directrices de la decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) establecen que «se considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación laboral, en la legislación y en la práctica, no está sometida a la legislación laboral nacional, los impuestos sobre la renta, la protección social o el derecho a ciertas prestaciones laborales (preaviso de despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas o licencias por enfermedad, etc.) por las razones siguientes: los asalariados o sus empleos no están declarados ante las autoridades pertinentes, trabajos ocasionales o de duración limitada (p. ej. los jornaleros); el tiempo de trabajo o los salarios están por debajo de un límite determinado (p. ej., inferiores al nivel requerido para tener que pagar las contribuciones a la seguridad social); las unidades que contratan al asalariado son empresas no constituidas en sociedad o personas que son miembros de un hogar; el lugar de trabajo del asalariado está fuera de los locales de la empresa del empleador (ejemplo, trabajadores fuera del establecimiento sin contrato de trabajo); o la legislación

1 ILO-WIEGO: *Women and men in the informal economy: a statistical picture* (Ginebra, 2002 y 2013). Citado en J. Vanek y otros, 2014: *Statistics on the Informal Economy: Definitions, Regional Estimates and Challenges*, Documento de trabajo de WIEGO núm. 2. Cambridge (Estados Unidos), WIEGO.

2 F. Schneider: *Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2012: Some new facts*.



del trabajo no se aplica, su cumplimiento no se exige o no se acata por otra razón»³. Esto incluye el aumento del número de trabajadores a tiempo parcial involuntario o subcontratados sin protección efectiva de legislación laboral y seguridad social, como resultado de una cada vez mayor flexibilización del mercado laboral. Millones de trabajadores en las cadenas de suministro de la industria del vestido en Asia Meridional forman parte de estas categorías.

«...era preciso considerar las relaciones de trabajo y la naturaleza de los contratos y de la subcontratación. El trabajo informal en los establecimientos de la economía formal privaba a los trabajadores de los beneficios de la formalidad al no reconocer la relación de trabajo. Por otro lado, muchos empleadores ignoraban o eludían sus responsabilidades para con los trabajadores de las cadenas de suministro mundiales, desde marcas de consumo de escala mundial hasta trabajadores a domicilio. Era importante hablar sobre el amplio abanico de actores de la economía informal, incluidos los miembros de cooperativas y otros tipos de empresas de economía solidaria y los trabajadores que dependían de un salario y desarrollaban su actividad al margen de las estructuras formales del empleo. También era fundamental que los trabajadores no asalariados pudieran negociar con las autoridades locales, estatales y nacionales, así como con otros responsables de la adopción de decisiones y contratistas, sentando así las bases del cambio. El derecho de sindicación y de negociación colectiva y el derecho de libertad sindical eran elementos esenciales de la transición a la formalidad.»

Fragmento de declaración de Plamen Dimitrov, Vicepresidente del Grupo de los Trabajadores del Comité sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal de 2014 y 2015

Los trabajadores de la economía informal presentan grandes variaciones en términos de ingreso, estatus de empleo, sector, tipo y tamaño de empresa, localización, protección social y protección al empleo. Pueden ser encontrados tanto en espacios públicos como en espacios privados y en todos los sectores de la economía. Ciertos grupos son particularmente vulnerables a los más serios déficits de trabajo decente en la economía informal. Estos

incluyen – aunque no se limitan – a las mujeres, los jóvenes, los migrantes, las personas mayores, los pueblos indígenas y tribales, personas portadoras de VIH o afectadas por el sida, personas con discapacidades, trabajadores domésticos y agricultores de subsistencia.

3. La Recomendación núm. 204

Desde hace mucho tiempo la OIT es considerada como el principal organismo dedicado al enfrentamiento de los retos relativos a la economía informal. En la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 los delegados adoptaron una resolución y un conjunto de conclusiones que destacaban los déficits de trabajo decente sufridos por los trabajadores de la economía informal y subrayaban la necesidad de una transición a la economía formal. Nuevas discusiones en 2014 y 2015 dieron lugar a la adopción de la Recomendación núm. 204, el primer instrumento internacional referido específicamente a la economía informal.

La Recomendación núm. 204 provee orientación a los constituyentes tripartitos de la OIT sobre cómo facilitar la transición. Se funda en el principio de asegurar trabajo decente para todos, y sigue una orientación basada en derechos para la formalización de la economía informal. Como aspecto importante, la Recomendación reconoce el rol crucial que los interlocutores sociales pueden desempeñar en la facilitación de la transición. La sección VII de la Recomendación, presentada en el recuadro a continuación, enfoca especialmente el papel y las responsabilidades de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de los trabajadores para garantizar la libertad sindical y el acceso al diálogo social a los trabajadores de la economía informal. El párrafo 34 establece que las organizaciones de trabajadores y empleadores deben incluir entre sus filas a representantes de los trabajadores y unidades económicas de la economía informal. La inclusión de representantes de la economía informal es crucial para asegurar que se respete el derecho de los trabajadores de la economía informal a la libertad sindical y a la negociación colectiva, y ayuda a garantizar que las realidades nacionales sean tenidas en cuenta.

³ OIT, 2013: *La medición de la informalidad: manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Ginebra, OIT.

Sección VII: Libertad de asociación y libertad sindical, diálogo social y papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

31. Los Miembros deberían garantizar que las personas ocupadas en la economía informal disfruten de la libertad de asociación y la libertad sindical y ejerzan el derecho de negociación colectiva, incluido el derecho de constituir las organizaciones, federaciones y confederaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas sujeto a lo dispuesto en sus estatutos.
32. Los Miembros deberían crear un entorno propicio para que los empleadores y los trabajadores ejerzan su derecho de organización y de negociación colectiva y participen en el diálogo social en el marco de la transición a la economía formal.
33. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían, cuando proceda, ampliar su afiliación y su prestación de servicios a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal.
34. Al elaborar, aplicar y evaluar las políticas y programas pertinentes con respecto a la economía informal, incluida su formalización, los Miembros deberían celebrar consultas con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores y promover la participación activa de dichas organizaciones, las cuales deberían incluir en sus filas, de acuerdo con la práctica nacional, a los representantes de las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal.
35. Los Miembros y las organizaciones de empleadores y de trabajadores podrán solicitar la asistencia de la Oficina Internacional del Trabajo para potenciar la capacidad de las organizaciones representativas de los empleadores y los trabajadores y, cuando existan, de las organizaciones representativas de las personas ocupadas en la economía informal, a fin de que estas organizaciones presten a su vez asistencia a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal para facilitar la transición a la economía formal.

El anexo de la Recomendación contiene un listado de otros instrumentos relevantes de la OIT y de las Naciones Unidas. Éstos incluyen el *Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)* y el *Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)*, que recogen principios fundamentales sobre la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva. Tales principios se aplican a todos los Estados Miembros independientemente de si ratificaron o no los Convenios en cuestión y deberían constituir los cimientos de toda estrategia de organización.

4. Razones por las cuales los sindicatos deberían organizar a los trabajadores de la economía informal

Los trabajadores de la economía informal son más vulnerables a déficits agudos de trabajo decente, y estudios empíricos han mostrado que corren mayores riesgos de sufrir situaciones de pobreza que los trabajadores de la economía formal. Mientras algunas de las actividades ofrecen ingresos y medios de subsistencia razonables, la mayoría de las personas que trabajan en la economía informal:

- están expuestas a condiciones de trabajo inadecuadas e inseguras.
- presentan altos grados de analfabetismo, bajos niveles de capacitación e inadecuadas oportunidades de entrenamiento.

- tienen ingresos menores, menos seguros y menos regulares.
- toleran jornadas de trabajo más largas, no tienen derecho a la representación o negociación colectiva y, a menudo, tienen un estatus de empleo ambiguo o encubierto, o bien experimentan el subempleo relacionado a la jornada de trabajo.
- son física y financieramente más vulnerables que los trabajadores de la economía formal porque el trabajo en la economía informal está excluido o efectivamente fuera de alcance de los esquemas de seguridad social y de seguridad y salud en el trabajo, licencias de maternidad u otros beneficios de la legislación laboral⁴.

Los sindicatos han estado preocupados acerca de estas vulnerabilidades y del significativo y creciente tamaño de la economía informal, incluyendo la informalización de empleos de la economía formal, desde hace algún tiempo. Hay un consenso global sobre que el desarrollo inclusivo no es posible salvo que se extiendan derechos y oportunidades a los trabajadores de la economía informal. Históricamente, y en la actualidad más que nunca, la organización de los sindicatos es esencial para dar voz y protección a los trabajadores de la economía informal, y para construir sociedades inclusivas y pacíficas.

⁴ OIT, 2013: *Informe V (1). La transición de la economía informal a la economía formal*. Ginebra, OIT.



Organizar a los trabajadores de la economía informal permite además que las organizaciones de trabajadores expandan su membresía, «recuperen miembros perdidos» e incrementen su fuerza numérica. Por último, aumentar la densidad sindical aprovechando el vasto universo de los trabajadores de la economía informal contribuye a fortalecer la voz colectiva del movimiento de los trabajadores tanto nacional como globalmente⁵.

Las Conclusiones de la CIT de 2002 enfatizaron la importancia práctica de la libertad sindical para mejorar las condiciones de los trabajadores de la economía informal, especialmente para las mujeres y la juventud:

«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.»

5. Los retos de la organización de la economía informal

El movimiento sindical ha hecho esfuerzos significativos para organizar a los trabajadores de la economía informal tanto en sindicatos nuevos como en los ya existentes en todo el mundo. A menudo, ha tenido que programar estrategias innovadoras para hacerlo, dada la multiplicidad de retos políticos y prácticos que tal tarea conlleva. Algunos de ellos son los siguientes:

- La dificultad de comprometerse en las formas tradicionales de diálogo social y negociación colectiva allí donde las relaciones de trabajo son poco claras y no hay un empleador identificable, como en los casos donde los trabajadores son contratados por agencias de empleo o son subcontratados. Con frecuencia los mismos trabajadores harán su trabajo bajo diferentes relaciones de trabajo, a veces trabajando para lo que podría ser considerado un empleador y otras veces trabajando por cuenta propia⁶.

5 LO/FTF, 2015: *Paving the way for formalization of the informal economy. Experiences and perspectives from ITUC-Africa and trade unions across Africa*. Copenhague, Consejo LO/FTF.

6 OIT, 2013: *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad*. Ginebra, OIT.

- El hecho de que las legislaciones laborales en muchos países no abarquen a los trabajadores de la economía informal y a veces excluyan a sectores enteros, tales como los del trabajo doméstico y agrícola.
- El costo y la dificultad de organizar a trabajadores que están dispersos y son difíciles de encontrar. Muchos de los trabajadores informales realizan sus trabajos por cuenta propia, produciendo bienes y servicios en sus propios hogares, vendiendo o recolectando desechos reciclables en las calles, o trabajando en el servicio doméstico en las casas de otras personas.
- La incertidumbre acerca de si los trabajadores por cuenta propia se enmarcan o no en el ámbito de los sindicatos. Es más, no todos los trabajadores se sienten atraídos por la solidaridad y la acción colectiva, algunos pueden no considerarse trabajadores o pueden estar comprometidos en formas competitivas de trabajo que no fomentan la colaboración.
- Limitada capacidad administrativa o financiera.
- La naturaleza diversa de la economía informal, que puede dificultar la elaboración de estrategias de organización abarcadoras y coherentes.

«Organizar a los trabajadores de la economía informal es uno de los mayores retos que enfrenta el movimiento sindical en África actualmente. Implica renovar desde la raíz al movimiento sindical por medio de la expansión de la cobertura de miembros, incrementando la densidad sindical entre todos los trabajadores a fin de volver a los sindicatos más representativos; fortaleciendo la voz colectiva de los trabajadores y sus derechos de negociación y capacidad de influir en las políticas sociales y económicas y en las medidas a favor de los intereses de la gente; y también alcanzando una organización mejor y más amplia que permita a los sindicatos ofrecer caminos para la creación de sociedades de beneficio mutuo y autoasistencia entre los trabajadores.»

Declaración de Kwasi Adu-Amankwah, secretario general de CSI-África⁷

Como todos estos retos sugieren, organizar a los trabajadores de la economía informal no es una tarea sencilla. Sin embargo, las organizaciones de trabajadores de todo el mundo han desarrollado una serie de innovadoras y exitosas estrategias para la economía informal, algunas de las cuales están esbozadas en la próxima sección.

7 LO/FTF, 2015: *Paving the way for formalization of the informal economy. Experiences and perspectives from ITUC-Africa and trade unions across Africa*. Copenhague, Consejo LO/FTF.

6. Estrategias para organizar a los trabajadores en la economía informal

Dada la diversidad de la economía informal y los retos adicionales ya señalados no puede existir una única orientación para la organización de los trabajadores de la economía informal. Esta sección presenta casos y planteamientos que ilustran el abanico de estrategias empleadas por las organizaciones de trabajadores. Tales estrategias pueden incluir la organización de trabajadores de una serie de sectores; enfocar en sectores específicos; apuntar a grupos vulnerables, como los migrantes; concentrarse en temas particulares, como la seguridad social; hacer uso del poder de las cooperativas, o promover la negociación colectiva. Estas estrategias no son excluyentes entre sí y pueden servir como puerta de ingreso para intervenciones en otros sectores o áreas temáticas. La utilización de los mecanismos de supervisión de la OIT también se subraya como un importante medio para impulsar el cambio.

Algunas organizaciones, tales como el **Congreso del Trabajo de Sierra Leona** (SLLC, por sus siglas en inglés), han optado por convocar a una amplia variedad de sectores de trabajadores bajo su influencia. El SLLC ha matriculado a diez sindicatos de la economía informal, con un número declarado de 279 856 miembros de varios sectores, tales como el comercio, transporte, agricultura, pesca, servicios y entretenimiento. Reconociendo la inestabilidad de ingresos que caracteriza al sector informal, el SLLC asiste a estos sindicatos cobrándoles una tasa mínima de servicio, en lugar de aplicarles la tasa de afiliación cobrada a los sindicatos del sector formal. La central ha intervenido para proteger los intereses de los trabajadores de la economía informal en una serie de ocasiones y ha acordado, en principio, con el Fondo Fiduciario para la Seguridad y el Seguro Social (NASSIT, por sus siglas en inglés) que la cobertura del seguro y la seguridad social se extienda a los trabajadores de la economía informal. Por medio de sus sindicatos los trabajadores ahora pueden acceder a préstamos con bajos intereses y beneficiarse de programas de capacitación ofrecidos por el SLLC⁸.

Otra organización que reúne a trabajadores de distintos sectores es el **Congreso de Sindicatos Sudafricanos** (COSATU, por sus siglas en inglés), que afilia a los trabajadores de la economía informal vinculados a sus

sectores de afiliación y los suman a sus filas. Entre dichos trabajadores se cuentan aquellos que trabajan en sus hogares, los cuidadores, los conductores de taxi, personal de limpieza, de seguridad, trabajadores agrícolas y de la construcción. COSATU también asiste al sindicato de trabajadores domésticos con recursos y organización, pese a que este sindicato no está aún afiliado a la central. En 2013 COSATU estableció un equipo especial para los trabajadores vulnerables, y todas sus organizaciones afiliadas que organizaban a los trabajadores vulnerables participaron de las iniciativas de este equipo. Además, la Secretaría nacional de organización de COSATU y las oficinas provinciales asisten a los vendedores ambulantes para que se organicen en asociaciones y los ayudan en sus negociaciones con las municipalidades sobre los espacios de venta⁹.

Otras organizaciones han puesto su foco en sectores ocupacionales específicos. El **Congreso Sindical de Fiji** (FTUC, por sus siglas en inglés) fortaleció a los pequeños agricultores, sobre todo en la industria de la caña de azúcar, estableciendo el Sindicato Nacional de Agricultores (NFU, por sus siglas en inglés) en 1978. Este sindicato está ahora afiliado al FTUC¹⁰. El hecho de haber organizado a los pequeños agricultores permitió al NFU negociar el precio de la caña con la administración de los ingenios azucareros (que son en su mayoría pertenecientes al Estado) y representar a sus miembros en disputas, además de proveer otros servicios relacionados. El NFU ahora representa a sus miembros en el organismo tripartito de la industria del azúcar en Fiji.

En el Senegal los sindicatos de los trabajadores del transporte, afiliados a la **Confederación Nacional de Trabajadores de Senegal (CNTS)** y a la **CNTS Fuerzas del Cambio (CNTS FC)** están activamente comprometidos en la organización e implementación de un sistema de seguro de salud social que cubrirá a todos los trabajadores del transporte y sus familias (alrededor de 400 000 personas). Como consecuencia de ello, la Comisión Nacional de Diálogo Social se comprometió en el desarrollo de una estrategia para buscar la extensión de la seguridad social al conjunto de los trabajadores de la economía informal¹¹.

En la República de Corea los trabajadores informales de la industria de la construcción se vienen organizando

8 LO/FTF, 2015: *Paving the way for formalization of the informal economy: Experiences and perspectives from ITUC-Africa and trade unions across Africa*. Copenhague, Consejo LO/FTF.

9 Ibid.

10 Téngase en cuenta que la NFU se ha registrado como una asociación, ya que no está formalmente reconocida como un sindicato por la Ley de Sindicatos de Fiji.

11 OIT, 2013: *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad*. Ginebra, OIT.



desde 1988 y son ahora parte del **Sindicato Coreano de Trabajadores de la Construcción** (KCWU, por sus siglas en inglés), que organiza a los trabajadores de la construcción de diversos estamentos, incluyendo a trabajadores precarios e independientes. El sindicato cuenta con 24 000 miembros, de los cuales el 80 por ciento son operadores de máquinas para la construcción. Existe un convenio de negociación colectiva con contratistas y subcontratistas que exige de los primeros que cumplan la legislación laboral y aseguren el respeto al derecho a la sindicación de todos los trabajadores. El convenio de negociación colectiva permite la actividad sindical en las obras (incluidas las actividades de formación y capacitación), la elección de representantes de la obra y el establecimiento de comités de seguridad y salud en el trabajo (SST). Los trabajadores tienen acceso a un programa nacional de seguro de empleo y plan de pensión, al igual que a baños y comedores limpios¹².

En el Perú, la **Federación de Estibadores Terrestres y Transportistas Manuales (FETTRAMAP)**, afiliada a la Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT), ha concluido convenios colectivos de trabajo con la Asociación de Comerciantes Mayoristas de Maíz, representativa de quienes demandan sus servicios dentro y fuera de los mercados. Estos acuerdos han sido convalidados por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. La Federación también ha llegado a acuerdos con las autoridades del Gran Mercado Mayorista de Lima, en cuanto a condiciones de trabajo¹³.

Otro ejemplo de una organización que se centra en un sector específico es la **Unión del Personal Auxiliar de Casas Particulares (UPACP)**, afiliada a la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGTRA). Luego de que el país ratificara el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) y aprobara una nueva ley para el trabajo doméstico, en 2015 se concluyó el primer convenio colectivo, lo que figuraba entre los objetivos de la ley. Para ello, el gobierno convocó a una Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares tripartita, con la participación de entidades que fueron consideradas representativas de los empleadores, y de la Unión, llegando a acuerdos sobre salarios y categorías profesionales, con un mecanismo permanente

de actualización, lo que incluirá también las cuestiones vinculadas a la higiene y seguridad¹⁴.

En el Líbano los trabajadores domésticos, ya sean nacionales o migrantes, están excluidos de la legislación laboral y son, por lo tanto, altamente vulnerables a las violaciones de sus derechos. Entre mayo de 2012 y enero de 2014 la OIT, la Confederación Sindical Internacional (CSI) y varias organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos asistieron a la **Federación Nacional de Sindicatos de Empleados y Obreros del Líbano (FENASOL)** en el desarrollo de las capacidades de un grupo de trabajadoras domésticas migrantes mediante su concienciación acerca de los derechos sindicales, la legislación laboral y las normas internacionales del trabajo, mejorando sus prácticas de liderazgo para que sean capaces de llegar a más trabajadores domésticos y unirlos a sus objetivos, y creando sinergias con el movimiento global de trabajadores domésticos. Como resultado, se estableció un comité fundador para un sindicato de trabajadores domésticos, amparado en la estructura de FENASOL. En el congreso de fundación del sindicato de enero de 2015 se eligió su directiva¹⁵. El Sindicato de Trabajadores Domésticos es un excelente ejemplo de trabajadores de varias nacionalidades que se agrupan en un contexto restrictivo en términos de legislación.

El ejemplo anterior también sugiere cómo ciertos sectores ocupacionales, en este caso el del trabajo doméstico, requieren atención particular porque atraen a categorías de trabajadores en situaciones de vulnerabilidad (en este caso mujeres migrantes). La industria de la recolección de frutas en Australia ofrece otro ejemplo de esta situación. El **Sindicato Nacional de Trabajadores (NUW, por sus siglas en inglés)**, afiliado al Consejo Australiano de Sindicatos (ACTU, por sus siglas en inglés), está asistiendo a trabajadores de las Islas del Pacífico que migran a Australia con visados de trabajo temporal, principalmente para trabajar como recolectores de frutas. Estos trabajadores son, a menudo, sometidos a abusos y explotación por parte de los empleadores, en parte porque trabajan en sitios remotos, normalmente en haciendas que quedan lejos de los centros urbanos. Los trabajadores estacionales en Australia soportan todo tipo de dificultades: reciben pagas menores que los salarios establecidos, no gozan de beneficios jubilatorios, tienen que firmar contratos de trabajo que no condicen con la ley australiana y ellos mismos desconocen los derechos

12 M. R. Serrano y E. Xhafa, 2016: *From informal to secure and protected employment: The 'positive transitioning effect' of trade unions*, Global Labour University (GLU) working paper. Ginebra, OIT.

13 Confederación Sindical Internacional (CSI) y Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA), 2016: *Experiencias sindicales de formalización mediante organización sindical y diálogo social en América Latina y el Caribe*.

14 L. Benítez de Gómez y C. L. Brassesco, 2016 (inédito): *La acción sindical frente a la informalidad en el trabajo del hogar en Argentina*.

15 Véase *Domestic Workers' Union in Lebanon*, OIT, 2015, disponible en: www.ilo.org/dyn/migpractice/migmmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=138 [última consulta, el 10 de junio de 2016].

laborales. El NUW empezó a organizar a estos trabajadores en 2015, y ha celebrado acuerdos con sindicatos en sus países de origen acerca de la protección a los trabajadores migrantes y la provisión de información a los trabajadores antes de su partida y tras su llegada; estos países incluyen a Samoa y Vanuatu.

En lugar de enfocar categorías específicas de trabajadores, algunas organizaciones han optado por centrarse en temas particulares, tales como seguridad y salud en el trabajo. Capacitación y desarrollo de conciencia en SST tienden a ser bien recibidos tanto por los trabajadores como por los empleadores, porque los riesgos de seguridad y salud impactan tanto en los ingresos como en la productividad, y consecuentemente, los temas de SST pueden ser usados como un punto de partida para la organización¹⁶. En la India el sindicato **Hind Mazdoor Sabha (HMS)** ha organizado exitosamente a los trabajadores del sector de desguace de buques, que es uno de los más peligrosos y menos protegidos. El sector es estrictamente controlado por organizaciones empresariales y la mayoría de los trabajadores son migrantes indocumentados, lo que genera que la tarea de sindicación sea especialmente dificultosa. Por intermedio del Sindicato de Empleados Portuarios, de Embarcaderos y Generales de Bombay, el HMS empezó a ofrecer agua potable y formación en primeros auxilios a los trabajadores, y acordó con la St. John Ambulance y la Cruz Roja que hubiera siempre una ambulancia en el lugar. A los trabajadores se les dieron carnets sindicales, que también sirven como documentos de identidad. Como resultado de esta intervención, los trabajadores del desguace de buques están mejor organizados y representados, lo que habría generado una mayor confianza en su sindicato¹⁷.

Otro tema en el que se han centrado algunas organizaciones ha sido la seguridad social, con los sindicatos en las **Filipinas, Tailandia y Brasil** procurando que los trabajadores de la economía informal tengan acceso a la seguridad social. En las Filipinas y Tailandia los sindicatos han hecho uso de la naturaleza tripartita del sistema nacional de seguridad social para avanzar con los intereses de los trabajadores, mientras que en el Brasil, la Central Única de los Trabajadores (CUT) ha realizado gestiones con la administración municipal de São Paulo y el Gobierno federal con el objetivo de desarrollar una legislación sensible a las necesidades de las empresas familiares y las microempresas, que incluyan también

una legislación sobre mecanismos de fiscalidad justa y protección de seguridad social¹⁸.

Los sindicatos no son el único tipo de organización mediante la que los trabajadores de la economía informal se han organizado. Por ejemplo, la **Cooperativa de Cuidadores Domiciliarios Asociados (CHCA)**, por sus siglas en inglés), con participación de los trabajadores a cargo del cuidado domiciliario de ancianos de la ciudad de Nueva York, es la mayor cooperativa de los Estados Unidos, que emplea a 2200 trabajadores en South Bronx y genera un ingreso anual de 40 millones de dólares estadounidenses. Originalmente fundada en 1985 con el apoyo de la Sociedad de Servicio Comunitario de Nueva York, la CHCA es actualmente de propiedad de 1700 mujeres de bajos ingresos, de procedencia inmigrante, afroamericana o latinoamericana. Las mujeres que ingresan como miembros se comprometen a realizar prácticas y reciben certificados de un programa de cuatro semanas de entrenamiento y capacitación clínica y de atención personal: son entonces ubicadas en empleos permanentes, no subvencionados, en la cooperativa y siguen recibiendo capacitación profesional. Al mejorar la calidad del trabajo de las cuidadoras la CHCA ha transformado las dificultades afrontadas por esas mujeres en oportunidades sostenibles para su independencia económica¹⁹.

En la India la **Asociación de Mujeres Autoempleadas (SEWA)**, por sus siglas en inglés) es tanto un sindicato nacional registrado como una organización de base que trabaja para proveer empleo mediante la creación de cooperativas pertenecientes y operadas por sus dos millones de miembros. La SEWA ha ayudado a establecer cooperativas de atención a la salud, de cuidado domiciliario, de partería y guardería, entre otras instalaciones. Mediante estas cooperativas, según palabras de la SEWA, «las trabajadoras obtienen empleo e ingreso continuo no sometidas a explotación, con una posición mejor para la negociación y transformadas en trabajadoras por cuenta propia»²⁰.

Cuando lo consideran apropiado, las organizaciones de trabajadores pueden utilizar los mecanismos de control de la OIT al impulsar la transición hacia la formalidad. Hay diferentes formas de hacerlo. Un mecanismo importante para los sindicatos es el Comité de Libertad Sindical (CLS). En 2012 la **Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM)** presentaron una queja ante el CLS acerca

18 Ibid.

19 OIT-COOP, 2014: *Cooperar para salir del aislamiento: las cooperativas de trabajadoras y trabajadores domésticos*, Cooperativas y el mundo del trabajo núm. 2. Ginebra, OIT.

20 Ibid.

16 OIT, 2013: *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad*. Ginebra, OIT.

17 Ibid.



de la violación de los derechos sindicales en Qatar. Aproximadamente 1 200 000 de trabajadores migrantes están empleados en Qatar, un gran número de ellos en la construcción de obras para la Copa Mundial de la Federación Internacional de Fútbol (FIFA) de 2022. Esos trabajadores tienen negados sus derechos de formar sindicatos y negociar colectivamente, y soportan condiciones de trabajo precarias e inseguras que, con frecuencia, generan accidentes fatales. Al examinar el caso, el CLS instó al Gobierno de Qatar a que elimine toda restricción impuesta a la libertad sindical de los trabajadores migrantes. Posteriormente, otros mecanismos de control de la OIT, en particular reclamaciones y quejas, han sido utilizados contra Qatar en relación a la situación de los trabajadores migrantes. En particular, una queja fue presentada por los delegados de trabajadores a la CIT en 2014 bajo el Artículo 26 de la Constitución de la OIT, alegando la violación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81). Como no se registró ningún avance, en noviembre de 2015 el Consejo de Administración de la OIT decidió enviar una misión tripartita de alto nivel a Qatar, para evaluar la situación. La delegación visitó el país en marzo de 2016. En su 329ª reunión en marzo de 2017, el Consejo de Administración considerará establecer una comisión de encuesta, en caso de considerarse insatisfactorio el seguimiento dado por el Gobierno a las conclusiones de la delegación tripartita.

Independientemente de la estrategia de organización adoptada, hay ciertos pasos que pueden servir de base para los esfuerzos a favor de la transición hacia la economía formal. Los enumeramos en la siguiente sección.

7. Recomendaciones para las organizaciones de trabajadores

Los siguientes pasos básicos pueden ser tomados a la hora de organizar u ofrecer servicios a los trabajadores de la economía informal:

1. Realizar un análisis situacional

- ✓ Llevar a cabo una investigación y recopilación de datos sobre las características, circunstancias y necesidades de los trabajadores de la economía informal y de las unidades económicas. Esto puede significar una investigación documental, encuestas, consultas, entrevistas o visitas a las instalaciones, y pueden abarcar a una serie de partes interesadas.

- ✓ Ubicar las organizaciones de trabajadores de la economía informal existentes con la finalidad de evaluar sus objetivos, fortalezas, debilidades, potencial para la colaboración, etc.
- ✓ Identificar a los trabajadores en situaciones de vulnerabilidad y, con la ayuda de la investigación existente, definir grupos objetivo, sectores y ámbitos de actuación. Esto también podría significar la determinación de cuánto tiempo se puede esperar que lleve el proceso de formalización.

2. Entender el contexto legal

- ✓ Desarrollar una comprensión minuciosa de las disposiciones de la Recomendación núm. 204 y de otros instrumentos relevantes listados en su anexo, en particular los convenios fundamentales de la OIT: el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).
- ✓ Consultar la *Resolución relativa a los esfuerzos para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal*. Adoptada en paralelo a la Recomendación núm. 204, esta resolución contiene sugerencias para la implementación de la Recomendación y para una acción de seguimiento, incluido el uso de los mecanismos de supervisión de la OIT y discusiones regulares en las reuniones regionales de la OIT.
- ✓ Las organizaciones de trabajadores deben tratar de revisar la legislación, las regulaciones y las políticas en los ámbitos regional, nacional y local con el objetivo de minimizar las brechas de protección, incluidas cuestiones de implementación. Esto podría significar la consideración de la legislación y las políticas concernientes a los pilares del desarrollo sostenible (económico, social y ambiental).

3. Llevar adelante una revisión interna y preparar un plan de acción

- ✓ Conducir una revisión interna de la constitución, estructura y programas de la organización a fin de encontrar maneras apropiadas de traer a los trabajadores informales a su seno.
- ✓ Preparar un plan de acción para la participación de la organización en la tarea de facilitar la transición a la formalidad. En este caso, deberían ser destinados suficientes recursos financieros y humanos para llevar adelante este plan. A continuación se enumeran algunas sugerencias de los puntos de actuación.

4. Implementar un plan de acción

- ✓ Iniciar una campaña nacional, posiblemente en colaboración con medios de comunicación, con el objetivo de promover la Recomendación núm. 204 y generar conciencia sobre los problemas con su implementación.
- ✓ Los gobiernos deben ser alentados a promulgar o revisar la legislación y las políticas en concordancia con la Recomendación. Deben, además, ser instados a ratificar las principales normas laborales y otros instrumentos relevantes, como los que se enumeran en el anexo de la Recomendación.
- ✓ Los interlocutores sociales, incluidos los representantes de la economía informal, deben ser integrados a todos los esfuerzos de revisar o promulgar legislación y políticas. Deben asimismo desempeñar un papel activo en el seguimiento de la implementación de estas leyes y políticas.
- ✓ Las organizaciones de trabajadores deben buscar iniciar y comprometer en el ámbito nacional discusiones tripartitas para plantear cuestiones relativas a la economía informal que están señaladas en su Programa de Trabajo Decente por País y en los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Deben, además, intentar participar de los esfuerzos para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el objetivo 8 (Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos), que incluye la meta 8.3 sobre formalización.
- ✓ Basándose en el trabajo de base descrito hasta ahora las organizaciones deben tratar de seleccionar estrategias apropiadas e innovadoras para llegar a los trabajadores de la economía informal. La formación y capacitación de los trabajadores debe implementarse como puerta de ingreso para luego devenir parte central de las actividades de organización. Véase en la sección 6 de esta reseña algunas ideas sobre posibles estrategias de organización.
- ✓ Luego de las actividades iniciales de organización puede ser útil establecer estructuras y procesos que permitan a los trabajadores de la economía informal comprometerse en la negociación colectiva.

5. Establecer alianzas

- ✓ Las organizaciones de trabajadores pueden considerar positivo el estrechar lazos con asociaciones de trabajadores de la economía informal y con otras partes interesadas en los ámbitos nacional, regional e internacional.
- ✓ Las organizaciones de trabajadores pueden buscar apoyo y asesoramiento de la OIT dirigiéndose a la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV).

8. Otros recursos

- 📖 Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).
- 📖 Resolución relativa a los esfuerzos para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal.
- 📖 OIT. 2013. *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad*. Ginebra, OIT.
- 📖 OIT. 2013. *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.a reunión. Ginebra, OIT.
- 📖 OIT. 2015. *Informes de la Comisión sobre la transición de la economía informal a la economía formal: Resumen de las deliberaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 104.a reunión. Ginebra, OIT.
- 📖 OIT-ACTRAV (en imprenta). *Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation, 2015 (No. 204) - A Workers' Guide*. Ginebra, OIT.

Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV)
www.ilo.org/actrav

ISBN 978-92-2-331170-4



9 789223 131170 4