

**Los sindicatos en el sector
no estructurado:
algunas orientaciones**
Nueve estudios

Educación Obrera 1999/3
Número 116

Indice

Editorial	V
Africa	
Ghana <i>Organizar a los trabajadores del sector no estructurado requiere el estímulo y desarrollo consciente de los vínculos con las instituciones y autoridades públicas, tanto nacionales como internacionales, que pueden proporcionar el apoyo necesario, por Kwasi Adu-Amankwah</i>	1
Kenya <i>Para realizar cualquier progreso en términos de representación de los trabajadores del sector informal, los sindicatos tienen que establecer con el Gobierno un marco jurídico autorizado, utilizando sus medios de comunicación, para plantear el drama de esos trabajadores a las autoridades competentes, por Lawrence Egulu y Noah Chune</i>	16
Asia	
India <i>Se estima que los intereses del sector formal y los del sector informal son antitéticos y contradictorios: el trabajo organizado, privilegiado y protegido, considera al sector menos privilegiado y desprotegido como una amenaza a la continuidad de su posición actual, por Venkata Ratnam</i>	27
Filipinas <i>Los sindicatos pueden desempeñar un importante papel de enlace entre el sector no estructurado y los organismos e instituciones que orientan la política, así como en el desarrollo de la capacidad de dicho sector para comprender las cuestiones que le afectan y negociar con las autoridades pertinentes, por Sandra Yu</i>	52
Europa	
Bulgaria <i>En condiciones de receso de la industria, de insuficiente diálogo social y de una disminución del número de afiliados, los sindicatos deben movilizar en el plano local a los partícipes sociales y a los grupos de interés potenciales y conseguir apoyo en las políticas centrales para generar la dinámica necesaria para los cambios en este ámbito, por Grigor Gradev</i>	75
Hungría <i>La principal dificultad reside en la amplia coalición de intereses que mantienen al sector informal en su nivel actual: por una parte, es cierto que contribuye a socavar los servicios que suministra el Estado al reducir sus recursos, debilita la protección social de la población trabajadora, traba la competencia leal e impulsa una desafiliación sindical; pero al mismo tiempo contribuye a la supervivencia de los grupos de trabajadores más vulnerables que han perdido su posición en el mercado de trabajo, por L. Héthy</i>	94

Italia

Es evidente que los sindicatos han de adoptar medidas para integrar las perspectivas de representación y de protección de muchas formas presentes y futuras de trabajo en una estructura más coherente: conseguirán así impedir una competencia indebida en los métodos de contratación de la mano de obra conducente a una segmentación y a conflictos en la representación de las federaciones sindicales, por B. Angeloni, M. Giovine, M. Marocco, A. Mocavini, V. Parisi, C. Prestileo y C. Tagliavia

106

América Latina

Colombia

Para las centrales sindicales colombianas, la organización y las reivindicaciones de los trabajadores del sector informal no constituyen una prioridad en su plataforma actual y en su quehacer cotidiano, pero tienen que insistir en desarrollar acciones inmediatas orientadas al apoyo de las reivindicaciones de las trabajadoras y trabajadores del sector informal, por Ofelia Londoño Urrego

129

El Salvador

Las organizaciones sindicales deben tomar conciencia de la importancia del sector informal en la vida económica y social del país, de la tendencia hacia la informalización del empleo y por tanto de la necesidad del trabajo organizativo en este sector: de este trabajo depende en gran medida el futuro del movimiento sindical, por José Víctor Aguilar Guillén

149

Editorial

Durante mucho tiempo, el sector no estructurado de la economía, que también ha pasado a denominarse ahora sector informal, se ha considerado como un fenómeno transitorio vinculado al ciclo de desarrollo económico. Los datos estadísticos de que se dispone hasta ahora, resultantes de más de 30 años de análisis y experiencia, muestran que esto no ha sido así.

En los últimos decenios, lejos de desaparecer como consecuencia de la expansión de la economía moderna, la dimensión del sector informal ha aumentado constantemente en la mayor parte de los países en desarrollo, tanto en el entorno urbano como rural. Paralelamente, se ha registrado en los países industrializados un proceso progresivo de desestructuración de su mercado de trabajo que ha conducido a nuevas formas de empleo más precario y a la erosión de los ingresos en los sectores tradicionales de la economía. Mientras que unos celebran su existencia por los empleos potenciales que ofrece y por su dinámica interna, y otros admiten su necesidad por el papel de estabilización social que desempeña, y pese a que se considere a menudo como factor de aumento de la criminalidad en tanto que yacimiento de explotación y de exclusión sociales, la verdad es que el sector no estructurado es una realidad agazapada a la sombra de una mundialización prometedora de beneficios en este fin de siglo.

Desde el principio del decenio de 1970, la cuestión del sector no estructurado ha sido objeto de una atención cada vez mayor en el debate internacional sobre el desarrollo económico. Es indudable que la OIT ha desempeñado un papel muy importante en el estudio de este fenómeno y en la elaboración de políticas para este sector. La política que suele recomendar y aplicar la OIT se inspira en un enfoque positivo e integrado que aúna el fomento del potencial productivo y de empleo del sector y el mejoramiento del bienestar de la población que lo integra con la adopción de medidas apropiadas de protección. Los treinta años de experiencia que la OIT ha adquirido muestran que estos dos objetivos no son irreconciliables. Sin embargo, ha de constatarse que, habida cuenta de la evolución del mercado de trabajo mundial en los últimos años, dista mucho de haberse alcanzado el objetivo final señalado por la OIT, a saber, la integración progresiva del sector no estructurado en la economía moderna. Ello requiere que las partes interesadas, incluidas las organizaciones de trabajadores, estudien y profundicen la cuestión de las políticas más convenientes para el sector.

En lo que se refiere a la OIT, la reciente memoria *Trabajo decente*, presentada por el Director General a la 87.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1999, reafirma una vez más el mandato constitucional de la Organización en cuanto al mejoramiento de las condiciones de trabajo, tanto en los sectores estructurado como no estructurado de la economía. Por consiguiente, la cuestión del sector no estructurado vuelve a ocupar un lugar central en el orden del día político de la Organización y en sus actividades previstas para los años venideros.

Por otra parte, desde hace varios años el sector no estructurado suscita un interés cada vez mayor en los debates y actividades de las organizaciones sindicales, tanto a escala internacional como nacional. La necesidad de ofrecer respuestas apropiadas a los problemas con los que se enfrentan los trabajadores del sector se reconoce cada vez más en el movimiento sindical y constituye una preocupación urgente para muchos sindicatos de los países en desarrollo. Si bien esta necesidad se admite por doquier, el movimiento sindical se interroga muy especialmente sobre la política, las estrategias y los medios más adecuados que conviene adoptar. Huelga decir que el sector no estructurado plantea varios retos para el movimiento sindical. Desde un punto de vista estrictamente económico, la existencia de este sector se debe más bien a una estrategia de supervivencia frente a la falta de otras posibilidades de empleo y no ofrece una respuesta viable a la pobreza y al desempleo. Pese a su contribución a veces notable al PNB de los países en desarrollo, la existencia de un sector económico que funciona en general al margen del marco reglamentario jurídico, administrativo y social es, pues, más bien un obstáculo que un factor de fomento de un crecimiento y de un desarrollo duraderos. Por otra parte, las condiciones de trabajo lamentables de las personas ocupadas en el sector no estructurado vulneran principios que constituyen la razón de ser de los sindicatos.

Durante mucho tiempo hay quienes han sostenido que la organización de los trabajadores del sector informal no competía a los sindicatos. La historia pasada y presente priva totalmente de sustancia esta afirmación: la situación de la mayor parte de los trabajadores al comienzo de la revolución industrial presentaba muchas analogías con la que viven hoy los trabajadores del sector no estructurado de los países en desarrollo: abusos múltiples, largas jornadas de trabajo, inestabilidad del empleo, salarios bajos e irregulares, falta de derechos y de protección. Las razones primeras que motivaron la creación de los sindicatos fue la voluntad de ofrecer «una voz» a estos trabajadores, representar sus intereses y liberarlos del yugo de la explotación. Este objetivo sólo se alcanzó con el establecimiento de un marco jurídico basado en particular en los códigos del trabajo y en los sistemas de relaciones de trabajo que conocemos hoy.

Es evidente que el entorno laboral en el que se desempeñan los trabajadores del sector informal es muy diferente del de la economía moderna. Tradicionalmente, la acción de los sindicatos se ha centrado en los trabajadores ocupados dentro de un marco de clara relación de dependencia con su empleador, en un lugar de trabajo fijo y con contratos más o menos estables. De hecho, ninguna de estas características puede aplicarse en general a los trabajadores del sector informal. Ello explica, por lo menos en parte, las dificultades con que han tropezado hasta ahora los sindicatos para organizar a los trabajadores del sector no estructurado. La rigidez del marco reglamentario, la diversidad de las relaciones de trabajo, la movilidad y a veces la clandestinidad o invisibilidad de la mano de obra, la inadecuación de las estructuras sindicales, la penuria de recursos humanos y financieros son factores todos que entorpecen la acción de los sindicatos tradicionales en el sector no estructurado.

Sin embargo, como se verá en las páginas que siguen, las actividades de los sindicatos en esta esfera se multiplican y desarrollan ahora en todas las partes del mundo. La experiencia parece indicar que la capacidad de los sindicatos para defender las necesidades y los intereses de estos trabajadores «nuevos» sólo puede construirse si se aceptan ciertos cambios: cambios en las políticas, las estrategias, los servicios e incluso en las

estructuras o estatutos de los sindicatos. Se trata indudablemente de un proceso de larga duración pero que, en un futuro previsible, parece ser prometedor para los trabajadores de que se trata, los sindicatos y la sociedad en su conjunto.

Una edición provisional de este número de *Educación Obrera* se publicó en vísperas del Coloquio Internacional sobre los Sindicatos y el Sector no estructurado (Ginebra, 18-22 de octubre, 1999) que la OIT organiza para las organizaciones de trabajadores sobre el tema de la organización de los trabajadores del sector no estructurado. La Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT espera así contribuir a alimentar el debate de los participantes en la reunión y estimular al mismo tiempo una reflexión de amplio alcance en el movimiento sindical con miras a la elaboración de políticas que atiendan eficazmente las necesidades de los trabajadores del sector no estructurado. Esta publicación completa, con su acervo de datos relativos a experiencias concretas y diversificadas, el documento de carácter estratégico que la Oficina de Actividades para los Trabajadores elaboró como instrumento de trabajo para el coloquio antes mencionado.

Los nueve estudios nacionales que figuran a continuación abarcan cuatro regiones del mundo y ponen de relieve los retos y las dificultades que el sector informal y sus diferentes aspectos plantean para el movimiento sindical de los países considerados, independientemente del nivel de desarrollo de los mismos. Sin que reflejen necesariamente nuestra posición, se basan en los datos disponibles y constituyen testimonios que merecen ser estudiados y profundizados. Se desprende del conjunto de estos estudios un mensaje positivo y alentador que muestra hasta qué punto la movilización de los sindicatos en la lucha por el mejoramiento de las condiciones de trabajo de las personas ocupadas en el sector no estructurado es en la práctica muy superior a lo que muchos creen. Esperamos que podrán utilizarlos como material de referencia las organizaciones sindicales que deciden adentrarse en un camino relativamente nuevo pero que se halla en una encrucijada que conduce a una sociedad edificada sobre la justicia social y la equidad.

Manuel Simón Velasco
Director
Oficina de Actividades para los Trabajadores
OIT

Ghana

Organizar a los trabajadores del sector no estructurado requiere el estímulo y desarrollo consciente de los vínculos con las instituciones y autoridades públicas, tanto nacionales como internacionales, que pueden proporcionar el apoyo necesario.

Kwasi Adu-Amankwah

Secretario general adjunto
Congreso Sindical de Ghana

1. El sector no estructurado en Ghana

1.1. Orígenes y reciente expansión

El origen del sector no estructurado¹ en la economía de Ghana se remonta a los comienzos del capitalismo colonialista en la entonces denominada Costa de Oro. Directamente desde el principio, surgió una economía dualista con dos tipos de economías sumergidas diferentes. Los factores clave de la economía colonialista eran la producción de materia prima para la exportación, las inversiones mineras, los transportes y servicios relacionados, la infraestructura y trabajos públicos, y el desarrollo social.

Por una parte, un pequeño sector estructurado cubría principalmente la inversión de capital en minería, transporte, infraestructura, comercio, servicios sociales y administración, que contaba con un empleo remunerado característico de la existencia y actuación del trabajo en este sector. Por otra parte, la promoción de la producción de materia prima para la exportación y la importación de bienes de consumo para el comercio nacional dio lugar a grandes problemas para la mano de obra, tanto agrícola como de los pequeños comercios, los cuales eran trabajadores por cuenta propia o estaban contratados en función de acuerdos tradicionales o no estructurados. Incluso en una fase tan temprana un aspecto fundamental del trabajo en el sector no estructurado fue su carácter heterogéneo, que mantuvo a varios campesinos propietarios y trabajadores agrícolas, agentes de distribución, compradores, propietarios de transporte, porteadores, reparadores, etc. (Ninsin, 1991).

El sector no estructurado ha recibido una atención creciente en el curso del desarrollo de

Ghana desde la mitad de los años ochenta y el principio de los noventa. Ha sido, en efecto, el objetivo de algunas iniciativas y actividades políticas de ciertas instituciones y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo los sindicatos. La atención al sector en el plano intelectual y político surgió al darse cuenta de que no sólo se empeñó en hacer de Ghana una nueva nación-estado, sino que también se expandió enormemente.

Una de las principales consecuencias del ajuste estructural en Ghana desde la mitad de la década de los ochenta ha sido el retroceso del sector estructurado y la expansión del no estructurado. Esto surgió, en particular, a raíz de la reforma del sector público, que disminuyó el empleo de forma masiva.

Mientras que la reducción de puestos de trabajo dominó en todo el sector público, resulta interesante resaltar que también se experimentó una disminución del empleo en el sector privado estructurado. El cuadro de la página siguiente muestra las tendencias del empleo del sector estructurado entre 1960 y 1991.

Según el cuadro 1, el empleo total en el sector estructurado descendió de 464.000 en 1985 a 186.000 en 1991, lo que muestra una pérdida de 278.000 puestos de trabajo en un periodo de seis años. Aparte de las relativamente pocas personas que optaron por la jubilación voluntaria o por el reemplazo, la mayoría de los que perdieron su trabajo eran jóvenes, trabajadores del sector de la limpieza, conductores, barrereros, mensajeros y trabajadores de los grados inferiores del sector público. El principio «último en llegar, primero en salir» constituye uno de los justificantes de la composición

Cuadro 1. Tendencias del empleo en el sector estructurado entre 1960 y 1991 (miles)

Año	Empleo en el sector público estructurado	Empleo en el sector privado estructurado	Empleo en todo el sector estructurado
1960	184	149	333
1965	278	118	396
1970	288	110	398
1975	318	137	455
1980	291	46	337
1985	397	67	464
1986	347	66	414
1987	315	79	394
1988	252	55	307
1989	177	38	215
1990	189	40	229
1991	156	31	186

Fuente: Véase Gockel, 1998, pág. 18.

del grupo de personas que vieron suprimido su puesto de trabajo. Entre ellas había además muchas mujeres debido a su escasa preparación. Aunque las mujeres supusieron únicamente el 23,5 por ciento del total del empleo en el sector estructurado, el 31,7 por ciento de los que perdieron sus empleos en 1987 eran mujeres (OIT/PECTA (Programa de empleos y de calificaciones técnicas para África), citado en Galarraga y Gogue, 1997, y Boateng, 1998).

Mientras que el empleo en el sector estructurado fue cayendo rápidamente, se estimó, por su parte, que la población económicamente activa fue creciendo. Se calculó que unas 100.000 personas se graduaban cada año en instituciones educativas en el mismo período y se integraban en el mercado laboral. Se cree que el 16,1 por ciento de la mano de obra de Ghana está remunerada, y que el resto lo constituyen los trabajadores por cuenta propia, incluso en el sector no estructurado. Por su parte, la dimensión del sector no estructurado del país se sitúa en el 80 por ciento del total de la mano de obra (Hormeku, 1998).

La disminución del empleo en gran escala junto a la incapacidad de proporcionar empleo a la mano de obra emergente creó una gran reserva de desempleados que tendieron de forma natural hacia el sector no estructurado.

1.2. Aspectos y características de los trabajadores del sector no estructurado

El descenso del empleo en el sector estructurado durante los años ochenta y noventa y la expansión del sector no estructurado durante el mismo período han constituido uno de los

aspectos más duraderos de los programas de ajuste estructural que se han ejecutado en Ghana.

La mayoría de los estudios del sector no estructurado en la década de los noventa se centran en el componente urbano que proporciona refugio para los trabajadores con escasos recursos. Aquellos incluyeron a los trabajadores mayores, jóvenes y mujeres generalmente con escasa formación y relacionados principalmente con el sector de los servicios, y únicamente en menor grado con los sectores de la construcción y la manufactura. Sin embargo, en los dos últimos años ha crecido el interés en el subsector no estructurado rural, gran parte del cual proviene del trabajo del Sindicato de Trabajadores Agrícolas (GAWU) del Congreso de Sindicatos de Ghana (GTUC), al organizar a los trabajadores rurales, así como de alguna otra organización no gubernamental (ONG). Dicho interés en el sector se ve acentuado por el hecho de que entre la relativamente elevada mano de obra de trabajadores por cuenta propia de Ghana, dos tercios están empleados en la agricultura, predominantemente rural (Adu-Amankwah y Tutu, 1997).

1.2.1. Trabajo rural no estructurado

Una entrevista efectuada a un grupo directivo del GTUC en 1995 mostró un panorama interesante sobre las actividades del sector no estructurado en Ghana. Para el sector rural, se identificó lo siguiente:

1. *Actividades agrícolas.* Las realizan principalmente las unidades de granjeros dependientes del trabajo familiar, compuestas por un gran número de pequeños granjeros de las

áreas rurales y semiurbanas. Los granjeros son en su mayoría analfabetos y carecen prácticamente de formación reconocida oficialmente. La formación técnica la adquieren a través del aprendizaje.

2. *Actividades de pesca y transformación del pescado.* Se localizan principalmente en la costa de Ghana y las realizan fundamentalmente hombres casados de entre 18 y 40 años. La mayoría de estos trabajadores son analfabetos y adquirieron sus conocimientos prácticos a través de su experiencia durante la infancia. Las actividades de procesamiento, que incluyen el ahumado y el comercio del pescado, las realizan principalmente las mujeres.

3. *Actividades rurales basadas en la agricultura.* Incluyen la transformación de mandioca en *gari*, masa de mandioca, de grano de palma, aceite de cacahuete y copra, transformación de vino de palma, las destilerías, destilerías locales de ginebra, y la tradicional fabricación de jabón. Estas actividades están dominadas por mujeres casadas, principalmente mayores de 30 años y analfabetas. La formación la adquirieron en el seno familiar, y sufren con frecuencia el exceso de trabajo en determinadas épocas del año. La mayoría tienen niños y carecen de seguridad social. Incluyen asimismo a los trabajadores de la producción forestal, principalmente hombres, a saber, carpinteros, artesanos del bambú y la rota, talladores de madera y operarios de máquinas de carpintería.

En un estudio casuístico del sector agrícola rural no estructurado (APADEP, 1998), se identificaron seis tipos distintos de trabajo rural:

1. *Trabajo familiar.* Característica típica del trabajo rural no estructurado. Afecta a todos los subsectores de la agricultura rural. Predomina tanto en el cultivo de productos alimenticios y del cereal como en la pesca y en la transformación agrícola. Desde el punto de vista del mercado laboral y económico, el trabajo familiar está considerado como crucial para la supervivencia y viabilidad de la empresa. Se emplea asimismo como un tipo de aprendizaje para el traspaso de capacidades de una generación a otra.

2. *Trabajo eventual.* Conocido en la jerga local como el «noche/día», es el siguiente mayor tipo de trabajo del sector rural no estructurado. Predomina en el subsector de la alimentación y del cultivo comercial donde se necesita trabajar,

como el acondicionamiento de las tierras, la preparación de los hoyos para el cultivo, la plantación, escarbar, la aplicación de abono y productos químicos, y la recolección. El trabajo eventual existe bajo diferentes tipos de contrato, y cuenta con un alto nivel de migración móvil de la mitad norte del país e incluso de más allá de la frontera norte (de Burkina Faso) para trabajar en el cacao y en las granjas de coco y de aceite de palma en las regiones de Asante, del este y el oeste de Ghana. En la región de Brong-Ahafo, dichos trabajadores están contratados en las granjas de maíz y ñame, y realizan actividades varias, tales como la limpieza y preparación de las tierras, la preparación de los hoyos para el cultivo y las plantaciones. Vuelven a sus regiones de origen para aprovechar allí también la temporada de cultivo. En los lugares en los que no son emigrantes, muchos trabajadores eventuales cuentan con sus propias granjas que cultivan para subsistir. Se les paga en dinero líquido, aunque puede ser también en especies.

3. *Prácticas.* Existen en el subsector de la pesca y en el de la transformación agrícola, especialmente en la extracción de aceite de palma, aceite de coco y en la transformación de la mantequilla. Las prácticas son generalmente no remuneradas, aunque pueden percibir dinero líquido en tanto que dinero de bolsillo, o como pesca proporcionada en especie, por ejemplo el pescado.

4. *Trabajo permanente.* Constituye una pequeña proporción de la mano de obra agrícola rural. El tamaño de la granja y el grado de persistencia del grano determina hasta cierto punto la duración del trabajo. Los árboles de hoja perenne, como los que producen el cacao, el aceite de palma, el coco y el caucho, requieren trabajadores permanentes.

5. *Trabajo comunitario.* Se trata de un acuerdo mediante el cual los granjeros de un área limitada por mutuo acuerdo ponen en común su trabajo para ayudarse unos a otros mediante turnos.

6. *Trabajo infantil.* Esta forma de trabajo es un componente importante de la mano de obra del sector no estructurado. Es una parte integral del trabajo familiar, especialmente en los negocios rurales. Se identificaron distintas categorías de niños: los que nunca fueron a la escuela, los que fueron sacados de la misma y los que continúan en el colegio pero ayudan a sus padres. Algunos niños fueron contratados por

sus padres o por un familiar y pueden ser remunerados o no. Su edad oscilaba entre los 8 y los 10 años, e incluso más. Se trataba asimismo de niños contratados por miembros ajenos a la familia, que contaban entre 10 y 15 años, normalmente sin escolarizar y a tiempo completo en el mercado de trabajo. A esos niños se les asigna una gran variedad de actividades. En el subsector de la pesca, a lo largo del cinturón costero, se ocupan del zurcido de redes, del arrastre de redes, de la extracción de agua de las canoas, de la limpieza de las mismas y del transporte. En las áreas agrícolas, en particular en las regiones del norte y alto este, estos niños están empleados en la preparación de los terrenos, la plantación, el cardado, la recolección, la recogida de granos y el procesamiento. En los arrozales, tanto en el norte como en Dawhenya, en Greater Accra, los niños, y en especial las niñas, actúan como espantapájaros desde el alba hasta el anochecer.

Las distintas clases de contratos bajo las que se negocian los diversos tipos de empleo constituyen su característica distintiva. Un estudio sobre los contratos laborales en el sector agrícola en Ghana mostró la persistencia y el crecimiento de patrones no establecidos en las relaciones de trabajo en dicho sector. Destacó asimismo las diferencias existentes en las condiciones de empleo de los distintos grupos de trabajadores del sector agrícola. Los factores que determinaron tal diferenciación fueron: la naturaleza del contrato (escrito u oral); la responsabilidad del empleador en el proceso de trabajo, en relación con el suministro de las herramientas; los niveles de remuneración; y el acceso a la protección de la seguridad social y a otros beneficios. La seguridad y la salud, en tanto que aspectos de las condiciones de trabajo, destacan de forma particular por su escasa presencia.

Las razones que se aducen para justificar el incremento de los contratos de trabajo incluyen las preocupaciones del empleador respecto a las ganancias productivas y la rentabilidad. Al igual que para los trabajadores con acuerdos contractuales, esencialmente reconocen que son escasas las oportunidades de conseguir la seguridad de un empleo remunerado.

1.2.2. *Trabajadores del sector urbano no estructurado*

El sector urbano no estructurado de Ghana, así como de Africa (OIT, 1997), destaca por su heterogeneidad y variedad. Los estudios de

dicho sector revelan una gran gama de operaciones que se pueden agrupar en 1) servicios; 2) construcción; y 3) manufactura.

1) Servicios

- comerciantes de comestibles y los procesadores de alimentos en las zonas urbanas incluyen a los vendedores de alimentos en el mercado, mayoristas y detallistas itinerantes, panaderos, proveedores y vendedores de comida prefabricada. Se trata de trabajadores en su mayoría mujeres, parcial o totalmente analfabetas, que adquieren sus conocimientos y formación generalmente en el seno de la familia, con malas condiciones de remuneración y que carecen de seguridad social;
- trabajadores del ámbito de la salud e higiene: vendedores de productos químicos, empleados en tiendas de comestibles, periódicos y medicamentos, directores de pompas fúnebres, transportistas nocturnos de tierra, recolectores de basura, curanderos tradicionales, celadores en maternidades privadas y celadores tradicionales de nacimientos;
- trabajadores domésticos, también principalmente mujeres;
- mecánicos de relojes, de equipo de refrigeración, radios, equipo mecánico o electrónico, la mayoría hombres jóvenes menores de cuarenta y cinco años, que cuentan con la educación básica o han sido sacados de la escuela, pero entre los que se pueden encontrar trabajadores capacitados cuya formación han adquirido a lo largo de años de aprendizaje;
- garajes: mecánicos por cuenta propia, pulverizadores, soldadores, vulcanólogos, electricistas por cuenta propia, muchos de los cuales recibieron educación básica oficial, junto con otros que abandonaron la escuela y adquirieron su formación a lo largo de años de aprendizaje;
- diseñadores gráficos, mayoritariamente hombres entre 25 y 50 años, distribuidos en unidades de dos a seis, que adquirieron su formación a través de limitada capacitación profesional y prácticas;
- trabajadores audiovisuales, como fotógrafos, operarios de cine/vídeo, artistas, músicos, realizadores de cine, que están capacitados y han recibido educación básica oficial pero limitada formación profesional y prácticas; se trata principalmente de

hombres, aunque el número de mujeres está aumentando;

- peluqueros y barberos y vigilantes privados que son trabajadores mayores pero con niveles de educación muy bajos, mal equipados, sin garantía de empleo y de oportunidades de progreso profesional, y sin seguridad social.

2) Construcción

Los trabajadores de la construcción: albañiles, carpinteros, soldadores de acero, fontaneros de pequeña escala, electricistas encargados de la instalación eléctrica de las viviendas y carpinteros, mayoritariamente hombres, de entre 20 y 40 años de edad, y la mayor parte expulsados del colegio. Los electricistas tienen a menudo una formación básica, mientras que todos los otros grupos pasan por años de aprendizaje.

3) Manufactura

En este subsector del sector no estructurado las actividades predominantes son la transformación de alimentos, la fabricación de telas e indumentarias, el procesamiento de la madera y los trabajos con el metal. Las mujeres dominan en el procesamiento de alimentos, mientras que los hombres constituyen una clara mayoría en el ámbito de los trabajos con el metal y el procesamiento de la madera. El aprendizaje es la forma más común de adquirir una formación y un empleo en las unidades de manufactura urbana del sector no estructurado.

1.2.3. Necesidades comunes de los trabajadores del sector no estructurado rural y urbano

En general, se puede decir que las normas laborales en el sector no estructurado no son conformes a las que se aplican en el sector estructurado. Los trabajadores del primero carecen de seguridad social, apoyo económico y protección jurídica.

Existen necesidades comunes entre los distintos grupos de trabajadores del sector no estructurado, rural y urbano, entre las que destacan las:

- a) necesidades sociales: seguridad en el trabajo; servicios de asistencia sanitaria y promoción de la seguridad y salud en el trabajo; el suministro de trajes de protección; la protección contra la pérdida de ganancias du-

rante la baja por enfermedad; las vacaciones anuales y los derechos de maternidad; el salario mínimo; una infraestructura general y la higiene medioambiental; y

- b) necesidades económicas: capacidades de formación y educación para el desarrollo de las habilidades; las herramientas básicas; las premisas económicas; el crédito financiero y las oportunidades comerciales.

Aunque la legislación y la práctica laboral interesan a todos los trabajadores, presentan algunas limitaciones respecto a los del sector no estructurado. La legislación laboral no trata de forma adecuada el trabajo eventual en lo que se refiere a los contratos por escrito, las compensaciones para las mujeres, la inspección de trabajo, las vacaciones anuales y la baja por maternidad. En relación con las instituciones reglamentadoras, se ha tomado nota del ineficaz funcionamiento de los centros públicos de empleo, la inspección del trabajo y la maquinaria para fijar y controlar el salario mínimo, si es que existieron alguna vez. Se ha citado, además, la práctica inutilización de los amplios poderes discrecionales de las autoridades públicas respecto a la protección laboral.

1.3. Instituciones y programas relativos al sector no estructurado

Durante los últimos veinte años, mientras que el sector no estructurado se expandía, han surgido una gran variedad de instituciones y programas en relación con dicho sector. La pléthora de instituciones y programas incluye el *National Board for Small-Scale Enterprise* (el Consejo Nacional para la Pequeña Empresa) (NBSSI); *Fund for Small and Medium Enterprise Development* (el Fondo para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa) (FUSMED); *Programme of Action for the Migration of the Social Cost Adjustment* (Programa de Acción para la Migración del Ajuste del Costo Social) (PAMSCAD); *Ghana Regional Appropriate Technology Industrial Service* (el Servicio Regional de Tecnología Industrial Apropiaada de Ghana) (GRATIS); TECHNOSERVE y el *Council for Indigenous Business Associations* (Consejo de Asociaciones de Empresas Indígenas) (CIBA). Instituciones tales como el Servicio de Ganancias Internas y las Asambleas Metropolitanas y de Distrito proporcionan un marco normativo para las operaciones del sector.

La gama de instituciones y programas que están destinados al sector no estructurado proporciona distintas formas de apoyo técnico y fi-

Recuadro 1. Consejo Nacional para la Pequeña Empresa (NBSSI)

El Consejo Nacional para la Pequeña Empresa (NBSSI) constituye la principal organización establecida por el Gobierno para promover y desarrollar el sector de la industria de la pequeña industria. El NBSSI se constituyó mediante Acta del Parlamento en 1981, Acta 434, y está gobernado por un Consejo de Administración. El Gobierno lleva a cabo los nombramientos del Consejo, dirigido por un Director Ejecutivo que controla el día a día de la organización.

El Acta 434 otorga al NBSSI la función específica de promover y desarrollar las empresas micro y de pequeña escala para su contribución al desarrollo económico de Ghana. El NBSSI, sin embargo, carece de fondos para lograr sus objetivos. La organización cuenta con pocos fondos debido a sus escasas asignaciones presupuestarias. Algunas veces se producen además interferencias políticas en la dirección de la organización. Los trabajadores, por su parte, están mal remunerados, lo que afecta su escasa motivación.

Colabora y recibe apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, los Servicios de Desarrollo Alemán, GRATIS, el Banco Mundial, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Recuadro 2. Servicio Regional de Tecnología Industrial Apropiada de Ghana (GRATIS)

GRATIS significa Servicio Regional de Tecnología Industrial Apropiada de Ghana. Se estableció en tanto que proyecto en 1987 por el Gobierno de Ghana bajo el auspicio del Ministerio del Medio Ambiente, Ciencia y Tecnología para promover la industrialización a pequeña escala y proporcionar oportunidades de empleo, aumentar las ganancias y mejorar el desarrollo de Ghana. Todo ello se llevó a cabo a través de la diseminación de tecnologías apropiadas, mediante el desarrollo y demostración de productos comerciables y procesos para empresas micro y de pequeña escala.

Actúa a través de una red de Unidades Intermediarias de Transferencia de Tecnología (ITTU), establecida en diez regiones de Ghana.

GRATIS está dirigido por un Consejo de Administración responsable de la formulación de las principales políticas y guías para la ejecución. Un Director Ejecutivo lleva a cabo la coordinación general y la supervisión y dirige la red GRATIS/ITTU.

El proyecto está financiado por el Gobierno de Ghana, que aporta las instalaciones para GRATIS y la ITTU en diez regiones. Asimismo, el Gobierno emplea y remunera a los empleados, y costea los gastos administrativos.

GRATIS proporciona formación y asistencia técnica a los artesanos. Desde 1987, 22.221 personas se han beneficiado del programa de formación de aprendizaje técnico. Durante el mismo período, 452 estudiantes de la universidad y de las instituciones profesionales, incluyendo a 134 mujeres, se integraron en las ITTU para adquirir experiencia práctica. La formación abarca la maquinaria del metal, los trabajos de fundición, soldadura y fabricación, y tejeduría de canastas.

GRATIS experimenta un alto índice de movimiento de la mano de obra debido a la escasa remuneración y motivación de los trabajadores. Existe una gran insatisfacción por parte de los trabajadores, que cuentan con malas condiciones de empleo. Muchos de ellos creen que dado que GRATIS es un proyecto, debería conceder generosos paquetes en términos de salario y otros honorarios.

GRATIS colabora con la Unión Europea (UE), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) y TECHNOSERVE, que proporciona equipo, ordenadores y otros materiales, así como apoyo logístico.

nanciero al sector. Aunque el Gobierno ha reconocido la importancia del sector y su potencial contribución al empleo, a las ganancias e incluso a una base industrial nacional, no ha demostrado el correspondiente compromiso financiero. El presupuesto gubernamental de apoyo a dicho sector es, en el mejor de los casos, inadecuado.

Por otra parte, las organizaciones no gubernamentales intervinieron asimismo en el sector no estructurado, pero de nuevo el principal obstáculo fue la inadecuada financiación.

2. Los sindicatos en el sector no estructurado de Ghana

2.1. La organización sindical en Ghana

Todas las categorías de trabajadores en Ghana tienen derecho a organizarse en sindicatos. La Constitución de 1992 de la República de Ghana garantiza este derecho. El artículo 21, relativo a las libertades fundamentales, establece el derecho de asociación, que a su vez in-

Recuadro 3. TECHNOSERVE

TECHNOSERVE Ghana es una subsidiaria de TECHNOSERVE Incorporated, una organización internacional no gubernamental (ONG) sin fines de lucro y con sede en Connecticut (Estados Unidos). TECHNOSERVE fue establecida en 1971 por Edward Bullard, que trabajó en Ghana durante dos años como director de hospital en Adidome, en la región del Volta. Está dirigida por un Consejo de Administración proveniente del sector privado de los Estados Unidos. En Ghana, el director del Consejo dirige los programas del país. TECHNOSERVE fue fundado por particulares, USAID y también con capital obtenido de proyectos de contrato emprendidos por el Gobierno de Ghana y el Banco Mundial.

TECHNOSERVE se introdujo en el sector no estructurado porque estaba convencido de que los habitantes rurales de Ghana requerían capacidades profesionales de administración y medios técnicos para generar más beneficios con su duro trabajo.

TECHNOSERVE colabora con los funcionarios del Ministerio de Agricultura y con varias cooperativas y fundaciones de ayuda independientes. El principal problema lo constituyen los limitados recursos financieros en una situación en la que mucha gente espera obsequios debido a que el objetivo de TECHNOSERVE es formarles para adquirir las capacidades de dirección exigidas por su ámbito de trabajo.

cluye la libertad de las personas de constituir o afiliarse a un sindicato o a otras asociaciones, nacionales o internacionales, para la protección de sus intereses.

Ghana cumple con las normas internacionales de trabajo en buen grado, y en particular en lo que respecta a la libertad de asociación y la protección del derecho a organizarse y negociar colectivamente.

Hasta el mes de marzo de 1999, el Gobierno de Ghana había ratificado seis de los nueve convenios clave de la OIT. Estos se refieren a los derechos de libertad de asociación y de negociación colectiva (Convenios núms. 87 y 98); trabajo forzoso (Convenios núms. 29 y 105); y de igualdad de oportunidades y de trato (Convenios núms. 100 y 111). El proceso oficial de ratificación del Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo (Convenio núm. 138) ya ha comenzado.

A pesar del sólido entorno democrático y legal para el logro de las esperanzas y aspiraciones de los trabajadores, los del sector no estructurado de Ghana, con independencia de su fuerza numérica en relación al total de la mano de obra, carecen de representación en el proceso político y de presencia en los órganos encargados de la formulación de políticas y del poder. Nunca cuentan con las facilidades o las posibilidades de influir en las condiciones o decisiones que les afectan de forma sistemática, y tampoco tienen acceso a los servicios que necesitan para actuar de forma eficaz y eficiente. Además, se han identificado los asuntos tratados en relación con los trabajadores del sector no estructurado por lo que se refiere a la naturaleza de sus relaciones con el Gobierno, las instituciones sociales, las organizaciones sindicales y las de em-

pleadores. Todavía está pendiente, además, el tema del reconocimiento legal de las asociaciones del sector no estructurado, requisito imprescindible para lograr el acceso a las autoridades y servicios gubernamentales (OIT, 1997).

2.2. La organización sindical en el sector no estructurado

Se ha observado que los trabajadores del sector no estructurado a menudo se organizan para superar los problemas económicos tales como: los altos precios de los productos; los bajos precios de los bienes producidos; las dificultades para acceder a los créditos y servicios; el miedo al desahucio por parte de las autoridades locales; y el riesgo de pérdida de ganancias por eventos inesperados, como la muerte o enfermedad (*ibid.*).

En Ghana, los orígenes del sindicalismo tienen sus raíces en el intento de organizar al sector no estructurado. La sindicalización en la entonces denominada Costa de Oro se fundó para expandirse entre los trabajadores agrícolas, cocineros, motoristas, orfebres y otros artesanos, especialmente tras la Primera Guerra Mundial (Adu-Amankwah, 1995). Sin embargo, cuando el sindicalismo se consolidó en Ghana, la mayoría de los miembros provenían del sector estructurado, especialmente urbano. A pesar de todo, un afiliado al Congreso de Sindicatos de Ghana (GTUC), el Sindicato de Ghana de Transporte Privado por Carretera (GPRTU), es un sindicato hecho y derecho del sector no estructurado. Además, desde el final de los años setenta, los sindicatos de Ghana se han organizado de forma concienzuda en el sector no estructurado.

2.2.1. *El Sindicato de Ghana de Transporte Privado por Carretera (GPRTU)*

El GPRTU consta principalmente de chóferes, conductores y propietarios de vehículos. El Sindicato contrata también personal paramilitar que emplea como guardas responsables de controlar el pago de las tasas diarias por parte de los operarios privados de transporte por carretera.

El Sindicato proporciona un marco peculiar para la atención de los intereses de sus variados miembros. Establece estructuras a nivel de sede, regional y nacional. Las estructuras regionales y nacionales están dominadas por los propietarios de vehículos, mientras que la presencia de conductores en el Sindicato se establece principalmente a nivel de sede. Los sindicatos del GPRTU cubren virtualmente todos los distritos del país. Los chóferes (y sus aprendices) constituyen la mayoría de los miembros del sindicato.

El GPRTU sirve a los propietarios del transporte por carretera y a los operarios que pertenecen a ella de medio para relacionarse con las autoridades públicas. Con el apoyo del Gobierno, el Sindicato ha sido capaz de facilitar la adquisición de vehículos destinados a sus miembros mediante crédito. Esto ha ayudado a mejorar la capacidad de ahorro, los ingresos y la seguridad económica de algunos miembros. (Esta percepción, sin embargo, ha demostrado que tal servicio ha beneficiado más a los propietarios de vehículos que a los conductores-propietarios.) El Sindicato sirve asimismo de marco para determinar las tarifas del transporte privado por carretera y negociar los honorarios para actuar en terminales de transporte por carretera. El GPRTU es consultado asimismo por las autoridades públicas respecto a diversos temas operacionales del sector del transporte por carretera. El GPRTU es conocido por disfrutar de un considerable apoyo por parte del partido dominante y del Gobierno a cambio de su lealtad y apoyo.

El Sindicato ofrece asimismo un marco para resolver los problemas entre los chóferes y los propietarios de los vehículos que operan. Sin embargo, la persistente carencia de seguridad social de los conductores – seguridad de trabajo, servicios de asistencia médica y promoción de seguridad y salud en el trabajo, protección contra la pérdida de salario durante la baja por enfermedad, vacaciones anuales, salario mínimo, etc., – constituye una contundente orientación sobre los intereses de los miembros a los que el Sindicato no responde adecuada-

mente. El equilibrio de poder en el Sindicato se inclina en favor de los propietarios y en detrimento de los chóferes.

El Sindicato gestiona un fondo de bienestar para los miembros que tienen problemas, disponiéndose del mismo en caso de necesidad.

El GPRTU es miembro del Sindicato Africano Oriental de Transporte por Carretera y de la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF).

2.2.2. *El Sindicato General de Trabajadores de la Agricultura (GAWU)*

GAWU organizó su División de la Organización de Trabajadores Rurales (RWOD) en 1979. Los afiliados son nacionales, con una alta concentración en las regiones de Volta y Gran Accra, y en las regiones del norte, noreste y este. En 1998, el total de afiliados era de 12.000, con un 60 por ciento de mujeres. Los miembros son campesinos y agricultores sin tierras, agricultores a sueldo, conductores de tractores, trabajadores en canteras y otros trabajadores rurales por cuenta propia. Aparte de los conductores de tractores que cuentan con su propia asociación, afiliada a su vez al Sindicato, todos los otros son miembros del GAWU y le pagan directamente las cuotas.

El GAWU apoya a los miembros, especialmente a las mujeres, con créditos rotativos y facilita el acceso a otras formas de crédito institucional. Presta también asistencia facilitando a sus miembros la consecución de herramientas y beneficios básicos, tales como machetes, fertilizantes y otros materiales, así como las necesidades básicas, como linternas y queroseno. El GAWU ha dado el ejemplo en la región del noreste de Ghana, proporcionando máquinas segadoras a un grupo de mujeres miembros para ayudarles en su esfuerzo por proporcionar vestimenta a sus familiares.

El Sindicato proporciona locales para utilizar como almacenes y para los cursos destinados a sus miembros. Ofrece asimismo educación y formación para sus miembros mediante seminarios y talleres sobre los siguientes temas: apicultura, procesamiento de alimentos, contabilidad y gestión financiera sindical, técnicas de arar para reducir la erosión de la tierra, mantenimiento del equipo, higiene y seguridad en relación con el manejo de productos químicos y métodos de cultivo que protegen el medio ambiente.

Los trabajadores rurales que son miembros del Sindicato pueden movilizarse por su cuenta para defender sus derechos en sus comuni-

dades, así como emprender esfuerzos conjuntos en proyectos autosuficientes. Han demostrado un alto grado de confianza en el Sindicato: pueden invitar al GAWU a aconsejarles y, a veces, asesorarles en negociaciones, por ejemplo, sobre la adquisición de la tierra. El Sindicato señala, asimismo, que no duda en proporcionar asistencia jurídica a los miembros cuando surge la necesidad.

Sin embargo, la ausencia de seguridad social para los trabajadores rurales, así como de beneficios garantizados, vacaciones anuales, salario mínimo y servicios de asistencia sanitaria, resalta el enorme vacío por llenar todavía por el Sindicato en cuanto a asegurar el disfrute de las normas mínimas laborales por parte de dichos trabajadores. Debido a los bajos ingresos en el sector rural, el Sindicato tiene que invertir más en organizar a los trabajadores rurales que lo que obtiene por concepto de cuotas (los trabajadores rurales pagan cuotas de 1.200 cedis anuales, aproximadamente 0,50 dólares estadounidenses). Las finanzas constituyen una gran limitación en la capacidad de organización del GAWU.

El Sindicato colabora con el Ministerio de la Alimentación y Agricultura (MOFA), el Sindicato Internacional de Trabajadores de la Alimentación (IUF), la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (IFBWW), la Federación Holandesa de Sindicatos (FNV) y otras instituciones dedicadas a los trabajadores rurales.

2.2.3. *El Sindicato de Trabajadores de la Madera (TWU)*

El TWU comenzó sus esfuerzos organizativos en el sector no estructurado en 1988, tras su conferencia cuatrienal en 1987, en la que se adoptó una resolución con el fin de organizar a los trabajadores de la madera empleados por cuenta propia en el sector no estructurado. Los objetivos de la organización eran:

- promover el interés de todos los trabajadores independientes y asegurar una acción conjunta respecto a todos los temas que afectan o puedan afectar a sus intereses;
- regular sus operaciones mediante la educación; y
- garantizar un reconocimiento tanto nacional como internacional de su papel socio-económico en el desarrollo nacional.

El primer grupo de trabajadores independientes seleccionado fue el de los operarios de

sierras mecánicas, cortadores de leña, productores de carbón vegetal y los tallistas de canoas, cuyas actividades se desarrollan en los bosques. El TWU organizó la **Asociación Nacional de Aserradores (NSA)** para cubrir a todos ellos. Desde 1991, la NSA ha funcionado por su cuenta en términos organizativos. Está afiliada al TWU y está representada en su Consejo Nacional por dos personas. El Sindicato ha empleado a uno de sus miembros como funcionario público a tiempo completo para que se responsabilice del sector no estructurado. Tiene 12.000 miembros repartidos en seis regiones en el sureste del país. Sin embargo, tiene pocos afiliados en la región del norte.

El Sindicato ofrece formación y educación a sus miembros, lo que ha aumentado sus posibilidades de inscribir sus empresas en el registro del departamento general, en el servicio de ganancias internas, en las asambleas del distrito y en el departamento forestal, como requisito para obtener un permiso de tala. El TWU financia las conferencias de la NSA (sufraga la comida, alojamiento y costos organizativos) y la impresión de los carnets de los miembros.

Los carpinteros de pequeña escala están asimismo organizados en la **Asociación de Carpinteros de Pequeña Escala**. Son los utilizadores de los productos de los operarios de sierras de cadena: los carpinteros y ebanistas. Según el Sindicato, una reciente encuesta nacional estimó el número de dichos trabajadores en 1,5 millones. El Sindicato cuenta con 30.000 en todo el país, concentrándolos en Kumasi y Accra. Están distribuidos en 10 regiones a nivel local, regional y de distrito.

La **Asociación de Trabajadores de la Madera Propietarios de la Maquinaria (Wood Working Machine Owners' Workers)** es el tercer grupo de operarios por cuenta propia organizado. Sus actuaciones se centran en las seis regiones forestales de Ghana. Mientras que se estima que existen aproximadamente 6.000 trabajadores en el sector, los esfuerzos del Sindicato por organizarlos son constantes, con 3.000 de ellos ya bajo cobertura.

La **Asociación de los Trabajadores de la Caña y el Mimbre** está constituida por proveedores y tejedores del sector. Las actividades organizativas del Sindicato empezaron en febrero de 1996, y continúan en la actualidad, cubriendo ahora las regiones de Greater Accra y del este, donde se han contratado a cerca de 1.000 trabajadores. El Sindicato espera poder organizar también a los talladores de madera concentrados en Accra y Aburi.

Los miembros del sector no estructurado del TWU están muy reconocidos, y apoyan al Sindicato en su lucha contra la política y legislación gubernamental, contraria a sus intereses. En muchas ocasiones, el Sindicato les ayudó a recuperar algunas de sus herramientas que habían sido embargadas por las autoridades públicas, lo que contribuyó a infundirles un sentido de protección social. En cuanto a las condiciones de trabajo y al nivel de vida, además, a los operarios les fue de diferentes formas. Algunos miembros mejoraron sus condiciones de trabajo con unas nuevas herramientas y equipo en sus talleres (por ejemplo, los carpinteros), y mayor protección (máscaras, mandiles y botas). Los accesorios eléctricos también mejoraron. Para los operarios de sierra de cadena, por otra parte, su nivel salarial ha disminuido en los últimos dos años debido a la nueva regulación que limita sus operaciones. Sin embargo, los ingresos de los talladores de madera y los trabajadores de caña y mimbre han aumentado. Sus productos han sido muy solicitados por los turistas, que ofrecen precios elevados. Algunos carpinteros han visto su trabajo expuesto en el mercado internacional a través de ferias de muestras.

La fuerza negociadora y la representatividad del TWU ha ido creciendo a pesar de la inexistencia de una relación directa entre el Sindicato y sus miembros. Sin embargo, el Sindicato acepta miembros que tratan de acceder individualmente, pero en general trata con los miembros a través de sus asociaciones. Desde la sindicación de los trabajadores del sector no estructurado por el TWU, quien quiera tratar con ellos debe hacerlo a través del Sindicato. Ejemplos de tales organismos son el Consejo para el Desarrollo de la Exportación de Madera (*Timber Export Development Board*) (TEDB), el Ministerio de Tierras y Bosques, y el Parlamento. El TWU negocia con las asambleas de los distritos y con el Servicio de la Renta Doméstica (IRS) sobre los índices impositivos de los miembros. Negocia, asimismo, con dichas asambleas la restitución de las tierras a los carpinteros.

El TWU interviene para resolver los casos de sus miembros fuera de los tribunales. Por ejemplo, cuando un operario de sierra de cadena está implicado en una operación ilegal de tala de madera, el Sindicato interviene para tratar el caso aparte, sin recurrir a los tribunales. Se prestó una asistencia similar a los carpinteros cuando un contratista rechazó el pago del coste de los trabajos que les subcontrató. El Sindicato también proporciona a sus miembros, además, educación y formación sobre la plantación de árboles, la tala, las técnicas de reco-

lección y extracción, la seguridad y salud, las regulaciones y leyes sobre la madera, la dirección forestal, el comercio y la gestión financiera y empresarial.

El mayor obstáculo de los esfuerzos organizativos del TWU es el hecho de que la mayoría de sus socios potenciales carecen de experiencia en la organización sindical y no ven rápidamente el valor de la organización. Otro obstáculo significativo respecto al intento de organización del Sindicato es la carencia de un paquete de beneficios disponible para atraer a los miembros.

El TWU colabora con la IFBWW y el TEDB.

2.2.4. *El Sindicato de Trabajadores Comerciales e Industriales (ICU)*

El grupo del sector no estructurado mejor organizado en la ICU de Ghana es la Asociación de Peluqueros y Salones de Belleza (GHABA), que incluye a los peluqueros, los salones de belleza y los barberos. La GHABA cuenta con 4.000 afiliados repartidos por todo Ghana, con especial concentración en Accra, Kumasi y Takoradi. La Asociación cuenta con su propia estructura de distrito a escala nacional y regional. En Accra, el distrito está dividido en zonas debido a la densidad de la población y a la gama de actividades. Cada miembro de la Asociación paga 200 cedis mensuales al comité nacional ejecutivo, que recolecta las cuotas y a cambio paga al ICU los honorarios de afiliación. La Asociación cuenta con una representación de tres personas en el Consejo Ejecutivo Nacional (NEC) y en el ala de mujeres del ICU.

El ICU dirige las elecciones de los funcionarios para la GHABA a nivel de distrito, regional y nacional, lo que da siempre resultados libres y equitativos. Aunque la GHABA no recibe financiación directa del ICU, el Sindicato costea los gastos de secretaría y organización de sus conferencias y proporciona servicios jurídicos a los miembros cuando se topan con problemas durante la realización de sus actividades. El ICU organiza, asimismo, talleres y seminarios sobre temas básicos sindicales, como la contabilidad, la seguridad y salud y sobre la manera de proteger a los clientes. Se proporciona además formación sobre los derechos y responsabilidades de dirección, ambos tanto en el Sindicato como en la sociedad en general.

Para la GHABA, las condiciones de trabajo suponen el establecimiento de una tienda y el suministro de equipo y productos, así como la higiene y la seguridad y salud. Las condiciones de trabajo de los miembros han mejorado bas-

tante desde que se afiliaron al sindicato. Ahora llevan guantes cuando manejan sustancias químicas. Han mejorado además la ventilación de las tiendas. La GHABA organiza también exámenes para los que desean trabajar como peluqueros, y con el apoyo de las autoridades públicas ha creado una normativa que reglamenta que los salones de peluquería se instalen a un mínimo de 50 metros y en línea recta entre ellos.

Los miembros ejecutivos de la GHABA visitan las tiendas de sus miembros de forma regular para asegurarse de que conservan limpio el entorno y también de que cuentan con el número exigido de peines, toallas y el tipo de cremas adecuado. Los miembros han mejorado su relación con los clientes y aprendices. La GHABA ha ayudado a los miembros a adquirir equipo y herramientas para sus tiendas.

Sin embargo, el nivel de ingresos de los miembros de la GHABA no ha mejorado de forma significativa respecto al aumento del costo de la vida, ya que al ser éste tan elevado en general, los clientes prefieren cortarse el pelo y peinarse ellos mismos.

Sin duda, el sector no estructurado ha aumentado su presencia en el ICU, pero el Sindicato no tiene una estrecha relación con sus miembros. El ICU representa a los trabajadores y lleva a cabo negociaciones con el Servicio de la Renta Doméstica y la asamblea metropolitana de Accra (AMA) sobre los índices impositivos y las rentas a pagar en las tiendas. Sin embargo, los miembros de la GHABA del ICU han adquirido confianza para expresarse en las reuniones. Las zonas y regiones de distrito organizan sus propias reuniones con o sin poca asistencia de los funcionarios del Sindicato. El Sindicato además concede prestaciones a los familiares de sus miembros fallecidos.

La organización de la GHABA ha tenido sus dificultades. Han existido ciertos problemas de democracia interna y contabilidad que tienden a socavar la confianza y disminuir la moral de sus miembros. Entre los miembros ejecutivos que carecen de experiencia en la gestión contable de sus actividades, la solicitud de dichos servicios a los miembros no ha resultado fácil. Por otra parte, la falta de tal capacidad entre los ejecutivos afectó a la predisposición de los miembros a pagar sus deudas e incluso llevó a su escasa asistencia a las reuniones y a su baja de la Asociación.

Existen también miembros que continúan sintiéndose socialmente inseguros porque no pueden conseguir apoyo financiero.

Los trabajadores especializados en el tinte de la tela y los que trabajan como domésticos

han sido organizados también en el ICU. El ICU colabora con la FIET (Federación Internacional de Empleados y Técnicos) y con el Sindicato de las Mujeres Trabajadoras (KKD) de Dinamarca para promover sus iniciativas en el sector informal.

2.2.5. Otras iniciativas sindicales respecto a la organización de los trabajadores del sector no estructurado

Entre otras iniciativas de los sindicatos para organizar a los trabajadores del sector no estructurado se incluye el **Sindicato de Fotógrafos Profesionales de Ghana (GUPP)**. Constituido en grupo en 1987 con 1.150 miembros, se afilió más tarde al Sindicato de Trabajadores del Servicio Público (PSWU). El GUPP es de carácter nacional pero tiene una gran concentración de miembros en Kumasi, Takoradi y Accra. Actúa en estructuras ejecutivas regionales y nacionales. Los miembros pagan sus cuotas al PSWU a través del GUPP, pero no están representados en las estructuras del PSWU, es decir, el Consejo Nacional Ejecutivo (NEC) o los Consejos Regionales.

El GUPP tiene planes incumplidos desde su afiliación al PSWU. Preveía programas de educación y formación, y la exposición de los trabajos de sus miembros desde su asociación con el PSWU. Asimismo, debía asistir en la tarea de organizar directamente a sus miembros en todo el país. Los miembros del GUPP han descendido a 400 debido a la baja motivación y a la falta de reconocimiento del valor de pertenecer a la Asociación. El GUPP tiene unos planes de ayuda para compensar en momentos de pérdidas, pero hasta el momento esta iniciativa ha beneficiado a muy pocas personas.

El otro grupo de trabajadores del sector no estructurado por organizar en un sindicato en Ghana es la **Asociación de Carniceros**. Está afiliada al Sindicato de Trabajadores del Gobierno Local (LGWU) y actualmente cuenta con miembros únicamente en Kumasi Abattoir. El LGWU proporciona consejo y asistencia jurídicos. Por ejemplo, cuando la Asociación de Carniceros acudió a los tribunales reclamando su derecho a unirse al LGWU más que a la Asociación de Cooperativas de Carniceros, tal y como proponía el Ministerio Regional de Ashanti, el sindicato pagó sus honorarios jurídicos. El LGWU ha organizado a los miembros de la Asociación para unirse al Plan Nacional de Pensiones de la Seguridad Social (SSNIT). Además, el Sindicato está apoyando a la Aso-

ciación para desarrollar un plan de pensiones que preste ayuda suplementaria al SSNIT. La Asociación ha recibido asistencia del Sindicato para constituir un sistema crediticio que conceda ayudas a sus miembros para financiar sus negocios. El LGWU colabora con la Autoridad Metropolitana de Kumasi (KMA) en la organización de los carniceros en la metrópolis.

3. Recomendaciones para la futura acción sindical

3.1. Productos para la intervención de los sindicatos en el sector no estructurado

La discusión sobre los esfuerzos organizativos de los sindicatos en la sección precedente aporta un evidente interés sobre los distintos apoyos para los resultados económicos, la protección social y la aportación de voz a los trabajadores del sector no estructurado.

El GAWU, el GPRTU y el LGWU facilitan diversos grados de crédito y apoyo financiero a los trabajadores miembros o asociados del sector no estructurado, a través de garantías de préstamos o facilidades crediticias. El GAWU ofrece a sus miembros, asimismo, el acceso a los insumos. El GAWU, el TWU y el ICU proporcionan educación y formación, lo que mejora las capacidades y habilidades de sus miembros en el sector no estructurado. El TWU facilita la participación en ferias en tanto que promoción del mercado para sus miembros, mientras que el GUPP recibe apoyo sindical para la promoción comercial a través de las exposiciones fotográficas. El GAWU y el TWU negocian las tierras como parte de la infraestructura general.

En relación con la protección social, ciertos sindicatos han despertado el interés de sus miembros mediante la concienciación sobre los derechos y las normas. El TWU, el ICU, el GAWU y el GPRTU han concienciado a sus miembros sobre el potencial para la organización y la negociación colectiva. El ICU, el LGWU y el TWU han prestado apoyo jurídico a los miembros. El TWU ha protegido a sus miembros del acoso de las autoridades públicas. El LGWU ha animado a sus miembros a adherirse a la seguridad social nacional y al esquema de pensiones. Las condiciones de trabajo, y en particular la seguridad e higiene, han mejorado en diferentes grados entre los miembros del ICU, el TWU, el GAWU y el LGWU.

Los principales obstáculos para la organización sindical, tal y como han surgido de las iniciativas en el sector no estructurado, son, en

primer lugar, los bajos rendimientos financieros del sector respecto a lo que los sindicatos tienen que gastar en la organización; y en segundo lugar, la ausencia de paquetes de beneficios para atraer a las unidades operacionales del sector no estructurado, junto a la carencia de experiencia previa en organización del sindicato.

Los sindicatos en el sector no estructurado han servido de medio para representar a los trabajadores en la negociación de los tipos impositivos, las rentas, los honorarios o tarifas. Se consulta con frecuencia al GPRTU, mientras que el GAWU y el TWU se hacen oír por diferentes organismos públicos respecto a un gran número de temas. Los sindicatos muestran claramente que sirven de canales/mediadores para la negociación colectiva con las autoridades públicas y cualquier otro organismo, respecto a un tema de interés u otro. Esto, sin embargo, abre únicamente las puertas a los diferentes grupos de trabajadores del sector no estructurado para intervenir e influir en el proceso político.

Los ejemplos de organización sindical en el sector no estructurado, aunque son respetables, todavía no están a la altura de la solicitud de apoyo efectivo respecto a su crecimiento, de la previsión de protección social a los trabajadores y de la aplicación de las normas mínimas. Las posibilidades de organización sindical en el sector no estructurado que se han demostrado mediante la existencia y actuaciones de los sindicatos señalan la necesidad de continuar enérgicamente la búsqueda de una mayor organización en el sector. Esto debería contribuir a la creación de las condiciones para la eliminación del trabajo infantil y la discriminación en el empleo, así como al logro/consecución de la protección social para todos los trabajadores.

3.2. Perspectivas sindicales para la organización del sector no estructurado

El GTUC, en su política de organización y democracia interna, reconoció en 1996 que el sector no estructurado constituye una parte importante de la economía de Ghana, y que los sindicatos tenían que establecer un trabajo organizativo en ese campo. El objetivo político fue establecido para continuar enérgicamente la organización de los trabajadores en el sector no estructurado.

Ya en 1995, el GTUC identificó las necesidades del sector que requerían servicios, que incluían:

- **organización:** para promover la autoorganización de los trabajadores del sector no estructurado y animarles a organizarse en sindicatos ya existentes, organizarse y afiliarse a los sindicatos ya existentes, organizarse y afiliarse al GTUC, organizarse por su cuenta y desarrollar relaciones con los sindicatos y el GTUC;
- **capital:** proporcionar información sobre los créditos existentes y temas financieros para el sector no estructurado, ayudar a desarrollar un grupo colateral para el crédito de las instituciones financieras, promover el ahorro y los sistemas financieros, emprender campañas y la defensa de las crecientes oportunidades financieras para los operarios del sector no estructurado;
- **formación y educación:** investigar e informar sobre los servicios y oportunidades existentes, facilitar el acceso a los programas existentes, facilitar el establecimiento de programas pertinentes y esquemas apropiados donde no existan, utilizar sistemas de educación de adultos a través de los medios de impresión y electrónicos;
- **mercado:** promoción de alto nivel, emprender estudios de mercado y difusión de la información, emprender la promoción comercial a través de ferias de muestras;
- **protección social:** explorar las posibilidades de la Seguridad Social y la SSNIT así como otros planes de seguros, como marco de garantía en caso de pérdida de ingresos durante la enfermedad, y para la compensación y pensión de los trabajadores;
- **suministro de insumos:** promover cooperativas como medio de mejorar el acceso a los insumos, y
- **protección legal:** emprender la defensa y campaña para asegurar un marco legislativo que garantice las normas mínimas para todos los trabajadores, y una campaña para el efectivo funcionamiento de las instituciones reguladoras que garantice la aplicación de las normas laborales.

Al subrayar las necesidades del sector no estructurado que requerían servicios, el GTUC destacó también la forma en la que el sindicato tuvo la posibilidad de prosperar mediante la organización de los trabajadores del sector no estructurado. Tales ganancias fueron evaluadas en función del número de miembros, las finanzas, su mayor legitimación para representar las circunscripciones de los trabajadores de

ambos sectores, estructurado y no estructurado, y por consiguiente una oportunidad de mayor intervención en el desarrollo nacional. Mediante la organización de los trabajadores del sector no estructurado, se acordó que los sindicatos podrían conseguir lo siguiente:

- ayudar a fomentar la afiliación, en especial cuando los sindicatos están perdiendo miembros debido a la reducción de empleos y a la desregularización;
- hacer más representativos a los sindicatos;
- reforzar la posición negociadora de los sindicatos;
- adquirir una mayor atracción y aumentar la capacidad sindical para la acción de masas;
- ampliar el reconocimiento de los sindicatos y realzar su imagen, tanto nacional como internacional;
- mejorar la fuerza de los miembros del sindicato;
- mejorar la base financiera y los recursos del sindicato; y
- disminuir el desconocimiento de los sindicatos y de su papel.

3.3. Propuesta de organización

En octubre de 1996, la Conferencia Panafricana sobre la Participación Democrática, organizada por el Programa de Desarrollo de la Participación de los Trabajadores Africanos (APADEP) en Arusha, Tanzania, afirmó la necesidad de organizar a los trabajadores del sector no estructurado. La Conferencia examinó la situación global de los trabajadores africanos y de los sindicatos en vista de los programas de ajuste estructural que se han ejecutado en un cierto número de países de África desde los años ochenta y durante los noventa, así como la actual tendencia de la mundialización.

La situación de los trabajadores se caracterizó por el crecimiento del desempleo y la inseguridad de la mayoría de los trabajadores, los salarios bajos e insuficientes, las deficientes condiciones de empleo; en cuanto a la seguridad e higiene, la ausencia de cantinas/bares y escasos servicios de transporte, la fijación de grados y promoción insatisfactorios, la inadecuada provisión para formación y educación, y la deficiente dirección/gestión del lugar de trabajo. En lo que respecta a la situación de los sindicatos en sí misma, su reducida base planteó preguntas sobre su legitimidad en tanto que organización de trabajadores más representativa. Además,

había un pésimo registro de inaccesibilidad de muchos trabajadores a las leyes del trabajo y a los estatutos de los sindicatos, inadecuados presupuestos para el funcionamiento de los comités sindicales, especialmente a nivel local, inadecuadas disposiciones para la educación, marcada infrarrepresentación de las mujeres en las estructuras sindicales, y debilidad de la democracia interna de los sindicatos.

Los retos emergentes del movimiento plantearon una serie de opciones políticas, como por ejemplo:

- la mejora de la democracia interna y de la representatividad de las mujeres en las estructuras del sindicato;
- el fortalecimiento de la negociación colectiva y de la negociación en el lugar de trabajo;
- la promoción de la participación en el lugar de trabajo;
- la ampliación de la organización para cubrir al sector no estructurado; y
- el desarrollo de la participación de los trabajadores fuera del lugar de trabajo.

La estrategia para fortalecer el movimiento sindical se combina de forma apropiada al añadir y consolidar las funciones existentes del sindicalismo y ampliar los límites de presencia y operación del sindicato. El requisito de organizar a los trabajadores del sector no estructurado que surgió de la Conferencia de Arusha se basaba en el reconocimiento de los trabajadores del sector no estructurado como nuevo socio en la comunidad laboral. Dado que el sector no estructurado es una nueva área para la organización sindical, la Conferencia solicitó una nueva propuesta que tuviera en cuenta las diferencias entre el sector no estructurado y el estructurado, que había sido hasta entonces dominio tradicional para la organización sindical.

Por su parte, el GTUC ya ha expuesto su propio plan para organizar a los trabajadores del sector no estructurado tal como sigue:

- Los sindicatos afiliados que ya han empezado a organizarlos deberían recibir el estímulo y apoyo del GTUC;
- Los sindicatos afiliados que todavía no han empezado deberían recibirlos asimismo, para explorar posibilidades;
- El GTUC debe identificar las organizaciones existentes del sector no estructurado y tratar de relacionarse con ellas;

- Las organizaciones existentes del sector no estructurado deberían ser incitadas a afiliarse bien a los sindicatos nacionales o directamente al GTUC;
- El GTUC y sus sindicatos afiliados deberían identificar a trabajadores específicos del sector no estructurado y emprender proyectos organizativos piloto para obtener enseñanzas para el futuro trabajo de organización.

El GTUC ha subrayado también la necesidad de redefinir el término de miembro de un sindicato y la introducción de diferentes categorías y niveles de afiliación para poder acomodar a los trabajadores del sector no estructurado.

3.4. Iniciativas pertinentes

Los sindicatos en Ghana tienen algunas importantes actividades que desarrollar para responder de forma efectiva y pertinente a las necesidades del sector no estructurado. Los dos elementos principales de la estrategia para constituir organizaciones en el sector no estructurado incluyen, en primer lugar, la creación de la capacidad de los sindicatos de funcionar adecuadamente y, en segundo lugar, la coordinación de las iniciativas pertenecientes al sector no estructurado. Las actividades específicas para el GTUC y los sindicatos en Ghana incluyen:

- constituir una base de datos en el sector no estructurado que pueda abarcar los aspectos, necesidades, composición y perfil geográfico, y establecer otra sobre las instituciones y programas existentes y su perfil para asistir al sector;
- unir la organización del sector no estructurado al desarrollo nacional, lo que podría significar prestar atención especial a la manufactura y agricultura y demostrar cómo la organización de los trabajadores puede contribuir al crecimiento de aquellos subsectores, y desarrollar una política para intervenir en el sector no estructurado en tanto que parte de la estrategia para el desarrollo nacional, centrándose en el apoyo del Estado y otros al crecimiento económico y en la protección social de los trabajadores y la aplicación general de las normas laborales;
- aplicación de la educación sindical para el desarrollo de cuadros, es decir, organizadores, publicistas y organizadores de campañas;

- desarrollo de programas financieros y crediticios; programas de formación y educación para el desarrollo de la formación profesional e interpersonal; planes de seguros para promover la seguridad social, y campañas para la aplicación de las normas laborales.

La constante búsqueda por parte de los sindicatos de Ghana del reto de organizar a los trabajadores del sector no estructurado requiere el estímulo y desarrollo consciente de los vínculos con las instituciones y autoridades públicas pertinentes, tanto nacionales como internacionales, que pueden proporcionar el apoyo necesario. Para ser más eficaces, tales relaciones deben ser dinámicas, y tender principalmente hacia el apoyo político, tanto técnico como financiero.

Bibliografía

- Adu-Amankwah, K. 1997. *Contract Labour in the Agricultural Sector in Ghana*, estudio dirigido por la OIT.
- . 1998. *The informal sector in Ghana – Challenge for trade union organisation*, documento presentado en un seminario sobre el liderazgo del GTUC, agosto.
- . Tutu, K. 1997. «Going Beyond Politics», en Kester G. y Sidibe O. (directores): *Trade unions and sustainable democracy in Africa*, Ashgate, Aldershot.
- . Kester, G. (directores). 1997. *Africa for Democratic Participation*, APADEP, Bamako/Dar es Salaam/La Haya.
- , —. 1998. *Democratic workers' participation: A trade union challenge*, documento de trabajo preparado en el seminario nacional sobre «Current trends in workplace democracy», Elijah Barayi Training Centre, Yeoville, Johannesburg, 24-25 de febrero.
- APADEP. 1998. *Informal sector in the agricultural sector in Ghana*, estudio de caso.
- Boateng, K. 1998. *Impact of the structural adjustment on public and private sector employment and incomes in Ghana*, documento presentado en el marco del GTUC/ICFTU- AFRO New Project Approach to Structural Adjustment in Africa.
- Constitución de la República de Ghana, 1992.
- Galarraga, R.; Gogue A. T. 1997. «Africa on a period of adjustment», en G. Kester y Sidibe O. (directores), *Trade unions and sustainable democracy in Africa*, Ashgate, Aldershot.
- Gockel, Augustine F. 1998. *Urban informal sector in Ghana: Features and implications of unionisation*, artículo presentado en el marco de la GTUC/CIOSL-AFRO New Project Approach to Structural Adjustment in Africa.
- GTUC. 1996. *GTUC Policy on organisation and internal democracy*.
- . 1998. *Democratic participation for economic and social development*, Documento de trabajo para el taller sobre gestión de GTUC, Koforidua, mayo.
- Hormeku, T. 1998. *The transformation and development of the informal sector and the role of trade unions*, artículo preparado para el seminario de OUSA/OIT/ETUF sobre «Los sindicatos y el sector no estructurado», El Cairo, Egipto, 4-6 de mayo.
- Kester, G. En prensa. *Beyond the twentieth century: Beyond tripartism. An African and European trade union challenge for democracy*.
- Ninsin, Kwame A. 1991. *The informal sector in Ghana's political economy*, Freedom Publication, Accra, Ghana.
- OIT. 1991. *El dilema del sector no estructurado*, Memoria del Director-General (Parte 1) a la Conferencia Internacional del Trabajo, 78. a reunión, Ginebra.
- . 1993. *Décimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*, Ginebra, 19- 28 de enero, Informe de la Conferencia, Ginebra.
- . 1997. *El trabajo en el mundo 1997-1998. Relaciones laborales, democracia y cohesión social*, Ginebra.
- . Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.
- . Convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.
- . Convenio núm. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación).
- . Convenio núm. 138 sobre la edad mínima.
- OIT/GTUC. 1995. *Trade unions and the informal sector*. Informe del Taller OIT/GTUC, Koforidua, agosto 15-18.
- PNUD. 1997. *Ghana Human Development Report*, Accra, Ghana.
- Servicio Estadístico de Ghana. *Measuring informal sector activity in Ghana*, marzo de 1996.

Nota

¹ En este artículo se considera la definición de «sector no estructurado» como el rango de unidades económicas, tanto en áreas rurales como urbanas, que en su mayoría pertenecen y son dirigidas por particulares con escaso capital y trabajo, y que producen bienes y servicios para generar beneficios y empleo.

Kenya

Para realizar cualquier progreso en la representación de los trabajadores del sector informal, los sindicatos tienen que establecer con el Gobierno un marco jurídico autorizado, utilizando sus medios de comunicación, para plantear el drama de esos trabajadores a las autoridades competentes.

Lawrence Egulu

CIOSL-ORAF

Noah Chune

Organización Central de Sindicatos (COTU)

Introducción

La Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT ha realizado varios estudios casuísticos cuyas conclusiones serán discutidas en un simposio internacional sobre sindicatos y el sector no estructurado en Ginebra (Suiza), programado para octubre de 1999. Las conclusiones se destinarán a prestar ayuda a los sindicatos en sus políticas y planes, y a ampliar la asistencia ofrecida a los trabajadores del sector no estructurado urbano y rural, a los trabajadores domésticos y los que tienen contrato laboral. El presente informe sobre Kenya ofrece un análisis de la situación nacional del sector no estructurado e indica algunas de las estrategias que los sindicatos deberían adoptar para ayudar al sector.

El estudio se divide en tres partes. La primera ofrece una visión de conjunto de la dimensión y las características del empleo en el sector no estructurado en Kenya, así como de los factores que contribuyen a su expansión, a la vez que aclara las razones del proceso existente y las tendencias que prevalecen en el sector. Forman parte, asimismo, de esta sección, los aspectos institucionales y legislativos, que termina con un análisis de los principales problemas que afectan a los trabajadores, su nivel de organización y el grado de implicación del Gobierno y las ONG.

La segunda parte se concentra en las consecuencias y respuestas que ha tenido la expansión del sector no estructurado en los sindicatos kenyanos. Se identifican los obstáculos institucionales, organizativos, jurídicos, financieros y

de comportamiento, y se dan ejemplos de los logros sindicales para apoyar al sector.

La tercera parte establece la manera y proporciona las pautas que tanto la Organización Central de Sindicatos como sus afiliados deberían adoptar para sacar a los trabajadores del sector no estructurado. El papel, la contribución, los medios y las estrategias alternativas resumen las tareas del movimiento sindical.

1. Características del sector no estructurado en Kenya

1.1. Antecedentes

Actualmente, el sector no estructurado se caracteriza por su importante contribución a la economía de Kenya. La pequeña empresa y el sector empresarial *jua kali* proporcionan bienes y servicios, crean puestos de trabajo, desarrollan capacidades, intensifican los vínculos anteriores y futuros, crean oferta y demanda, facilitan el empresariado de los indígenas, apoyan las políticas de industrialización, incrementan el ahorro y las inversiones, utilizan los recursos locales y se adaptan rápidamente a los cambios del mercado.

Cuando apareció por primera vez en las estadísticas, tras una misión de la OIT a Kenya en 1972, el sector no estructurado suponía únicamente el 10 por ciento del empleo total. Hacia 1996, el 63 por ciento de los trabajadores formaba parte del mismo. Actualmente se estima que está absorbiendo casi los dos tercios de las nuevas oportunidades de empleo anuales en dicho país.

El sector no estructurado de Kenya, definido principalmente como «todas las empresas que emplean entre 1 y 50 trabajadores», consta de muy pequeñas unidades de producción caracterizadas por disponer de muy poco capital, bajos niveles de tecnología y formación, baja productividad y poco, o inexistente, acceso a los servicios. Los trabajadores están empleados fundamentalmente en la manufactura, construcción, comercio al por menor y transporte. En 1995, el comercio al por menor contrató a cerca del 62 por ciento de los trabajadores, seguido por la manufactura, que supuso un 28,5 por ciento.

1.2. Elevada proporción de mujeres

El sector está también dominado por mujeres operarias, cuya proporción aumentó del 39 al 56 por ciento entre 1977 y 1986, respectivamente (OIT, 1997). Las mujeres se encuentran tradicionalmente en el comercio al por menor (principalmente en ropa de segunda mano, frutas y verduras), en la fabricación de alimentos y en los servicios como peluquería y corte y confección.

En cuanto a la distribución geográfica, la provincia de Nairobi ha tenido siempre el mayor índice de trabajadores en el sector no estructurado, seguida del Valle del Rift y la Provincia Central, en segundo y tercer lugar respectivamente. La mayoría de dichos trabajadores se encuentran en áreas urbanas.

1.3. Factores de la expansión del sector no estructurado

Son varios los factores que se han aducido para explicar la disminución del nivel de empleo estructurado y el incremento en importancia del sector no estructurado. Entre los principales constan la incapacidad del sector estructurado de la economía kenyana para absorber el trabajo, y el de la economía en general para mejorar los beneficios y el nivel de vida de la población. Por ejemplo, se estima que en los quince años transcurridos entre 1982 y 1996, la cantidad global de asalariados creció únicamente en 561.000 trabajadores, frente a la mano de obra que estaba creciendo casi en 500.000 trabajadores anuales.

Se notó una notable caída del empleo en el sector público, que pasó del 36 por ciento en los años setenta al 20,5 en 1994 (OIT, 1998). La misma tendencia descendente se experimentó en el sector paraestatal y en las empresas privadas, bajo pretexto de la reestructuración. A

pesar de los antecedentes de una economía que no supo crear empleos adecuados, una gran proporción de los trabajadores cesados continuaron integrando el creciente sector no estructurado (Ngusi, 1994).

A pesar de que las políticas dirigidas al desarrollo rural no se hayan articulado de forma apropiada, la gente encontró oportunidades en el sector no estructurado de los centros urbanos. Además, la inexistencia de políticas coordinadas y de programas para el desarrollo de los recursos humanos condujo a una disociación entre las demandas de la economía y los resultados del sistema educativo, lo cual impidió absorber las capacidades inferiores que encontraron su salida en el sector no estructurado.

La aparición del sector no estructurado se ha atribuido, asimismo, a la absoluta necesidad de supervivencia y a la relativa facilidad de acceso al sector. De hecho, el sector ganó presencia no sólo por la cantidad de trabajadores a tiempo completo sino también por los que estaban a tiempo parcial en el sector estructurado. Al aumentar el coste de la vida de forma vertiginosa, los trabajadores del sector estructurado se percataron de que sus salarios podrían ser insuficientes para atender sus numerosas necesidades.

1.4. Los principales problemas del sector no estructurado en Kenya

El sector no estructurado se encuentra actualmente con una serie de problemas que obstaculizan su desarrollo. Por ejemplo, la falta de una coordinación gubernamental eficaz de las actividades del sector no estructurado entre sus instituciones y departamentos ejecutivos, los organismos de ayuda, las comunidades de negocios, las ONG, etc. constituye un importante obstáculo para el sector (República de Kenya, 1992). Por ello, casi todo el crecimiento del sector de pequeña escala ha sido espontáneo.

Otros factores que han impedido el desarrollo del sector son: la falta de capital, la existencia de pocos mercados para sus productos, las quejas relativas a la calidad de los productos, las duras y peligrosas condiciones de trabajo para los operarios, el constante acoso por parte de las autoridades, los largos procedimientos de concesión de licencias, una infraestructura pobre y deteriorada y una formación deficiente.

Aunque en muchos aspectos los problemas, retos y oportunidades son similares para los hombres y las mujeres empresarios, la mujer se enfrenta a impedimentos específicos. Por ejem-

plo, casi ninguna posee propiedades, requisito por otra parte esencial para poder solicitar un crédito. Por ello, las que deseen pedir un préstamo deben contar con la acreditación de su marido si lo quieren conseguir fácilmente. Además, carecen de la formación necesaria para ser contratadas en actividades empresariales. En resumen, los obstáculos mencionados hacen más difícil para la mujer poder actuar tanto en el sector estructurado como en el no estructurado.

1.5. Intervención del Gobierno y las ONG en el sector no estructurado

La iniciativa gubernamental más específica y de mayor envergadura respecto al sector no estructurado fue el informe de sesión núm. 2 de 1992 que proporciona un marco político para la promoción de la pequeña empresa y el desarrollo *jua kali* en Kenya. El documento de política hace hincapié en el papel del sector no estructurado en la economía de Kenya, mejorando el entorno permisivo, los temas específicos, el crédito para el sector, los programas promocionales de carácter no financiero y un programa para la acción.

Con anterioridad a este importante marco, las intervenciones del Gobierno no obtuvieron resultados satisfactorios debido a la escasa coordinación entre los órganos de ejecución y a la imposibilidad de basar los programas en una valoración adecuada de las necesidades. Los documentos gubernamentales, hasta la elaboración del informe de sesión, mencionaban únicamente el sector no estructurado en el contexto del problema global del empleo en Kenya. Entre ellos se encuentran:

1. El informe del comité parlamentario de investigación sobre el desempleo de 1990;
2. El informe de sesión núm. 10 de 1973 sobre el empleo, en respuesta al informe de misión de la OIT de 1972;
3. Los planes nacionales de desarrollo (varios);
4. El comité presidencial de desempleo de 1983; y
5. El informe de sesión núm. 2 de 1983 sobre el desempleo.

El informe de sesión núm. 1 de 1986 y el sexto plan nacional de desarrollo (1989-1993) destacaron el desarrollo del sector de la pequeña empresa como una vía importante de fortalecimiento de la economía kenyana. En función del mismo, el Gobierno lanzó el pro-

grama de desarrollo de la pequeña empresa con la intención de tratar los problemas de falta de diversidad, fácil saturación del mercado, falta de información relativa al mercado, poca capacidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes y una gran incertidumbre en general.

Con anterioridad al lanzamiento de dicho programa, el apoyo del Gobierno (principalmente en capacitación y formación técnica) a varias pequeñas empresas y *jua kali*, y en particular a los grupos de mujeres a través de la Oficina de la Mujer, fue mínimo. En el aspecto financiero existen varias instituciones específicamente designadas para conceder préstamos a la pequeña y mediana empresa, entre las que destacan: las Propiedades Industriales de Kenya (KIE), el Consejo del Plan de préstamos conjuntos (JLBS) y la Compañía de Pequeñas Finanzas (SEFCO). Se han creado otras instituciones en el contexto de los programas de créditos especiales para el pequeño sector, como la *Industrial and Commercial Development Corporation* (la Corporación de Desarrollo Industrial y Comercial) (ICDC), el *Kenya Commercial Bank Limited* (Banco Comercial de Kenya), *Barclays Bank of Kenya Limited* (Banco Barclays de Kenya) y el *National Bank of Kenya Limited* (Banco Nacional Kenyano). Además, se han proporcionado otras fuentes de crédito por parte de casi 600 organizaciones no gubernamentales como la K-MAP, el PRIDE y algunas asociaciones de pequeñas empresas.

Instituciones de investigaciones como el KIRDI, las universidades, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) han contribuido a la financiación, a través de la promoción del comercio y el desarrollo del producto en estas áreas. En el sexto programa del país prolongado hasta diciembre de 1998, el PNUD trató de apoyar el proyecto de creación de empleo a través del desarrollo de pequeñas empresas (*jua kali*) como uno de las tres áreas del programa. Se trataba de reforzar su importancia para lograr los objetivos establecidos en el octavo plan de desarrollo nacional de Kenya (1997-2001).

Asimismo, la Federación de Empleadores de Kenya (FEK) está interesada en las actividades del sector no estructurado, considerándolas algunas veces como fuente de miembros potenciales, especialmente desde que se la considera empresarios. La Federación de Empresarios *Jua Kali* continúa beneficiándose del proyecto de la OIT «Mejore Su Negocio» ejecutado por la FKE. Las intervenciones de la Organización Central de Sindicatos (COTU) y sus afiliados forman parte de la siguiente sección.

2. Nivel de organización e intervención sindical en el sector no estructurado

2.1. Organización del sector no estructurado en Kenya

Los principales problemas del desarrollo y crecimiento del sector no estructurado reflejan tanto una carencia de estructuras organizativas en el sector como la fragilidad de las ya existentes. Esto podría deberse en parte a la historia del sector, incluyendo el estigma negativo que le ha caracterizado.

En cualquier caso, el sector no estructurado es como una respuesta espontánea a la necesidad de supervivencia. En la mayoría de los casos las empresas que se han constituido en el sector han sido el resultado de decisiones individuales y de gran personalidad. Además de tener fama de ser un sector discriminado, y ser considerado como un sector de la economía bastante insano, peligroso, precario, inseguro y vulnerable, ha sido marginado y explotado enormemente.

2.2. Obstáculos para la creación de estructuras organizativas

En primer lugar, debido al deseo de supervivencia de las actividades del sector no estructurado y a la resistencia de sus empresarios, las organizaciones han evolucionado muy lentamente. En segundo lugar, al estar consideradas como actividades ilegales, no han querido darse a conocer a organizaciones que en cierta manera podrían delatarlas. En tercer lugar, no desean ser gravadas impositivamente, lo que ocurriría si estuvieran organizadas. Otro factor negativo para la evolución de estructuras organizativas en este sector es que la mayoría de sus trabajadores contaban hasta hace muy poco tiempo con una escasa formación básica, por lo que su acceso a la información fue siempre limitada, sin considerar el hecho de que su capacidad para valorar la posibilidad de estar organizados era asimismo mínima. Además, cabe añadir a esta lista de factores desfavorables el que los actores del sector no constan como registrados o carecen de permiso, lo que de no ser así podría haber acelerado el proceso de organización de actividades en el sector.

2.3. Carencia de fuerza legal para imponer la asociación

A pesar de todo lo precedente, han surgido algunas organizaciones que representan a varios grupos de operarios y trabajadores del

sector no estructurado. Algunas de ellas empezaron a destacar por su reacción contra la opresión perpetrada por las instituciones, y a otras se les ha animado a constituirse como tales, por lo que pueden recibir ayuda de las instituciones. La mayoría de las estructuras organizativas mencionadas se encuentran entre las actividades del sector no estructurado de los centros urbanos y tienen sus orígenes en Nairobi. Aunque ya ha comenzado el desarrollo del sector en otras ciudades y centros urbanos, es todavía muy básico, debido en gran medida a que las organizaciones están todavía empezando, cuentan con niveles de afiliación bajos, con recursos limitados, y en cualquier caso se deja a cada uno la elección de afiliarse o no. En otras palabras, la mayoría de las organizaciones no tienen fuerza legal para obligar a asociarse a aquellos que pertenecen a los sectores pertinentes que ellos representan, además de la necesidad de sensibilizar y concienciar a los participantes del sector no estructurado.

Dado que la mayor parte de los trabajadores de este sector tienen un bajo nivel educativo, el nivel de sus dirigentes sindicales es todavía bajo si se le compara con el de los representantes de los trabajadores de los sindicatos oficiales kenyanos, la mayoría de los cuales son trabajadores con el mejor nivel de educación primaria, por ejemplo, el octavo año de escuela primaria. Además, existen otros dirigentes autodidactas, lo que explica que la calidad de la dirección en el sector deje mucho que desear.

Otro aspecto importante a destacar sobre la naturaleza de las organizaciones del sector no estructurado es que son heterogéneas, combinando muchas gamas de oficios. Por ejemplo, la Asociación de Vendedores Ambulantes de Nairobi cuenta con todos los vendedores ambulantes, tales como los de verduras, los propietarios de quioscos, los comerciantes *mitumba*, los sastres, los mecánicos de garajes, los ebanistas, los relojeros, los carpinteros, los comerciantes de carbón, etcétera.

2.4. Actividades financiadas por los donantes en la etapa de formación

Los trabajadores del sector no estructurado se organizan para superar los problemas del negocio y aquellos que amenazan su existencia. Una encuesta (Ngusi, 1994) identificó las siguientes organizaciones del sector no estructurado en Kenya: la Asociación de Vendedores Ambulantes de Nairobi, la Asociación de

Obreros de Matatu, la Asociación de Malindi Boards, el Club de Jóvenes Agricultores y la Sociedad de Pequeños Comerciantes y Empresarios, todavía principalmente urbanos.

El proyecto de la OIT dio origen a la aparición de la Federación Nacional Kenyana de Asociaciones del Sector No Estructurado en tanto que cumbre organizativa de las asociaciones del sector no estructurado en Kenya. Organizaciones similares existen ya en otros países del este africano: la FISA (Uganda) y la Federación de Organizaciones del Sector No Estructurado de Tanzania (TAFISO). Las tres organizaciones forman parte de la Confederación de Organizaciones del Sector No estructurado del Este de Africa, establecido en Mombasa (Kenya). Estas organizaciones se encuentran todavía en fase de formación y sus actividades están financiadas por los donantes. Sin embargo, se trata de un paso positivo en cuanto a la resolución y coordinación de los aspectos del sector no estructurado en el ámbito nacional y subregional.

2.5. Intervención de los sindicatos en el sector no estructurado

Como ya se ha mencionado anteriormente, el crecimiento del sector fue espontáneo y surgió como respuesta a factores que la mayoría de las veces iban más allá del control de la economía en su conjunto. Los movimientos sindicales en respuesta a esta situación no fueron una excepción. En este sentido, una academia británica hizo las siguientes observaciones:

Los edificios de la comunidad india no son los únicos que se han visto rodeados por las aguas torrenciales del desarrollo del *jua kali* africano. Justo al bajar la carretera, junto al puente de piedra Gujarati se encuentra la sede de la Organización Central de Sindicatos. Sin duda, cuando fue construida se consideró como un lugar muy apropiado. Ahora, su recinto está rodeado por un lado por el mar de vendedores de ropa de segunda mano, con sus puestos de madera, y los gritos característicos de los comerciantes.

La Organización Central de Sindicatos (COTU) es la única federación nacional de sindicatos del país a la que se deben afiliar todos los sindicatos industriales. Actualmente, son treinta los sindicatos afiliados a la COTU, que cuenta con un total de 240.000 miembros, cifra inferior a los 350.000 de 1986.

La COTU se constituyó en 1965 y es un sindicato registrado de acuerdo con la Ley de Sindicatos, entre cuyos miembros se encuentran los empleados no administrativos de empresas

y autoridades locales, excluyendo los ocasionales y los del sector no estructurado. Desde su comienzo, el papel de la COTU ha sido tradicional, centrándose en la negociación para la mejora salarial, la seguridad en el lugar de trabajo, las ventajas supletorias y, en general, mejores condiciones y términos laborales. La COTU no ha sido capaz de adaptarse a la nueva clase de trabajadores en formación, a la que se ha abandonado por el desarrollo de nuevos sistemas económicos que han sido responsables del sector no estructurado en Kenya.

Debido a las actuales reformas económicas, que incluyen restricciones masivas de personal, el movimiento sindical ha experimentado una gran disminución en el número de afiliados. Además, aparte del apoyo de los donantes, los recursos financieros de base de la COTU han continuado siendo los honorarios de afiliación de sus miembros. Para luchar contra tal situación, la COTU tiene que dar una nueva orientación a sus fuentes de afiliación y salarios, así como desarrollar lazos de unión con el sector no estructurado (véase el recuadro).

2.6. Definición de «sindicato»

La Ley Sindical (1984) define el sindicato como «una asociación o combinación, sea temporal o permanente, de más de seis personas cuyo principal objetivo consiste en la regulación de las relaciones entre los empleados y los empleadores». Esto significa que únicamente los trabajadores que cuenten con un empleador pueden formar o pertenecer a un sindicato, y por lo tanto reclamar la afiliación a la COTU.

Parece que la COTU se ha contentado con un *status quo* legal, puesto que podía disponer en cualquier momento de una gran reserva de trabajadores desorganizados. El sector estructurado proporcionó una gran masa de miembros potenciales para que los sindicatos los organizaran. Sin embargo, como dicho sector tiene trabajos seguros y bien pagados, los sindicatos no estaban dispuestos a organizar el sector no estructurado, prefiriendo considerarlo como un sector desorganizado, fuera de la línea del «trabajo organizado».

2.7. La COTU revisa su posición

Las reducciones de personal del sector estructurado condujeron a los sindicatos a revisar sus posiciones. Sus afiliados estaban perdiendo empleos por horas en un sector que en teoría proporcionaba desarrollos de carreras permanentes. Tras perder su trabajo, dichos trabaja-

La COTU y la organización del sector no estructurado

Unicamente al principio del decenio de 1990 la COTU empezó a tratar de organizar el sector no estructurado. El objetivo global de la misma ha sido lograr el reconocimiento oficial de las organizaciones del sector no estructurado por parte de las autoridades. En 1993, la COTU inició los preparativos para sensibilizar a dicho sector sobre la necesidad de apoyar todas las actividades del movimiento sindical. La COTU abrió una oficina para los operarios del minibús de cercanías (matatu) en su sede (el edificio de la Solidaridad) en Nairobi. Sin embargo, esta iniciativa resultó efímera.

La COTU preparó asimismo un taller en el que participaran los organizadores sindicales para incitarles a acercarse a los obreros del sector no estructurado. La mayoría de los afiliados del centro nacional están actualmente en proceso de revisión de sus constituciones para permitir la afiliación de aquellos que actúan en el sector no estructurado. Hasta la fecha, el Sindicato de Trabajadores del Sector de la Alimentación y Similares de Kenya ha organizado 9.000 empresas del sector no estructurado que emplean aproximadamente 18.000 trabajadores. Asimismo, el Sindicato de Trabajadores del Calzado y Productos de Cuero de Kenya ha atraído alrededor de 5.000 empresarios del sector no estructurado con 10.000 trabajadores. Además, el Sindicato de Sastreres y Trabajadores de la Industria Textil de Kenya cuenta con 20.000 empresarios del sector no estructurado que emplea casi 150.000 trabajadores, mientras que el Sindicato de la Construcción de Kenya cuenta con 10.000 establecimientos en el sector no estructurado, con 2.000 obreros.

Considerando que la mayoría de los trabajadores del sector no estructurado son mujeres, la COTU ha apoyado las actividades que generan beneficios en dicho sector a través de su Departamento de Mujeres. Los casos de mayor éxito están relacionados con el Sindicato de Trabajadores en las Plantaciones y en las Actividades Agrícolas de Kenya, que cuenta con mujeres de dicho sector que realizan tareas distintas de las agrícolas. El Sindicato de los Electricistas y Similares dirige asimismo una organización donde las mujeres toman prestados fondos para invertir en operaciones del sector no estructurado, tales como la venta de verduras al por mayor, dirigiendo molinos de maíz, y tiendas de ultramarinos.

dores se daban automáticamente de baja, ya que el contrato que les vinculaba a su empleador se había terminado. Por consiguiente, los sindicatos vieron cómo se reducía el número de miembros en una situación en la que los programas de ajuste estructural (PAE) establecían el futuro de la empresa más que el sistema de relaciones laborales existentes.

El conflicto de liquidación fue moderado pero impidió a los sindicatos defender los puestos. Si bien trataron de hacer su trabajo (aunque sin éxito) intentando garantizar que los despidos no se llevaran a cabo, lo que mejor hicieron fue asegurar que los afectados recibieran paquetes compensatorios. Los sindicatos señalaron que deberían ser parte integrante de las discusiones sobre la reestructuración de la empresa. En caso de despido, se deberían establecer sistemas de asesoramiento, de reciclaje profesional, de pagos oportunos de beneficios finales, de maneras de conseguir un nuevo empleo y un proceso de control del trabajador.

Habiéndose percatado de lo anterior, los sindicatos no pudieron nunca más defender los puestos de trabajo, y dado que sus afiliados es-

taban disminuyendo, tenían que ajustar su comportamiento con respecto al sector no estructurado. Todos estaban obligados a hacerlo ya que los trabajadores rechazados del sector estructurado estaban tomando parte, de forma activa, en actividades no estructuradas, por lo que no podían ayudarles.

Las políticas de ajuste estructural que traen consigo privatización, cierres y despidos destacaron la imposibilidad de los sindicatos de Kenya de cumplir con sus aspiraciones de «mejorar las condiciones económicas y sociales de todos los trabajadores en todas las partes de Kenya y asistirles en cualquier caso, sean trabajadores empleados o que han dejado de trabajar». Por ello surgió, paradójicamente, un principio de que los nuevos sistemas económicos iban a hacer que los dirigentes sindicales intentaran cumplir su objetivo principal de defender a los trabajadores dondequiera que se encuentren. El objetivo de la COTU es asistir en la organización de todos los trabajadores del movimiento sindical. Los PAE y la importancia del sector proporcionaron más pruebas para dicho objetivo.

2.8. Obstáculos legales, detenciones y estrategias

Para evitar tales reducciones de personal, del número de socios y la escasa base financiera, el movimiento sindical pensó en el desarrollo de políticas sindicales con el fin de organizar a los trabajadores del sector no estructurado en tanto que parte del movimiento sindical principal. Pero antes tuvo que hacer frente a los obstáculos legales y de comportamiento que encontraron en su camino.

A pesar de lo explícita que resulta la constitución de la COTU respecto a la defensa de sus obligaciones en relación con los trabajadores de todas las categorías, tal y como se ha mencionado anteriormente, no pudo superar las barreras legales: la afiliación a un sindicato se basa en la existencia de una relación empleador-empleado que no siempre está garantizada en el sector no estructurado. Además, los trabajadores del mismo no están protegidos por la Ley del Trabajo ni por la Ley del Empleo. El hecho de que la legislación existente impida la sindicación de los trabajadores del sector no estructurado supuso que la primera tarea de los sindicatos debería ser la modificación de la ley en sí misma, dejando la posibilidad de afiliación de dicho sector en el movimiento sindical existente. Hasta la fecha, esto no se ha logrado.

Por ejemplo, la afiliación al Sindicato de Trabajadores Domésticos, de la Hostelería, de las Instituciones Educativas, de los Hospitales y Similares de Kenya (KUDHEIHA) se extiende, entre otros, a todos los empleados domésticos y a los de establecimientos de alimentación y bebidas. Además, por definición, los criados y todos los vendedores de alimentación (pertenecientes al sector no estructurado) deberían formar parte del sindicato. Sin embargo, la realidad muestra que ningún trabajador de esta categoría está sindicado.

Lo más cerca que estuvo la COTU de crear una alianza con el sector no estructurado fue en el período previo a la pretendida huelga nacional de mayo de 1993. Dadas las grandes dificultades económicas que estaban sufriendo sus trabajadores, la COTU buscó ayuda para organizar a los dirigentes con la intención de paralizar la economía de Kenya, forzando así al Gobierno a atender sus solicitudes. Como parte de la estrategia se creó una alianza con la Asociación de Obreros Matatu (incluyendo los taxistas y obreros) para asegurarse de que ningún trabajador fuera a trabajar. Se sucedieron una serie de reuniones y una oficina mantuvo la dirección de la asociación. El May Day (Día de Mayo) de 1993,

tras una serie de demandas del Secretario General de la COTU, este último junto con otros dirigentes laborales fueron detenidos y encarcelados. Estos hechos supusieron el final de la alianza de la COTU con el sector no estructurado.

La relación entre la COTU y los trabajadores del sector no estructurado fue también considerada por el Rey (1996) así:

La auténtica paradoja de la situación de la COTU, sin embargo, es que están rodeados por (*sic*) cientos de pequeñas empresas, muchas de las cuales cuentan con empleados, y tales microempresas cubren muchas de las distintas categorías de la industria y el comercio que los sindicatos afiliados a la COTU reivindican representar. Sin embargo, casi seguro que no hay ni un solo trabajador en la sede de la COTU, ya que casi ningún sindicato ha llegado a un acuerdo respecto al masivo, y a menudo altamente explotador, empleo de trabajadores del sector no estructurado, y la COTU misma ha sido incapaz de desarrollar una política sobre el empleo no estructurado.

La primera iniciativa de mayor envergadura relativa al sector no estructurado fue una actividad subregional: se discutieron las estrategias que los sindicatos podrían emplear para organizar a los trabajadores de tal sector. Las recomendaciones consiguientes, de las que la COTU fue parte, fueron, entre otras, que los sindicatos deberían:

- investigar más sobre las necesidades del sector no estructurado;
- ayudar a establecer algún tipo de estructura representativa de los trabajadores en dicho sector;
- hacer campaña o presionar para lograr modificar varias partes de la legislación laboral y social;
- ampliar sus servicios sobre educación y formación de los trabajadores en el sector; y
- persuadir a los gobiernos y empleadores de la necesidad de establecer sistemas de seguridad social, fondos de pensiones y fórmulas de ahorro a los que pertenecerían tanto los trabajadores del sector estructurado como los del no estructurado.

Se criticó que la falta de un seguimiento significativo a escala nacional en Kenya se debía a los inadecuados recursos de apoyo – tanto humanos como financieros – a las mencionadas recomendaciones.

Posteriormente, en una actividad financiada por la CIOISL (Confederación Internacional de

Organizaciones Sindicales Libres) – ORAF (Oficina Regional de Africa), se volvió a discutir el tema de los vínculos entre los sindicatos y el sector no estructurado, solicitándose a los primeros que ayudaran al sector no estructurado.

Más recientemente, en mayo de 1996, la OIT junto con la COTU organizó un seminario de una semana, entre cuyos objetivos figuraba la identificación de formas de organizar el sector no estructurado en el contexto sindical. Esta actividad dio como resultado quizás mejores recomendaciones y estrategias que nunca para establecer las bases de un futuro papel de los sindicatos respecto al sector no estructurado.

El seminario recomendó que los afiliados de la COTU enumerados a continuación estaban muy bien calificados para ayudar al sector no estructurado:

- Sindicato de Sastres y Trabajadores de la Industria Textil;
- Sindicato de Trabajadores del Calzado y Productos de Cuero de Kenya;
- Sindicato de Trabajadores de las Artes Gráficas, la Edición, la Fabricación de Papel y Similares de Kenya (KUPRIPUPA);
- Sindicato de Empleados de Correos y Telecomunicaciones (Kenya);
- Sindicato de Trabajadores del Sector de la Alimentación y Similares de Kenya;
- Sindicato de Trabajadores de Minas y Canteras de Kenya;
- Sindicato de Trabajadores de la Electricidad y Similares de Kenya;
- Sindicato de Panaderos, Confiteros y Similares (Kenya);
- Sindicato de Trabajadores de la Industria Química y Similares de Kenya;
- Sindicato de Jinetes de Carreras y de Empleados de las Sociedades de Apuestas de Kenya;

Entre los servicios que pueden ofrecer estos sindicatos se incluye la ayuda a los trabajadores del sector no estructurado para formar grupos y cooperativas y ampliar los programas educativos en beneficio de sus propios miembros. Por otra parte, se exigió a la COTU que desarrollase y adoptase una política nacional y unas pautas para el sector no estructurado relativas a la organización de los trabajadores. Además, se esperaba que la COTU creara un departamento para el sector con el objetivo de formar grupos de jóvenes y mujeres y cooperativas que llevaran a cabo actividades lucrativas, enseñasen

a los participantes de dicho sector cómo conseguir el desarrollo empresarial y la mejora de sus negocios, apoyara el programa del sector y estuviera en la vanguardia de apoyo para el establecimiento de un banco de trabajadores.

En el caso de sindicatos individuales, los participantes recomendaron la aportación de recursos humanos y el apoyo o cooperación con la COTU en la articulación de políticas, estrategias y propuestas para organizar a los trabajadores del sector no estructurado.

Se pidió a la OIT que aportara apoyo técnico y servicios de consultoría para dicho sector, y que organizara circuitos de estudios para los sindicalistas kenyanos y sus homólogos del sector hacia países que han tenido experiencias exitosas en cuanto a la organización de los trabajadores del sector en tanto que parte del movimiento sindical. Se esperaba que el Gobierno revisara la legislación pertinente del sector no estructurado, haciendo hincapié en la creación de un marco jurídico permisivo.

2.9. Requisitos mínimos y lazos familiares

A pesar de todo lo comentado anteriormente, la mayoría de las iniciativas fracasaron. Por ejemplo, aun con la reciente agitación nacional por la ley nacional y las reformas constitucionales, la COTU no sugirió ninguna idea, que, de haber sido aceptada, habría facilitado el acceso de los sindicatos al sector no estructurado.

Más allá de la existencia de un entorno jurídico a favor del sector estructurado, la falta de ayuda por parte de los sindicatos al mismo se puede atribuir también al pequeño tamaño de los negocios del sector. La mayoría de ellos o bien son negocios familiares, o bien emplean a menos de cinco trabajadores, por lo que casi ninguna unidad puede constituirse como sindicato individual, al ser seis empleados el requisito mínimo para constituirse en sindicato. Esto último parece corresponder a la observación de que en el sector no estructurado la lealtad a la familia o a la etnia cuenta más que la solidaridad de la clase trabajadora. Tratándose de negocios familiares o gestionados por parientes, la lealtad hacia un familiar o pariente es lo primero y principal. En Kenya, el parentesco es muy fuerte y los sindicatos son duramente criticados por los trabajadores, quienes consideran que la acción colectiva podría interpretarse como una forma de enfrentamiento contra un miembro de la familia o pariente.

Tras entrevistar a varios dirigentes sindicales se detectó la insuficiencia de fondos como

causante de la falta de ayuda al sector no estructurado. Dada su naturaleza segmentada, se debería disponer de abundantes recursos para organizar actividades que beneficien a sus operarios.

Otra razón en relación a este tema es que los sindicatos no pueden atender fácilmente las necesidades del sector no estructurado: por ejemplo, los sindicatos proporcionan actividades educativas que no necesariamente tienen que ver con las necesidades del sector, cuyos operarios están preocupados por la supervivencia del día a día. Sin embargo, las ONG han actuado de manera más apropiada ya que cuentan con fondos y, algunas veces, con la influencia política, por lo que pueden proporcionar los servicios que responden a las necesidades diarias del sector no estructurado.

2.10. Todavía hay necesidades por atender en el sector estructurado

Una excusa adicional de los sindicatos en este sentido se refiere a las necesidades todavía por atender en el sector estructurado. Los dirigentes sindicales alegaron que debido a la creciente mundialización de la economía y a las reformas estructurales en curso, había problemas más urgentes que los sindicatos debían atender antes de tratar el tema de la afiliación de los miembros del sector no estructurado. Significaría, además, emplear al máximo los escasos recursos. Consideraban que se debían concentrar los esfuerzos más bien en áreas fáciles que aventurarse en territorio «desconocido» hasta el presente. Tal postura, por supuesto, corresponde al deseo de no arriesgar y al miedo generalizado frente a las nuevas experiencias.

Otros sindicalistas entrevistados contestaron explícitamente que no trabajaban cómodamente cuando lo hacían con «desorganización», que es lo que les sugiere el sector no estructurado. Para ellos, el sindicalismo equivale a trabajo organizado y debería funcionar dentro de sus límites. Respecto a su obligación de defender los derechos de los trabajadores, algunos contestaron que únicamente tenían que ser capaces de responder cuando los mencionados negocios estuvieran estructurados y por lo tanto fueran de fácil acceso para los sindicatos.

Otra razón por la que los sindicatos en Kenya no se han arriesgado en el sector no estructurado es la dificultad que encuentran en tratar con sus antiguos miembros, aquellos que anteriormente contaron con un trabajo remun-

nerado y eran parte integrante del movimiento sindical y que ahora están ganándose la vida a duras penas en el sector no estructurado. Para los dirigentes sindicales esto significaba una debilidad por su parte, al no haber sido capaces de defender a sus miembros en el momento de las reducciones de personal. Por lo tanto, previeron muestras de resentimiento por parte de los trabajadores que podían creer que se asociaban con ellos únicamente en los buenos momentos y que desaparecían cuando surgían problemas.

De todo lo anterior se puede deducir que los sindicatos en Kenya han sido en parte incapaces de responder a la grave situación de los trabajadores en el sector no estructurado, debido al entorno jurídico nacional que les impide acceder al sector. Sin embargo, se atribuye dicho incumplimiento, en gran parte, al conservadurismo de los sindicatos que no han sabido defender a los trabajadores allí donde estuvieran. Los sindicatos en Kenya no han aceptado ayudar al sector no estructurado ni garantizar los papeles no tradicionales que se exigen en todo el mundo. Por ello, en lo que se refiere a la eventual modificación de sus políticas internas para amoldarse a los nuevos tiempos, los sindicatos Kenyanos no se han situado a la altura de los retos.

3. Hacia un nuevo programa sindical en el sector no estructurado

Se ha visto en las secciones precedentes que la falta de estructuración de la economía Kenyana va a continuar. Con el retroceso del sector estructurado, el empleo normalmente remunerado ya no está garantizado. Unos 500.000 nuevos trabajadores engrosan la mano de obra cada año sin haber encontrado trabajo en el sector estructurado. Las reducciones de personal y la necesidad de mantener poca mano de obra se han convertido en algo normal en Kenya. La base tradicional del movimiento sindical en Kenya no será nunca más tan segura como lo fue anteriormente, lo que significa un serio reto para los sindicatos que dependen de los socios para alcanzar fuerza física y financiera.

Los sindicatos en Kenya no se han situado a la altura de los problemas y oportunidades que plantea el sector no estructurado. Ellos mismos reconocen que el aspecto organizativo sigue siendo la tarea corriente de cualquier sindicato. Era el momento, y de nuevo se les ha sugerido que arriesguen en áreas no tradicionales y que traten de organizar a los trabajadores del sector no estructurado, de las zonas rurales y de las

zonas francas de exportación, así como a los trabajadores remunerados y domésticos, etc. Aunque los sindicatos estaban dispuestos a ayudar a estos grupos, será necesario un gran esfuerzo de organización para integrar a dichos trabajadores en el movimiento sindical.

Las recomendaciones que se enumeran a continuación podrían servir de referencia a los sindicatos para actuar en el sector no estructurado.

No hay duda de que *el entorno jurídico* representa un serio factor limitativo en el desarrollo de las estrategias sindicales del sector no estructurado. La Ley Sindical, la Ley del Empleo y la Ley del Trabajo no hacen referencia alguna a dicho sector, por lo que continúa sin ser reconocido ni protegido por parte de los instrumentos jurídicos. Los trabajadores del sector no pertenecen a ningún sindicato, ni se les puede aplicar ningún sistema de relación laboral. Cualquier progreso en cuanto a representación de los trabajadores del sector tiene que estar respaldado por un entorno jurídico autorizado. La definición de empleado y de sindicato tiene que cambiar, debiéndose ampliar el sindicalismo a toda categoría de trabajadores, sin establecer condiciones respecto al número de afiliados o a la relación existente entre el empleador y el empleado. La dirección requerida para lograr estos fines debería ser aportada por la COTU.

La COTU, sin embargo, no se puede permitir quedarse quieta y esperar algún cambio en las leyes laborales. Incluso antes de que eso ocurra, tal cambio debería considerarse importante y pertinente para el sector no estructurado. La COTU *debería constituirse en portavoz de todos los trabajadores*, estén o no sindicados. La COTU cuenta con medios de comunicación con el Gobierno de los que carece dicho sector. El Sindicato de Trabajadores del Gobierno Local de Kenya, por ejemplo, tiene como homólogo a las autoridades municipales que constituyen un elemento importante para organizar la vida del sector. La COTU está representada en todas las instituciones tripartitas. Hay medios mediante los cuales la COTU debería destacar los problemas del sector y declarar explícitamente sus intenciones respecto al mismo. La COTU ayudará de verdad al sector únicamente cuando sea capaz de plantear el drama de esos trabajadores a las autoridades competentes.

- Los sindicatos en Kenya sugirieron contar con un *foro nacional de alto nivel de las partes interesadas*, similar al Consejo Consultivo Nacional Económico y Laboral (NEDLAC)

en Sudáfrica, que contaría con todas las partes interesadas y aconsejaría al Gobierno sobre los temas económicos y sociales pertinentes. La necesidad de contar con un *foro de alto nivel* debería ser apoyada en el marco de la Comisión de Trabajo de la Organización de la Unidad Africana y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África. Es importante que la COTU continúe este debate y asegure además que el sector no estructurado esté representado en este órgano para que se puedan expresar por sí mismos.

- La existencia de una *organización nacional principal* representante del sector no estructurado – Federación Nacional Kenyana de Asociaciones del Sector No Estructurado – es una oportunidad que la COTU debe aprovechar. Se debería considerar la posibilidad de crear una alianza entre dicha Federación y la COTU que permitiera a ambas organizaciones valorar sus necesidades, problemas y estrategias. La OIT debería ser el instrumento que facilitase tal alianza. Los sindicatos nacionales podrían en ese momento hacer efectiva cualquier recomendación que se adoptara y que les guiaría en sus relaciones con las asociaciones sectoriales nacionales de los trabajadores del sector no estructurado. En el plano subregional, existe una Confederación del Este de África de Organizaciones del Sector No Estructurado y un Consejo de Sindicatos del Este de África (EATUC). Estos dos organismos son los más apropiados para tratar los temas de los trabajadores – del sector estructurado y no estructurado – en la región oriental africana. La OIT y las dos organizaciones de trabajadores del continente africano, esto es, la CIOSL-ORAF (Confederación Internacional de Sindicatos Libres-Oficina Regional de África) y la OUSA (Organización de la Unidad Africana de Sindicatos), podrían jugar un papel de estímulo en este intento.
- Lo que necesita el sector no estructurado es *créditos, calificaciones y mercados* para sus productos, etc. Los sindicatos quizás no sean los más indicados para proporcionárselos, pero podrían servir de vínculo entre los que puedan hacerlo y el sector no estructurado. Los sindicatos pueden vincularse a las instituciones financieras y a las ONG que proporcionen créditos y formación, y pueden ayudar a los productores del sector no estructurado a identificar los mercados para sus productos. El acceso de los sindicatos a los

consejos de alguna institución de formación puede servir de apoyo al sector no estructurado en tanto que influencia en el contenido de los currículos en beneficio del sector.

- *La movilización* es una gran ventaja de la que podría beneficiarse el mencionado sector tras su asociación a los sindicatos. Otros tipos de acción, como hacer piquetes y organizar, así como adquirir aptitudes de negociación y respeto de los valores democráticos, aptitudes de dirección y contabilidad, etc., son áreas en las que destacan los sindicatos y en las que el sector no estructurado podría también dominar.
- Los sindicatos se quejan de la falta de fondos y recursos humanos necesarios para asumir sus responsabilidades futuras. Aunque eso puede ser verdad hasta cierto punto, pues algunos sindicatos apenas son capaces de vivir por sus propios medios, deberían también percatarse de que invirtiendo en el sector no estructurado recibirían beneficios ya que contarían con más afiliados y más voz, dejando aparte las implicaciones financieras. Esto significa que los sindicatos deben encontrar la manera de fortalecer su base financiera, por ejemplo, mediante la organización del pago de cuotas de afiliación apropiadas, y el compromiso en el desarrollo de pequeñas empresas para la generación de ingresos. En este sentido, resulta importante la asistencia técnica de la OIT, la OUSA y la CIOSL-ORAF.
- Es importante asimismo para los sindicatos desempeñar un papel más activo en el sector no estructurado. Algunos no han considerado todavía la posibilidad debido a su escaso conocimiento del sector. Los sindicatos se tienen que sensibilizar respecto a la importancia del sector, no sólo en cuanto al número de miembros potenciales y financieros que suponen, sino también en cuanto a su contribución al *desarrollo nacional general*. Se deberían organizar visitas de estudio para los dirigentes sindicales y los trabajadores del sector no estructurado a países como Ghana, Benin, Burkina Faso y Zambia, donde los sindicatos ya están organizando a los trabajadores de dicho sector.
- Las constituciones de los sindicatos son en general muy estrictas. Además, los miembros ignoran a menudo sus obligaciones tal como están estipuladas en las mismas. Ocurre lo mismo respecto a las leyes laborales, por lo que resulta importante conceder mayor importancia a la legislación la-

boral y a la democracia en la educación sindical para que los miembros puedan decidir por ellos mismos. Los sindicatos deberían dar el primer paso para modificar sus constituciones y así conseguir la libertad para ayudar al sector no estructurado. Incluso entonces – la COTU y sus afiliados – debería incitárseles a ampliar la afiliación a todos los trabajadores.

Bibliografía seleccionada

- Aryee, G. 1996. *Promoting productivity and social protection in the urban informal sector – An integrated approach*, OIT, Ginebra.
- COTU. *Estatutos y reglamento de la Organización Central de Sindicatos*, Kenya.
- , y CIOSL-ORAF. 1995. *Background document for the National Conference on Building Democratic and Equitable Adjustment and Development in Kenya*, Nairobi.
- ;—. 1995. *Conclusiones y recomendaciones de la Conferencia Nacional sobre el ajuste y Desarrollo Democrático y Equitativo de la Construcción en Kenya*, Nairobi.
- , COTU y OIT. 1996. *Recommendations of the Seminar on Trade Unions and the Informal Sector*, Nairobi.
- Maldonado, C. 1996. *El sector no estructurado: ¿legalización o laissez-faire?*, OIT, Ginebra.
- King, Kenneth. 1996. *Jua Kali Kenya: Change and Development in an Informal Economy, 1970-95*, James Curry, Londres y Editorial Educativa del Africa oriental, Nairobi.
- KUDHEIHA. 1998. *Memorandum of Agreement between the Kenya Union of Domestic, Hotels, Educational Institutions, Hospitals and Allied Workers and the Kenya Association of the Hotel keepers and Caterers*, Nairobi.
- . 1998. *Constitution of the Kenya Union of Domestic, Hotels, Educational Institutions, Hospitals and Allied Workers*, 20 de febrero.
- Mwamadzingo, M. 1997. *Technological Capabilities and Performance of Small and Medium-Sized Enterprises in Kenya*, Nairobi.
- Ngusi, James. 1994. *Country Study on Kenya's Informal Sector*, Discurso de presentación del presupuesto para el año fiscal 1997-1998, República de Kenya, Nairobi.
- OIT. *Convenios y Recomendaciones* (varios), Ginebra.
- . 1998. *Kenya: Meeting the employment challenges of the 21st century*, Addis Abeba.
- . 1997. *El trabajo en el mundo 1997-1998. Relaciones laborales, democracia y cohesión social*, Ginebra.
- . 1996. *El sector no estructurado: legalización o laissez-faire*.
- . 1991. *Informe de la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*, Ginebra.
- . 1991. *El dilema del sector no estructurado*, Informe del Director General (Parte I) a la 78.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- , y CIOSL-ORAF. 1993. *Recomendaciones del Seminario Subregional sobre la Organización de los trabajadores del sector no estructurado*, Lusaka.
- República de Kenya: *Economy Survey* (temas varios), Nairobi.
- . *Ley Laboral*, Nairobi.
- . *Plan Nacional de Desarrollo* (temas varios), Nairobi.
- . 1992. *Small Enterprise and Jua Kali Development in Kenya*, Informe de sesión núm. 2, marzo.
- . 1984. *Ley Sindical*, Capítulo 233, edición revisada, Nairobi.

India

Se estima que los intereses del sector formal y los del sector informal son antitéticos y contradictorios: el trabajo organizado, privilegiado y protegido, considera al sector menos privilegiado y desprotegido como una amenaza a la continuidad de su posición actual

C.S. Venkata Ratnam

Profesor y Decano
Instituto Internacional de Gestión
Nueva Delhi

1. El trabajo en el sector no estructurado o informal

Los términos «sector no estructurado» y «sector informal» se emplean a menudo de forma indiferente. La diferencia entre los dos es muy fácil de describir pero difícil de definir. El Programa de Información sobre el Mercado del Empleo (EMI) de la Dirección General del Empleo y la Formación (DGET) del Gobierno de la India define el sector estructurado o formal como aquél que abarca todos los establecimientos del sector público y del sector privado que emplean a diez personas o más en cualquier día del período referido (generalmente tres meses). Por eliminación, todas las demás actividades económicas se pueden considerar dentro del sector no estructurado o informal. En general, las actividades de este sector comprenden las que *a)* no están organizadas de forma sistemática; *b)* no se oficializan mediante su registro obligatorio o una licencia; *c)* no están cubiertas por las normas laborales mínimas en materia de empleo y *d)* se realizan al margen de los sindicatos.

Sin embargo, en la práctica no todas las actividades del sector estructurado o formal están forzosamente organizadas de forma sistemática y el empleo de más de un cierto número de trabajadores en cualquier empresa no garantiza automáticamente la protección de éstos por la aplicación de mejores normas laborales. Muchas actividades ilegales extremadamente organizadas, como la mafia del hampa, se consideran dentro del sector no estructurado o informal. Las microempresas y las actividades

de diverso tipo realizadas por trabajadores independientes por lo general también se consideran dentro del mencionado sector. A las personas que trabajan en el sector no estructurado o informal puede considerárselas como trabajadores, pero también como empresarios por cuenta propia y, si emplean a miembros de su familia, como empleadores.

1.1. Sutilezas de la definición

Considerando la heterogeneidad del sector en cuestión, es difícil elaborar una definición uniforme, incluso en el ámbito del país. Tal definición tendría también que constituir un objetivo. Desde un punto de vista estadístico y contable, el sector no estructurado o informal puede referirse a las actividades no declaradas o a aquellas sobre las que no existen datos sistemáticos. Desde un punto de vista normativo, se refiere a aquellas actividades no cubiertas por las leyes existentes en materia de registro. Desde el punto de vista de la segmentación del mercado laboral, se refiere al trabajo desprotegido (trabajo ocasional o subcontratado) o no sindicado. Incluso en este sentido, resulta difícil encontrar una definición ya que puede darse el caso de que los directivos no estén afiliados a un sindicato aunque realicen sus actividades en el sector estructurado o formal. Desde el punto de vista de la política estatal, se necesitan definiciones para que el Estado elabore una política clara. En la India sin embargo, aunque el Estado se refiere explícitamente al sector no estructurado o informal en los documentos del Plan Quinquenal en curso y en otros documentos, no

se cuenta todavía con una política clara en la materia. Se puede concluir por lo tanto que, cualquiera que sea el punto de vista o el objetivo que se persiga con respecto al sector no estructurado o informal, en la India no se cuenta con una definición precisa de dicho sector. Baxi (1993) añade a este respecto que el trabajo no estructurado o informal no deja de ir acompañado de otros calificativos como «en condiciones de servidumbre», «infantil» y «de los sin tierra» que se añaden a la palabra «trabajo» y que ponen en evidencia la terrible realidad de las condiciones materiales de vida de los pobres a las que se agrega además la cruel explotación de que son objeto.

1.2. Características del sector no estructurado o informal

En tanto que el índice medio de crecimiento de la población de la India en los últimos años ha sido del 2,1 por ciento, la mano de obra ha crecido en un 2,5 por ciento. Por su parte, la mano de obra del sector no estructurado o informal lo ha hecho en un 4 por ciento, pero sin un incremento correspondiente de la productividad ni de los salarios reales, ni tampoco un mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo en dicho sector (Mishra, 1999). Ofrecer empleos que no se encuentran en otra parte se ha convertido en un mecanismo económico de competitividad, y cualquier intento de proporcionar un marco legal o institucional a esos empleos podría perjudicar su existencia.

El Informe del Grupo de Trabajo sobre Política de Trabajo del Noveno Plan Quinquenal 1997-2002 (India, 1997) puso de relieve que «el sector no estructurado o informal, que emplea al 93 por ciento de la mano de obra total, se caracteriza por una excesiva irregularidad del empleo, la denegación del salario mínimo, la servidumbre por deudas, la dislocación de la familia debido a la migración (entre distritos, estados y países) de los trabajadores, los problemas que acompañan a una urbanización desordenada y no regulada, el hacinamiento, la congestión y el aumento de la miseria, la privación y el sufrimiento».

El informe se refiere también a los trabajadores agrícolas que constituyen el 25 por ciento del total de la fuerza de trabajo en la India, que en su mayoría no están sindicados ni organizados. Subraya asimismo la necesidad de ofrecer a tales trabajadores al menos una franja mínima de protección en materia de seguridad, salud, beneficios de la seguridad social, garantía de un número mínimo de días de trabajo y cum-

plimiento de las normas sobre el salario mínimo. También hace referencia a los trabajadores a domicilio «que continúan siendo víctimas de la exclusión social, la pobreza y la explotación».

El mismo informe propuso que en función del Noveno Plan Quinquenal, se emprendieran las siguientes actividades: *a)* realizar un estudio sobre el sector informal; *b)* analizar el impacto del ajuste estructural en el trabajo en dicho sector; y *c)* crear un organismo de investigación en la Oficina Laboral encargado de suministrar información sobre las necesidades y exigencias de la seguridad social para los trabajadores del sector informal.

2. El papel del sector no estructurado o informal en la generación de ingresos, creación de trabajo independiente y alivio de la pobreza

La estimación sobre la dimensión del sector no estructurado o informal en la economía india se hace por el método residual. Si de las estimaciones sobre el empleo total que se basan en los datos de la Encuesta Nacional por Muestreo sobre el Empleo y el Desempleo (*National Sample Survey on Employment and Unemployment*) se deduce el cálculo aproximado del empleo en el sector formal que realiza la Dirección General del Empleo y la Formación del Ministerio de Trabajo, se obtiene una estimación del empleo en el sector no estructurado o informal (Papola, 1998). De conformidad con lo anterior, el índice de empleo en dicho sector se estima en cerca del 92 por ciento. La proporción de empleo en el sector formal ha caído del 9 por ciento en 1981 al 8 por ciento en 1991 según el Censo de 1991. En las zonas rurales el porcentaje es incluso mayor; en las urbanas se ha calculado en un 65 por ciento. En el sector no agrícola, rural y urbano, el sector no estructurado o informal provee cerca del 79 por ciento del empleo total.

Las cifras precedentes no dejan lugar a dudas: el sector informal es el principal proveedor de trabajo asalariado e independiente. Los que fueron expulsados del sistema educativo constituyen el grueso de los trabajadores del sector no estructurado o informal y todavía proporcionan la mayor fuente de trabajo calificado del país. Aunque comprenden el grueso de la población trabajadora pobre, ayudan a reducir el desempleo, contribuyen a la supervivencia de la familia y alivian la pobreza.

Se estima que la contribución del sector no estructurado o informal al Producto Interno Bruto (PIB) es de casi un 63 por ciento. Alrededor del 47 por ciento del valor añadido en el

sector no agrícola y el 35 por ciento del total del valor añadido en la economía urbana provienen de las actividades del sector no estructurado o informal, cifras que son aún superiores en la agricultura y todavía más en el comercio y la construcción.

2.1. Fuentes de información estadística sobre el sector no estructurado o informal

Las fuentes que se mencionan a continuación son las principales fuentes de datos e información acerca del sector no estructurado o informal en la India.

- El Censo Económico Decenal dirigido por la Oficina Central de Estadística (CSO) del Gobierno de la India desde 1971.
- Las encuestas periódicas sobre las actividades del sector no estructurado o informal que lleva a cabo la Oficina Nacional de Encuestas Muestrales (*National Sample Survey Office, NSSO*) en el interinm del Censo Económico Decenal, en las empresas privadas y otros establecimientos que no figuran en el Registro de Comercio.
- Las encuestas sobre las condiciones de vida y de trabajo en las diferentes industrias que realiza la Oficina Laboral del Ministerio de Trabajo del Gobierno de la India.

- Las encuestas independientes realizadas por investigadores e instituciones en empleos y ocupaciones seleccionados, por ejemplo: Biplab Dasgupta (1973) y A. N. Bose (1974) en Calcuta; T. S. Papola (1977) en Ahmedabad; Satya Raju (1984) en Visakhapatnam; Sarathi Acharya y A. V. Jose (1991) en Mumbai; M. S. Ramanujam y I. C. Awasti (1994) en cinco ciudades; el Trust del Instituto de Estudios Sociales – *Institute of Social Studies Trust* – (ISST, 1996) y T. S. Sankaran y V. R. Rao (1997) en Nueva Delhi.

La calidad de los datos sobre el sector no estructurado o informal constituye un problema. Por ejemplo, tal y como se muestra en el cuadro 1, la proporción total de empleo del sector informal con respecto al total del empleo no agrícola fue del 61 por ciento según el Censo Económico de 1991 y de 72 por ciento según las estimaciones de la Dirección General del Empleo y la Formación (DGET). Existe una considerable variación – de menos del 50 por ciento a más del 70 por ciento según las fuentes mencionadas – del índice de empleo en el sector informal en los diferentes Estados. Los sectores incluidos en las diferentes rondas de la Encuesta Nacional por Muestreo no son los mismos (cuadro 2). Hay una importante relación entre urbanización y empleo en el sector no estructurado o informal (cuadro 3), y entre

Cuadro 1. Empleo en el sector informal

Estados ¹	Porcentaje del empleo total en actividades no agrícolas	
	Censo Económico	Dirección General del Empleo y la Formación (DGET)
Andhra Pradesh (AP)	64,80	79,48
Assam (ASS)	51,20	44,79
Bihar (BH)	63,09	65,74
Gujarat (GUJ)	47,92	71,58
Haryana (HAR)	55,20	70,03
Karnataka (KAR)	61,27	75,56
Kerala (KER)	60,54	74,49
Madhya Pradesh (MP)	66,27	71,97
Maharashtra (MAH)	51,91	69,80
Orissa (OR)	71,05	71,66
Punjab (PUN)	58,62	71,12
Rajasthan (RAJ)	68,16	71,75
Tamil Nadu (TN)	63,34	74,47
Uttar Pradesh (UP)	67,59	76,12
Bengala Occidental (WB)	64,46	73,12
India	61,03	72,36

Notas: ¹ Estas cifras para la India excluyen Jammu y Kashmir. ² El empleo total en el sector no agrícola comprende el empleo en las empresas y establecimientos independientes.

Fuentes: Employment Review, 1989-90, DGET, Ministerio de Trabajo, Gobierno de la India, 1996.

Cuadro 2. Sectores incluidos en las diferentes rondas de la Encuesta Nacional por Muestreo

Ronda	Período	Segmentos del sector informal incluidos entre los temas tratados en la Ronda
1	10/1950-3/1951	Empresas familiares
3	8/1951-11/1951	Manufactura de pequeña escala, artesanía, transporte, comercio y operaciones financieras
4	4/1952-9/1952	<i>idem</i>
14	7/1958-6/1959	Manufactura de pequeña escala y artesanía
15	7/1959-6/1960	Transporte no mecánico y comercio no registrado
24	7/1969-6/1970	Construcción rural, comercio y distribución informales

Fuente: *India Journal of Labour Economics*, vol. 41, núm. 3, julio-septiembre, 1998.

Cuadro 3. Urbanización y empleo en el sector no estructurado o informal

Nivel de urbanización (porcentajes) 1991	Empleo en el sector informal 1990, (porcentajes)				
	Menos de 50	50-54,99	55-59,99	60-64,99	65 y más
10-14,99		ASS		BH	OR
15-19,99					UP
20-24,99			HAR		MP, RAJ
25-29,99			PUN	AP, KER, WB	
30-34,99	GUJ			KAR, TN	
35 y más	MAH				

Fuentes: Censo Económico, 1990, y Censo de Población, 1991.

Cuadro 4. Industrialización y empleo en el sector no estructurado o informal

Fuerza de trabajo en la manufactura no familiar (porcentajes) 1991	Empleo en el sector no estructurado o informal				
	Menos de 50	50-54,99	55-59,99	60-64,99	65 y más
0-4,99		ASSAM		BIHAR	ORISSA, MP
5-7,99				AP	RAJ, UP
7.5-9,99			HAR	KAR	
10-12,49	MAH		PUN	KER, TN, WB	
12.5-14,99	GUJ				
15 y más					

Fuentes: Censo Económico, 1990, y Censo de Población, 1991.

Cuadro 5. Incidencia de la pobreza en diversas actividades

Actividades	Porcentaje de hogares por debajo del umbral de pobreza	
	Rurales	Urbanas
Agricultura	36,3	51,0
Minería	30,0	23,26
Manufactura	28,5	24,88
Electricidad	10,6	12,7
Construcción	34,12	41,49
Comercio	21,7	29,11
Transporte	23,85	30,00
Servicios	17,06	18,72
Otros	31,13	22,03
Todas las actividades	33,0	27,0

Nota: El umbral de pobreza del año 1993-1994 corresponde a las estimaciones de la Comisión de Expertos designada por el Gobierno.

Fuente: Basado en datos de la Oficina Nacional de Encuestas Muestrales (NSSO), 1993-1994.

Cuadro 6. Empleo en el sector no estructurado o informal y pobreza

Incidencia de la pobreza (porcentajes) 1987-1988	Empleo en el sector no estructurado o informal, 1990 (porcentajes)				
	Menos de 50	50-54,99	55-59,99	60-64,99	65 y más
Menos de 30			HAR, PUN	AP	
30,0-34,99	GUJ			KER	RAJ
35,0-39,99		ASS		KAR	
40,0-44,99	MAH			WB	MP, UP
45,0-49,99				TN	
50,0-54,99				BH	
55 y más					OR

Fuentes: Censo Económico, 1990; Censo de Población, 1991, y Comisión de Planificación, 1993.

industrialización y desempleo en el sector no estructurado o informal (cuadro 4). A medida que crece el número de trabajadores empleados en la manufactura no familiar parece disminuir el tamaño del sector no estructurado o informal. La pobreza es mayor en las áreas rurales que en las urbanas (cuadro 5) en la minería, la manufactura y actividades diversas. Parece ocurrir lo contrario con los trabajadores de la agricultura, la construcción, el comercio y el transporte. La pobreza fue menor en los Estados agrícolas e industrialmente prósperos (Haryana, Punjab y Andhra Pradesh) (cuadro 6). La mayor pobreza se observa en Orissa y Bihar.

2.2. Anomalías en la evaluación comparativa

Considerando que las actividades del sector estructurado o formal de la India tienen un índice de registro o declaración muy bajo, se puede considerar que los datos relativos a la contribución del sector informal al empleo y al PIB están ligeramente sobrestimados.

Varios artículos sobre el sector no estructurado o informal publicados en la revista india de economía laboral *Indian Journal of Labour Economics* y en el periódico sobre la fuerza de trabajo *Manpower Journal* hacen observaciones sobre el origen de los datos, los analizan y subrayan sus limitaciones. Según Amitabh Kundu (1998), algunas de las anomalías evitables, referentes al marco y la cobertura de los datos por parte de los organismos que proporcionan datos para todo el país, han dificultado enormemente las comparaciones. La metodología utilizada ha tendido a favorecer al sector estructurado o formal, y las encuestas sobre el sector no estructurado o informal no permiten hacer comparaciones en el tiempo porque no se han normalizado los conceptos ni la presentación de los datos.

Suryanarayanan (1998) observa que un esfuerzo serio de recopilación de datos sobre el sector no estructurado o informal sólo empieza en 1997. Entre las principales limitaciones de la base de datos de la India cita las siguientes:

- el Censo Económico suministra información sobre las industrias únicamente en función de un número limitado de indicadores, como número de unidades, utilización o no utilización de energía, puestos de trabajo, etc.;
- el retraso de los datos es considerable;
- dado el ámbito restringido de la información sobre el mercado laboral, hay una subestimación importante del sector estructurado o formal;
- los datos de la Encuesta Nacional por Muestreo están disponibles en los planos estatal y nacional pero no a escalas inferiores.

Mishra (1999) está de acuerdo en que los datos existentes sobre el sector informal no han ayudado a comprender el patrón o naturaleza de la interdependencia ni el dinamismo del sector. Reconoce que las estimaciones sobre su dimensión y sus correlativos varían mucho y son inconciliables e incluso sugiere la existencia de tendencias opuestas.

3. ¿Capital organizado y fuerza de trabajo no organizada?

Singh (1990) dice que «en la India no es apropiado hablar de un sector industrial no estructurado en lo que se refiere al capital por cuanto éste está bien organizado y sus diferentes procesos están vinculados entre sí a través del mercado o de varios niveles de intermediarios. La producción, aunque dispersa, está bien organizada y obedece a una lógica interna que la incluye en la división internacional del trabajo». Para apoyar esta tesis este autor cita varios estudios en las

industrias del vestido (Kalpagam, 1981), encajes (Mies, 1982), cigarrillos – *beedi cigars* (véase el glosario) – (Avachat, 1978, Abraham, 1980, Mohandas, 1980), alpargatas y calcetería de algodón (Basu, 1977), tejidos en fibra de coco (Isaac, 1982) y alfombras (Singh, 1979).

Singh considera que las mencionadas industrias tienen las siguientes características claves:

- a) la composición orgánica del capital es muy baja;
- b) hay escasa diferenciación entre el capital mercantil y el capital industrial;
- c) el capital constante está disperso entre un gran número de pequeños productores y asalariados;
- d) la gama de productos abarca desde objetos pequeños hasta productos industriales poco elaborados;
- e) el proceso productivo está disperso pero vinculado entre sí a través de una jerarquía de intermediarios;
- f) los salarios se pagan principalmente en función de las unidades producidas;
- g) los salarios son muy bajos, especialmente los de las mujeres y los niños; y
- h) el movimiento sindical es incipiente.

En el cuadro 7 se comparan los sectores formal e informal en términos de compensación y contribución. Se entiende por compensación el total de la remuneración pagada a los empleados en los respectivos sectores. La contribución se calcula sobre la base del excedente de ingresos de explotación generado en los respectivos sectores.

Entre 1990-1991 y 1994-1995, el cambio en la compensación destinada a los trabajadores en el sector estructurado o formal (168,5 por ciento) y en el sector no estructurado o informal (170 por ciento) fue más o menos similar. Los salarios en el sector no estructurado fueron ligeramente superiores. Sin embargo la contribución, calculada en función del excedente operativo, creció en un 228 por ciento en el sector formal y en un 176 por ciento en el informal. Entre 1990-1991 y 1994-1995, respectivamente, la compensación a los trabajadores del sector estructurado o formal fue de 2,16 y 1,55 veces el excedente operativo de los ingresos generados en ese sector. Para el sector no estructurado o informal las cifras fueron de 0,27 y 0,26 veces, respectivamente.

Como término medio, se considera que 28 millones de empleados del sector estructurado o formal recibieron anualmente 20.805 rupias en 1990-1991 y 35.500 en 1994-1995. Sus homólogos del sector no estructurado o informal, unos 282 millones, recibieron 9.297 y 17.257 rupias en los períodos respectivos. Con respecto a la compensación, entre 1990 y 1995 disminuyó la diferencia entre los mencionados sectores. En 1990-1991, los trabajadores del sector no estructurado o informal recibieron el 44,69 por ciento de la compensación recibida por sus homólogos del sector estructurado o formal. En 1994-1995, el porcentaje alcanzó un 48,6 por ciento (CMIE, 1998).

Los datos del cuadro 7 permiten decir que: a) la compensación recibida por los trabajadores del sector no estructurado o informal fue menos de la mitad de la recibida por sus homólogos del sector estructurado o formal; b) el crecimiento porcentual de la compensación a los trabaja-

Cuadro 7. Compensación y contribución en los sectores formal e informal

Aspecto	Sector estructurado o formal		Sector no estructurado o informal	
	1990-1991	1994-1995	1990-1991	1994-1995
Compensación a los trabajadores (en crores*)	105.198	177.626	58.253	99.400
Excedente operativo e ingresos mixtos (en crores)	48.749	111.250	213.419	375.422
Razón entre el excedente operativo y los ingresos mixtos.				
Compensación a los trabajadores (porcentajes)	46,3	62,3	366,36	377,69

* Un crore equivale a 10.000.000 de rupias indias.

Fuente: CMIE (Centre for Monitoring Indian Economy), *Estadísticas sobre el Ingreso Nacional*, Mumbai, febrero de 1998, capítulo 14: ingresos.

dores no protegidos del sector no estructurado o informal fue mayor que en el sector estructurado o formal; c) en términos del excedente operativo de ingresos, el del sector estructurado o formal fue mucho mayor en el del sector no estructurado o informal.

3.1. El Gobierno y los trabajadores del sector no estructurado o informal

La Comisión Nacional del Trabajo (1969), la Comisión Nacional de Mujeres (1987) y la Comisión Nacional del Trabajo Rural (1992) han destacado los problemas de los trabajadores en sus respectivos sectores. Las mencionadas comisiones nacionales han formulado asimismo valiosas recomendaciones para la acción tanto de las organizaciones gubernamentales como de las no gubernamentales.

La India ha ratificado el Convenio de la OIT sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11) que se refiere a la libertad sindical, pero no ha ratificado ni el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), ni el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

3.1.1. Legislación

Los principios rectores de la política estatal, consagrados en el artículo 39 de la Constitución de la India, prevén que el Estado debería orientar especialmente su política de forma que garantice que:

- a) los ciudadanos, hombres o mujeres por igual, tengan derecho a disfrutar de medios de vida adecuados;
- b) la propiedad y el control de los recursos de la comunidad se distribuyan de la mejor manera para servir al bien común;
- c) el sistema económico opere de manera que no resulte en una concentración de la riqueza y de los medios de producción en detrimento de la comunidad;
- d) hombres y mujeres reciban un salario igual por un trabajo de igual valor;
- e) no se abuse de la salud y de la fuerza de los trabajadores: hombres, mujeres y niños, y que los ciudadanos no se vean forzados por necesidad económica a realizar labores inapropiadas a sus edades y fuerzas;
- f) se ofrezcan oportunidades y servicios a los niños para que se desarrollen sanos y en condiciones de libertad y dignidad, y que la

infancia y la juventud no sean objeto de explotación ni abandono moral o material.

La intención del legislador y el contenido de la legislación deben tenerse en cuenta en los principios rectores de la política estatal. El Gobierno central y los de algunos Estados han promulgado legislaciones separadas para determinadas categorías o subcategorías de trabajadores del sector no estructurado o informal tanto del medio rural como del urbano. Entre las disposiciones legislativas más importantes sobre el trabajo en este sector cabe mencionar: la Ley sobre indemnización a los trabajadores (1923); la Ley sobre el pago de los salarios (1936); la Ley sobre salarios mínimos (1948); la Ley sobre los trabajadores del *beedi* (condiciones de empleo), 1966; la Ley sobre el trabajo en régimen de servidumbre (abolición) (1976) y la Ley sobre las trabajadoras migrantes (regulación del empleo y de las condiciones de trabajo), 1979 (recuadro 1). Los años de entrada en vigor de varias de las mencionadas leyes traducen una voluntad tardía por parte del Estado en lo que se refiere a la protección de los trabajadores del sector no estructurado o informal. Varias otras, entre ellas, la Ley sobre el Fondo de Previsión, se refieren también a dicho sector.

Según D'Souza (1994): «Luego de establecer la reglamentación básica sobre las condiciones de trabajo y los derechos a la negociación colectiva, se amplían las excepciones con lo que determinadas categorías de trabajadores han quedado excluidas del ámbito de aplicación de las mismas. Para ellas se han promulgado otras leyes que regulan sus condiciones de trabajo en los diferentes niveles pero otras categorías de trabajadores siguen al margen de toda protección legal». Subraya luego este mismo autor que las bases legales de tal segmentación de la legislación se fundan en criterios como: a) el número de empleados; b) la actividad realizada; c) el tipo de empleador, es decir si los trabajadores están empleados directamente o no; d) el criterio regional, esto es leyes aplicables a determinadas áreas, regiones o localidades; y e) los niveles de ingresos, es decir aplicabilidad limitada a los trabajadores que ganan por debajo de un cierto ingreso. Paradójicamente, en algunos casos los trabajadores pueden proteger mejor sus propios intereses y asegurar la aplicación de las disposiciones legales si sobrepasan los límites impuestos por la ley como el criterio del número: si no superan un determinado número crítico no podrán gozar de un adecuado poder de negociación, o en otros casos, si sus bajos salarios en las empresas pequeñas o microempresas son sin

Recuadro 1. Selección de leyes laborales aplicables al sector no estructurado o informal

Serie núm.	Promulgación	Objetivos
1.	Ley sobre salarios mínimos, 1948	Fijar y revisar el nivel de los salarios mínimos para diferentes categorías de trabajadores (existen 40).
2.	Ley sobre el pago de los salarios, 1936	Regular el pago de los salarios a determinadas categorías de trabajadores. Ofrecer soluciones oportunas y eficaces en caso de deducciones ilegales o de retrasos injustificados de los pagos. Estipular los períodos, métodos y formas de pago de los salarios.
3.	Ley sobre el trabajo en régimen de subcontratación (regulación y prohibición), 1970	Regular la subcontratación en ciertas actividades económicas. Prevé un registro de las empresas que recurren a ella y el otorgamiento de licencias a los subcontratistas. Establece disposiciones acerca de la salud y bienestar de los trabajadores subcontratados y estipula las principales obligaciones de los empleadores principales.
4.	Ley sobre las trabajadoras migrantes (regulación del empleo y condiciones de trabajo), 1979	Regular el empleo de mujeres que migran de un Estado a otro. Estipula sus condiciones de trabajo, el registro de los empleadores principales, la concesión de licencias a los contratistas, la regulación de los salarios y otras disposiciones relativas al bienestar y otros servicios.
5.	Ley sobre el trabajo en régimen de servidumbre (abolición), 1976	Abolir el régimen de servidumbre por deudas y terminar con tal obligación para evitar la explotación económica y física de los trabajadores. Prevé el levantamiento de los gravámenes a la propiedad y protección contra el desalojo o expulsión del hogar familiar, etc.
6.	Ley sobre el trabajo infantil (prohibición y regulación), 1986	Establece la prohibición de emplear niños en ocupaciones y procesos peligrosos y regula sus condiciones de trabajo en las demás ocupaciones.
7.	Ley sobre el trabajo infantil (retención en prenda), 1933	Prohíbe constituir en prenda el trabajo de los niños.
8.	Ley sobre los trabajadores del tabaco - <i>beedi cigars</i> * (condiciones de trabajo), 1966	Establece disposiciones relativas al bienestar de estos trabajadores y regula sus condiciones de trabajo.
9.	Leyes sobre contribuciones a los fondos de bienestar u otros (abarca a los trabajadores del tabaco, cine, yacimientos de minerales ferrosos, manganeso, cromo, caliza, dolomita y mica)	Prevé la recaudación de contribuciones y la constitución de fondos de bienestar para las respectivas categorías de trabajadores.
10.	Ley sobre los trabajadores de la construcción y otros (regulación de los salarios y condiciones de trabajo), 1966 y Ley sobre contribuciones a los fondos de bienestar para los trabajadores de la construcción y otros, 1966.	Regula el empleo y las condiciones de trabajo de estos trabajadores y formula disposiciones relativas a su bienestar.

Fuente: *Informe Anual, 1996-1997*, Ministerio de Trabajo, Gobierno de la India, pág. 82.

embargo superiores al salario mínimo que recibe un trabajador en empresas más grandes. Los trabajadores que se encuentran en el umbral no pueden acogerse a los beneficios de la ley debido a la adversa situación del mercado laboral, donde por cada trabajador que rechaza un trabajo por el que se paga un salario inferior al mínimo, hay otros muchos dispuestos a aceptarlo, independientemente del salario que obtengan, porque los muy pobres no se pueden permitir estar desempleados. Según los datos de la Comisión de Planificación, la pobreza es mayor entre los empleados que entre los desempleados.

La plétora de leyes existentes no han podido liberar al sector no estructurado o informal de sus aspectos negativos como la inestabilidad, la corta duración o la inseguridad del empleo, los bajos salarios, la ausencia de seguridad social, las pésimas condiciones de trabajo, las horas extras no remuneradas, las condiciones de vida y trabajo insalubres y peligrosas, y la vulnerabilidad a ciertas enfermedades, accidentes y lesiones profesionales. El bajo índice de sindicación y el elevado índice de desempleo hace que los instrumentos de que dispone el Estado y otras agencias resulten ineficaces.

El cumplimiento de la ley continúa siendo un área de preocupación incluso cuando el empleador es el Estado. Baxi (1994) se refiere a este fenómeno como el de un Estado ingobernable: «El Estado, ya sea que actúe como empresa económicamente productiva, de obras públicas o de proyectos de desarrollo (a través de un departamento gubernamental, empresas públicas o otros organismos oficiales), por lo general se excluye del ámbito de aplicación de las leyes que protegen el trabajo «informal», o bien actúa como un jefe que sabotea las aspiraciones legislativas que proclama lo que tiene un efecto multiplicador en la sociedad civil. El Estado indio no ha cumplido sus obligaciones fundamentales de gobierno justo en tanto que agente económico; a este respecto es, en realidad, un empleador que no respeta la Constitución – trátase de la subcontratación de trabajo, de los trabajadores migrantes, de la discriminación entre hombres y mujeres, del trabajo infantil o de la protección de los débiles».

El cumplimiento de las leyes es incluso menor en los sectores donde el trabajo es escaso (masa crítica presente en una sola empresa en un determinado lugar), está disperso o no sindicado como por ejemplo, en los hornos de ladrillos, las canteras, la pequeña explotación forestal, etc.). Hace unos años, el poder judicial ha empezado a desempeñar un papel activo admitiendo litigios de interés público, dictando

sentencias y exigiendo que las autoridades implicadas actúen oportunamente y de conformidad con las normas. Todavía quedan por resolver los problemas «prácticos» que plantea llevar tales directivas a su final lógico.

Sin embargo, la enmienda núm. 73 de la Constitución de la India ha conferido facultades y definido las obligaciones y responsabilidades de las instituciones locales autogobernadas de las aldeas. Las facultades conferidas a las instituciones democráticas de base podrían ser útiles para mejorar las condiciones de vida y de trabajo en el sector informal.

3.1.2. Trabajo infantil

El trabajo infantil es un problema omnipresente en la India. Según la 43.^a ronda de la Encuesta de la Oficina Nacional de Encuestas por Muestreo, el número total de niños que trabajan era de 17,02 millones a principios de los años noventa. En los últimos años, el Gobierno y las organizaciones de empleadores y trabajadores han estado tomando diversas medidas para eliminar progresivamente el trabajo infantil y cuya primera y más urgente etapa es la lucha contra el trabajo peligroso. El Gobierno está aplicando el Programa IPEC de la OIT y ha promulgado la Ley sobre el trabajo infantil (prohibición y regulación), 1986. Los niños que trabajan no pueden afiliarse a sindicatos.

3.1.3. Asistencia jurídica

Mishra (1997) sugirió la creación de centros de asistencia jurídica con los siguientes objetivos:

- a) elaborar, revisar y promover la derogación de leyes de manera de asegurar la participación de la población en el cumplimiento de la ley y en la administración de la justicia;
- b) ofrecer mejor acceso a la información de carácter jurídico, que a su vez podría traducirse en una mayor justicia para los trabajadores;
- c) crear nuevas instituciones en materia de derecho de la persona; y
- d) luchar contra los abusos de poder y autoridad.

Sugirió además que tales centros de asistencia jurídica deberían contribuir a:

- a) evitar que la policía conserve archivos con datos que no corresponden a la realidad;
- b) disuadir a los órganos encargados de aplicar las leyes de recurrir a la tortura y a la violencia;

- c) disuadir a los terratenientes que gozan de una posición dominante de recurrir a milicias privadas que hacen uso ilegítimo de la fuerza;
- d) impedir que sobre la base de intereses creados se viole la ley en complicidad abierta con los funcionarios locales.

4. El sector no estructurado o informal y la política salarial

Si existe por lo menos una disposición legal que hubiera podido beneficiar a los trabajadores es la Ley sobre salarios mínimos de 1948. Sin embargo, en muchos casos su cumplimiento y puesta en práctica han sido muy débiles; pero incluso cuando se aplica, los salarios mínimos declarados se convierten en los salarios máximos para el sector informal.

Anant y Sundaram (1998) observan que: «Desde una perspectiva puramente ética, una mejor aplicación de las leyes relativas a los salarios mínimos y la posibilidad de extender la protección de la ley permitirá aumentar los beneficios del trabajo. Sin embargo, el caso de Kerala – que es probablemente el único Estado donde la negociación colectiva se cumple en las granjas – sugiere que una mejor aplicación de la ley o la sindicación si no va acompañada de un incremento correspondiente de los puestos de trabajo, puede contribuir únicamente a que el desempleo encubierto se haga más visible».

Existe una considerable evidencia en apoyo del escaso cumplimiento de la legislación sobre el salario mínimo. En muchos casos los salarios mínimos han estado por debajo de la línea de la pobreza y casi no se revisan. En bastantes ocasiones apenas han sido modificados. Los salarios reales en el sector no estructurado o informal han estado disminuyendo durante años. Sin embargo, ha habido un cambio en el enfoque del Gobierno a este respecto; mientras que el Tercer Plan Quinquenal (1960-1965) subraya la necesidad de fortalecer la inspección del trabajo, el Octavo Plan Quinquenal (1992-1997) pidió un mayor papel para las organizaciones de trabajadores y no gubernamentales de carácter voluntario para asegurar la aplicación de los salarios mínimos en vez de ampliar las inspecciones con este fin. Puntos de vista similares se manifestaron en la Comisión Nacional sobre el Trabajo Rural (1992).

Las diferencias salariales entre el sector formal y el informal han estado aumentando con los años. Hay además una evidencia considerable en el sentido de que los trabajadores del

sector estructurado o formal han salido ganando a expensas de los trabajadores del sector no estructurado o informal.

Basándose en los análisis de datos presentados por los ministros de finanzas de la India, en sus Encuestas Económicas desde 1990-1991, Brahmananda (1999) argumenta que mientras los ingresos reales *per cápita* crecieron cerca del 254 por ciento entre 1990-1991 y 1996-1997, el salario real de los trabajadores agrícolas no calificados aumentó en cerca de un 6 por ciento. El índice de crecimiento proporcional de los salarios reales del trabajo no calificado, dividido por el índice de crecimiento proporcional de los ingresos reales *per cápita*, es la elasticidad efectiva del índice salarial real con respecto al ingreso real *per cápita*. La elasticidad para el periodo referido fue de casi 0,28. Brahmananda sugiere que mientras el trabajo agrícola esté ejerciendo presión sobre las oportunidades de empleo en las áreas rurales, el salario real diario en este sector tenderá a debilitarse. Incluso si los salarios en dinero no disminuyen, entre 1990 y 1997 los salarios reales son a menudo negativos – y en un gran porcentaje – en varios Estados, debido en gran medida a la inflación. Indica asimismo que «por su propia naturaleza el trabajo agrícola no calificado no se puede organizar en sindicatos poderosos. Ello significa que teniendo en cuenta el fondo salarial global, cuando los sindicatos del sector estructurado o formal constituyen sus partes, sólo queda un resto para el sector no estructurado o informal. Se trata de una explotación encubierta a nivel nacional por parte de los poderosos sindicatos del sector estructurado o formal. Estos últimos obtienen la mayor parte, con lo que contribuyen a empobrecer a los trabajadores que no están organizados».

La negociación colectiva es escasa en el sector no estructurado o informal. En un clima de gran desempleo y de extendida pobreza, los acuerdos bipartitos de negociación colectiva significan en muchos casos que los trabajadores aceptan salarios inferiores a los mínimos para proteger su empleo. Esto ocurre incluso en Bengala Occidental y Kerala, donde la fuerza y la densidad sindicales se supone que es mayor. Los acuerdos tripartitos a los que se llegó durante la conciliación fueron considerados más beneficiosos para los trabajadores porque no había que registrar tales acuerdos si sus términos eran menos favorables que las leyes laborales aplicables. Das (1998) argumenta que esta tendencia a fijar los salarios máximos en niveles no realistas debía revisarse. Dice además este autor que los índices salariales deberían ser

diferentes para los distintas categorías de trabajadores. Sugiere asimismo establecer índices salariales uniformes para todo un grupo de pequeños establecimientos en una región a través de la negociación colectiva para que los salarios queden al margen del ámbito de la competencia. En tales situaciones, dice, la competencia se basará en la calidad y en la productividad y no en los bajos costos salariales.

5. Riesgos para la salud y la seguridad de los trabajadores

Kumar (1997) destaca el hecho de que el trabajo no estructurado o informal ocasional está cada vez más presente en los empleos peligrosos (tales como la limpieza de hornos y los trabajos de mantenimiento; carga y descarga; transporte de mercancías, productos químicos, etc.). Los sindicatos se han mostrado muy preocupados por el aumento de esta mano de obra no calificada y mal equipada para llevar a cabo las tareas que deben realizar; les preocupa asimismo que los empleadores no inviertan en la formación profesional y en la capacitación de estos trabajadores, lo que se ha traducido en accidentes evitables en los lugares de trabajo o durante los desplazamientos. Los sindicatos han empezado ahora a poner en tela de juicio la necesidad de flexibilidad en virtud de la cual se encarga la realización de trabajos peligrosos a trabajadores ocasionales sin calificación.

6. Seguridad social

El concepto de seguridad social está codificado en términos de normas mínimas en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT. La Comisión Nacional sobre el Trabajo Rural (1987) recomendó con la máxima prioridad el otorgamiento de pensiones de vejez, seguro de vida, subsidio por maternidad, incapacidad física y asistencia médica a todos los trabajadores.

Las disposiciones legales sobre la seguridad social en la India (véase recuadro 2) atienden básicamente a las necesidades de la mano de obra urbana del sector estructurado o formal que representa menos del 8 por ciento del total de la mano de obra del país. Los trabajadores de varios establecimientos del sector informal están supuestamente cubiertos por las cuatro disposiciones legales básicas sobre seguridad social mencionadas en el recuadro. Sin embargo, de los casi 350 millones de trabajadores, únicamente 220 millones están cubiertos por el

Programa del Fondo de Previsión para los Empleados (*Employees' Provident Fund Scheme*), nueve millones por el Programa de Seguros Estatales para los Empleados (*Employees' State Insurance Scheme*), 4,5 millones por el Plan de Indemnización a los Trabajadores y medio millón por la Ley de Subsidio por Maternidad.

Las prestaciones de la seguridad social son bastante escasas en la India. El gasto en seguridad social en el país supone únicamente un 2,4 por ciento del PIB frente al 6 o 7 por ciento en América Latina y el 25 o 30 por ciento en los países escandinavos. Aunque existen planes de seguridad y bienestar social, las bajas asignaciones presupuestarias, la ineficiente utilización del presupuesto, la escasa motivación y una administración ineficiente junto a otras carencias atenúan la naturaleza marginal de los beneficios de la seguridad social incluso en el sector formal.

Tanto el Gobierno central como los diversos gobiernos estatales, especialmente los de Kerala y Bengala Occidental, cuentan con varios programas de seguridad social y asistencia social para el público en general que se contemplan en las disposiciones de alivio de la pobreza y bienestar social. Aunque muchas de ellas se refieren a los trabajadores del sector informal, las prestaciones son escasas y rara vez consiguen sacar a los beneficiarios de la pobreza. El Gobierno de la India ha creado un grupo interministerial que examinará propuestas sobre un Plan Integrado de Seguridad Social (*Integrated Social Security Scheme*) para los trabajadores del sector no estructurado o informal que prevea un seguro de vida, subsidios médicos, de maternidad y jubilación.

El proyecto de Código de Trabajo preparado por la Asociación Nacional de Especialistas en Derecho Laboral prevé el establecimiento de una autoridad superior de coordinación nacional y de consejos en los estados y territorios de la Unión, encargados de atender el trabajo en régimen de servidumbre en las zonas rurales y en el sector no estructurado o informal. Se supone que el trabajo rural y en régimen de servidumbre son fundamentalmente fenómenos rurales y que todos los trabajadores del sector no estructurado, independientemente de su calificación o categoría profesional, podrían acogerse a un marco jurídico unificado e integrado de seguridad social. Si fuera necesario se podría extender su cobertura a través de una notificación o de un apéndice a la legislación y establecerse planes apropiados para el caso de una seguridad social limitada, incluso para los trabajadores por cuenta propia.

7. Iniciativas sindicales

Todos los centros sindicales nacionales reconocen y son conscientes de la necesidad de organizar al sector informal, pero pese a los esfuerzos realizados los resultados no se manifiestan. Tal y como comentó un dirigente sindical: «En el sector estructurado o formal, el 10 por ciento del trabajo nos proporciona un 90 por ciento de resultados; en el sector no estructurado o informal el 90 por ciento del trabajo nos proporciona un 10 por ciento de resultados».

Las posibilidades de acción colectiva en el sector informal han sido pocas debido a la extendida pobreza y al creciente desempleo: demasiados trabajadores están esperando ser llamados para un trabajo en cualquier sitio (Bremán, 1996). Desafortunadamente, la negociación colectiva en el sector no estructurado o informal se ha traducido a menudo en que los trabajadores han estado recibiendo salarios inferiores a los mínimos prescritos. Ha sido precisamente el caso de los convenios colectivos firmados sin procedimientos de conciliación. El funcionario encargado de la conciliación al firmar un convenio colectivo debe asegurarse previamente de que los términos del acuerdo son justos y legales y no prevén beneficios inferiores a los acordados por la ley.

Para solucionar el problema del sector informal en la áreas rurales, Bhalla (1997) propone una doble estrategia: en lo que respecta a la producción propone un crecimiento continuo de la producción agrícola; en lo que respecta al trabajo, que los trabajadores agrícolas se involucren progresivamente en trabajos no agrícolas.

El Congreso Panindio de Sindicatos (AITUC) ha evaluado con mucha claridad las propuestas y logros sindicales respecto a la organización del sector informal. A este respecto ha declarado que «la preocupación por los parámetros económicos de los trabajadores ya organizados ha llevado a descuidar la tarea de organizar a los trabajadores del sector informal [...]». Una reunión del AITUC en Bangalore celebrada en diciembre de 1983 llamó la atención acerca de que la organización era una tarea prioritaria. Lo mismo se ha repetido en las reuniones de Vadodara, Madrás y Patna. En varios lugares se ha empezado a prestar una atención particular a esta tarea. Algo se ha conseguido a este aspecto, pero en conjunto los logros son muy exigüos en comparación a la dimensión de la tarea» (AITUC, 1997).

El AITUC ha establecido algunas avanzadas para la organización de sindicatos o federaciones

sindicales entre los trabajadores del tabaco, la construcción, entre las mujeres (aanganwadi), las pescaderías, y la carga y descarga en algunas empresas del Gobierno central como la Corporación de Alimentos de la India (*Food Corporation of India*) y la Corporación Central de Almacenes (*Central Warehousing Corporation*). Actualmente se ha planteado como meta organizar a los 300 millones de trabajadores de la construcción y se está concentrando en el fortalecimiento de la Confederación Panindia de Trabajadores de la Construcción mediante la constitución de sindicatos en cada distrito y de federaciones de trabajadores en cada Estado. El AITUC ha desarrollado también el siguiente plan de acción en su conferencia nacional de Amritsar en 1997 para organizar sindicatos en el sector informal:

- 1) constituir subcomités estatales y de distrito para promover, coordinar y orientar a los sindicatos del sector no estructurado o informal. Estos deben seleccionar un grupo de industrias, oficios, negocios y profesiones del sector no estructurado o informal y fijar unos objetivos para organizarlos en un determinado lapso de tiempo. Cada Estado debe fijar su propio objetivo según su ámbito de acción y la magnitud de sus fuerzas;
- 2) constituir un fondo estatal al que deben contribuir generosamente los grandes sindicatos del sector estructurado o formal que ofrecerán su infraestructura física para la tarea de organización;
- 3) prestar especial atención a la organización de los trabajadores migrantes, mediante la constitución de sociedades cooperativas o bancos de trabajadores por cuenta propia o artesanos así como de asociaciones de pensionistas. Se debería asimismo dar especial énfasis a las estrategias para asistir a los trabajadores del sector informal durante la fase de transición;
- 4) constituir, en los planos central y estatal, grupos de abogados que proporcionen asesoramiento jurídico a los trabajadores del sector informal.

El subcomité ya establecido se ha reunido como corresponde y ha decidido organizar cursos prácticos y reuniones estatales y de distrito para los trabajadores del sector no estructurado o informal para que apoyen y se movilicen en pos de:

- a) un salario de base mínimo de 75 rupias que compense en un 100 por ciento el alza de los precios y una legislación particular que garantice su pago;

Recuadro 2. Principales leyes sobre la seguridad social en la India

Leyes	Objetivos	Cobertura	Requisitos	Beneficios
Ley de indemnización a los trabajadores, 1923	Indemnizar a los trabajadores en caso de accidentes o enfermedades profesionales con resultado de incapacidad o muerte	Personas empleadas en fábricas, minas, plantaciones, ferrocarriles y otros sectores mencionados en el capítulo II de la Ley	Los beneficios se pagan por lesiones relacionadas con el trabajo a los trabajadores o a sus dependientes no protegidos por la Ley ESI	Indemnización en caso de: <ul style="list-style-type: none"> • muerte • incapacidad total permanente o temporal <p>Mín. 50.000 rupias Máx. 228.000</p> <p>60.000 274.000 50 por ciento del salario máximo de 5 años</p>
Ley de seguridad social para los funcionarios públicos, 1948	Proporcionar asistencia sanitaria e indemnización al contado en caso de enfermedad, maternidad y lesiones profesionales	Fábricas o establecimientos en los que se aplica la Ley por el Gobierno	Empleados que ganan hasta 6.500 rupias al mes	Indemnización en caso de: <ul style="list-style-type: none"> • muerte, incapacidad total permanente o pensiones • incapacidad temporal <p>70 por ciento de la remuneración en concepto de</p>
Ley sobre fondos de previsión de los empleados y disposiciones varias, 1952	Constituir un Fondo de Previsión Obligatoria, un Fondo de Pensiones y un Fondo de Ahorro previo	Fábricas o establecimientos que emplean a 20 empleados o más en las industrias registradas u otros establecimientos notificados por el Gobierno central	Empleados que ganan hasta 5.000 rupias al mes	Fondo de Previsión: 10 por ciento o 12 por ciento según la tasa de cotización. Pensión mensual o pensión familiar, con exclusión de los pagos por terminación de la relación de trabajo o créditos no reembolsables relacionados con los seguros de vida, la construcción de viviendas, etc.
Ley sobre prestaciones por maternidad, 1961	Proporcionar protección por maternidad antes y después del parto	Fábricas, minas, plantaciones, establecimientos comerciales y otros a los que se aplica la Ley	Cinco años de servicios continuos	15 días de salario por cada año completo de servicios o parte de eso tras 6 meses sujeto a trabajo hasta un máximo de 250.000 rupias. Los empleados temporales tienen derecho a gratificaciones equivalentes a 7 días de salario por cada temporada

Fuente: *Informe Anual, 1997-1998*, Ministerio de Trabajo, Gobierno de la India, pág. 53.

- b) el derecho a la seguridad social;
- c) la seguridad del empleo y el establecimiento de un salario mínimo en función de las necesidades;
- d) una ley amplia que se aplique a todos los trabajadores agrícolas;
- e) una enmienda adecuada a la Ley sobre el trabajo en régimen de subcontratación (abolição y regulación) y a la Ley sobre conflictos laborales, que incorpore la decisión del Tribunal Supremo de diciembre de 1996 sobre la abolición de este tipo de trabajo.

El subcomité ha decidido asimismo llevar a cabo campañas por sectores de actividad (por ejemplo entre pescadores, tejedores, profesores de colegios privados, transporte privado, minas distintas de las del carbón, trabajadores de *gram panchayat*, etc.). Está planeando también organizar una reunión de sindicalistas que trabajen como comités de expertos sobre el salario mínimo a escala estatal, examinen la situación y elaboren propuestas adecuadas para una acción futura. Se han activado los comités estatales sobre el sector no estructurado o informal. La unidad estatal Punjab del AITUC ha destinado 100.000 rupias a la organización del sector informal. Maharashtra ha iniciado una campaña para aplicar las disposiciones sobre el salario mínimo que ha estado por debajo del nivel de pobreza. La unidad Bihar ha realizado manifestaciones de protesta ante las residencias de los funcionarios encargados de aplicar la ley sobre el salario mínimo y ha comenzado a dar los pasos necesarios para movilizar a los cultivadores y trabajadores de la caña de azúcar para conseguir la reapertura de una fábrica cerrada.

Bharatiya Mazdoor Sangh (BMS) se ha movilizado para organizar a los trabajadores en ciertos sectores. En Andhra Pradesh, por ejemplo, ha conseguido organizar a los trabajadores del tabaco. El BMS, al igual que los otros centros sindicales nacionales, reconoce que es difícil organizar a los trabajadores del sector informal. Su estrategia ha consistido en pedir ayuda en esta tarea a los veteranos del gobierno y de los sindicatos organizados. La dirección sindical cree que si los trabajadores del sector informal quisieran organizarse tendrían que hacer frente a sus empleadores y la mayoría de las veces terminarían por ser despedidos.

Al mismo tiempo, los dirigentes sindicales son conscientes de que son los trabajadores del sector informal quienes tienen que darse cuenta de la necesidad de afiliarse a un sindicato. La organización en sindicatos no debería conside-

rarse por los trabajadores del sector informal como un acto de caridad. El BMS estima que los trabajadores del sector informal pagan mayores cotizaciones con mayor regularidad que los trabajadores del sector formal (por ejemplo en Delhi y Andhra Pradesh). Los trabajadores del sector informal afiliados a un sindicato que a su vez está afiliado al BMS pagan al año una suma equivalente a un día de salario. Las cotizaciones en el sector estructurado varían de una empresa a otra, pero en promedio es de 60 rupias al año: menos que un día de salario en el sector estructurado.

Los centros estatales del BMS ayudan a los trabajadores del sector no estructurado o informal de varias maneras, según las necesidades específicas de cada situación. Este apoyo comprende principalmente: a) la designación de un dirigente voluntario del sector estructurado o formal para que ayude en la tarea de organizar en la forma que estime conveniente; b) ayuda a los trabajadores por cuenta propia no organizados a conseguir permisos, etc.; c) trato con las autoridades públicas, entre ellas la policía, para garantizar que los trabajadores no sean son objeto de acoso; d) distribución de octavillas y otros impresos entre los afiliados para aumentar su concienciación respecto de los derechos sindicales, lo que su sindicato puede hacer por ellos como también lo que ellos pueden hacer por ellos mismos; y e) realización de concentraciones, protestas, etc., para llamar la atención de los empleadores, las autoridades y la opinión pública para que atiendan las peticiones de los miembros y para que sus quejas sean atendidas rápidamente.

El BMS cuenta con servicios especializados y adaptados a las diferentes categorías de miembros, que se suministran en función de las necesidades mediante acuerdos *ad hoc*. Por ejemplo, cada vez que aumenta el precio del petróleo, los centros estatales del BMS apoyan a los conductores de *rickshaws* para que aumenten sus tarifas. Para los trabajadores del sector no estructurado o informal a los que se aplican las leyes del salario mínimo (o lo esperan), el principal trabajo del sindicato consiste en asegurar una revisión periódica de los salarios y su reajuste según el coste de la vida. El sindicato ha organizado ya a los trabajadores de la construcción y del servicio doméstico en Mumbai y está planeando hacer lo mismo en Delhi.

El Congreso Nacional de Sindicatos de la India (INTUC) ha iniciado el proyecto de organizar a los trabajadores que no lo están en 10 de los 25 Estados de India con apoyo de la Confederación Internacional de Organizaciones Sin-

dicales Libres/Oficina Regional para el Asia y el Pacífico (CIOSL/ORAP). A tal efecto realizó un seminario nacional de organizadores a escala estatal, con el propósito de atender mejor los problemas de los trabajadores del sector informal y elaborar propuestas para organizarlos y mejorar sus condiciones de vida y trabajo. Las siguientes nueve categorías de trabajadores del sector informal se propusieron como objetivo: los trabajadores del tabaco, los de la construcción, los mecánicos y conductores de *rickshaws* (con o sin motor), los artesanos, los porteadores de cargas, los pescadores, los trabajadores rurales y los trabajadores domésticos. El plan de acción previó la siguiente estrategia quintuple: a) organizar programas para entrar en contacto con la población; b) organizar concentraciones y reuniones en las esquinas; c) educar a los trabajadores no organizados acerca de sus derechos frente a las autoridades; d) organizar a los trabajadores del sector informal en sindicatos y asegurarse de que las autoridades pertinentes inscriben estos sindicatos en los registros; y e) organizar campañas para atraer la atención del Gobierno sobre los problemas candentes de los trabajadores del sector informal. En dos años el proyecto afirma haber afiliado 179.799 trabajadores – 60 sindicatos en 10 Estados (INTUC, 1998). Cerca de los dos tercios de los nuevos miembros provenían de dos Estados, Uttar Pradesh y Bengala Occidental. Dado que una parte considerable de los trabajadores del sector no estructurado o informal eran más bien trabajadores por cuenta propia, sus problemas estaban fuera del ámbito de aplicación de las relaciones empleador-empleado o sindicato-dirección. En vez de ello, el principal logro del proyecto se dio en el marco de la relaciones con las autoridades gubernamentales en los distintos niveles. El proyecto reconoció el valor del apoyo de las organizaciones no gubernamentales y el papel de los medios de comunicación en destacar los sufrimientos de los trabajadores del sector informal y estimular una mayor concienciación en general. Aunque el proyecto afirma haber tenido algún éxito en términos de las nuevas iniciativas de la seguridad social en algunos Estados y una extensión y mejor aplicación de las leyes laborales, el informe no documenta dicha afirmación.

La Central de Sindicatos Indios (CITU), en la reunión de su Consejo General que tuvo lugar en 1990 en Kanpur (Uttar Pradesh), elaboró un pliego de peticiones para el sector informal y en 1991 constituyó un Comité Panindio de Coordinación de los Trabajadores del Sector Informal (*All Indian Coordination Committee of Unorganized Sector Workers*) durante su

conferencia de Calcuta. En la Convención del Congreso Panindio que tuvo lugar en Calcuta del 1 al 3 de noviembre de 1992, la CITU decidió organizar una huelga de ámbito nacional de conformidad con el punto 22 del mencionado pliego de peticiones. La huelga tuvo lugar el 14 de julio de 1993. Aunque todas las peticiones del pliego se referían al sector informal, las siguientes revestían especial importancia:

- poner freno a la infiltración de los monopolios indios y extranjeros en el sector informal y en las pequeñas empresas;
- incluir la Ley sobre salarios mínimos en el noveno apéndice de la Constitución de la India;
- publicar una carta destinada a todos los trabajadores;
- imponer severos castigos a los empleadores que violen las disposiciones legales;
- mantener la jornada laboral de ocho horas y la semana de trabajo de 48 horas, los permisos reglamentarios, vacaciones pagadas para todos los trabajadores del sector informal y pago de las horas extraordinarias a una tarifa equivalente al doble de la normal;
- constituir comités tripartitos de distrito para controlar la aplicación de Ley sobre salarios mínimos;
- autorizar préstamos bancarios oportunos a los trabajadores del sector informal a una tasa de interés baja y emitir licencias para los vendedores ambulantes en las estaciones y vías de ferrocarril, calles, porteadores de cargas, etc.;
- titularizar a todos los trabajadores ocasionales y temporales que hayan completado 240 días de trabajo, incluyendo las pausas impuestas por los empleadores en trabajos de carácter permanente y continuo, fijando su salario diario y el trabajo impuesto.

En 1997, el Hind Mazdoor Sabha (HMS) emitió una carta social que persigue extender el ámbito de aplicación del salario de vida¹, los derechos laborales y la cobertura de la seguridad social a todos los trabajadores, incluidos los del sector informal. Ha realizado asimismo cursos prácticos sobre la organización de este sector.

El cuadro 8 proporciona una lista ilustrativa de las actividades de los afiliados al sindicato HMS a estos efectos.

Arun Kumar (1997) observa que las nuevas políticas económicas han colocado el programa

Cuadro 8. Actividades de los afiliados al HMS para organizar al sector no estructurado o informal

Nombre del sindicato	Principales logros/problemas
Sindicato de Empleados del Puerto Visakhapatnam	Creó cuatro cooperativas de trabajo para impedir la explotación de los trabajadores por los contratistas privados, logró un considerable aumento de los salarios mensuales (de 300 rupias a más de 1.000), creó un fondo de previsión, estableció subsidios médicos uniformes, ganó un caso en los tribunales que regularizaba la situación de 150 trabajadores temporeros de la empresa estatal Food Corporation of India.
'Ban Bandhu' (Amigos del Bosque)	Federó a 49 organizaciones locales activas en las zonas forestales. Organiza cooperativas de autoayuda y de riesgo compartido en ámbitos como la educación, la formación y la comercialización de la artesanía local y otros productos de los trabajadores forestales y tribales.
Sindicato de Trabajadores de las hojas de kendu (Orissa)	Miembros potenciales: 1,8 millones. La concentración en Rasta Roko' bloqueó cerca de 1 millón de carreteras para presionar por la aplicación de las recomendaciones de un comité establecido por el Gobierno estatal. Consiguió la revisión del salario mínimo y que se consideraran otros aspectos de la seguridad social.
Bhatta Mazdoor Sabha (Punjab)	Abarca principalmente a los trabajadores de los hornos de ladrillos. Tras 7 años de lucha, logró un aumento del salario mínimo (que todavía es inadecuado), un 15 por ciento de bonificaciones y permisos médicos. No todos los empleadores pagan el salario mínimo y sigue prevaleciendo el régimen de servidumbre. La actividad es estacional.
Rickshaw Mazdoor Sabha (Punjab)	Asistencia en caso de acoso por las autoridades públicas. Un seguro basado en cotizaciones cubre a 221 conductores de rickshaws.
Sangli Zilla Parishad Kamgar Sabha (Maharashtra)	Consiguió que la Ley Hamals Mathadi (Maharashtra) se aplicara a 2 000 trabajadores manuales y que portan peso sobre la cabeza. Consiguió aumentar el salario mínimo a 500 rupias mensuales.
Ferrocarriles Indios (Zona Occidental)	Organizó a los trabajadores subcontratados en los Ferrocarriles del Oeste.
Sindicato de Pescadores del mar de Tri (Tamil Nadu)	Con la cooperación de los comités de aldea apoyó la causa de las vendedoras de pescado frente a los intermediarios en las subastas de pescado eliminando con esto el 5 por ciento de las comisiones cobradas.
Mumbai Kamgar Sabha (Mumbai)	Abarca a 7.000 trabajadores de la imprenta, cargadores y transportistas en mercados locales. Consiguió aumentar los salarios y los servicios de bienestar tales como fondos de provisión, gratificaciones, alquiler de la vivienda, vacaciones y otros subsidios, principalmente a través de demandas ante los tribunales.
Bastar Khandan Mazdoor Sangh (Madhya Pradesh)	Sindicó a los trabajadores de los yacimientos de minerales ferrosos, de la madera y horticultores, en su mayoría mujeres o de la población tribal. Consiguió representación en varios comités del gobierno local y mejoras en los salarios y subsidios.
Proyecto para los pescadores Nagarcoil (Tamil Nadu) dirigido por el sindicato de pescadores del mar de Tri.	Entre 1988 y 1994 sus afiliados pasaron de 2.000 a 10.000. Han conseguido eliminar a los intermediarios e introducir un plan de pequeños ahorros. Han participado en programas de formación y educación básica y establecido pequeños centros para el mantenimiento de los motores fuera de borda y barcos de pesca. En las aldeas cuentan con infraestructuras para recoger, secar y almacenar el pescado.

Fuente: Kumar (1997).

de «organizar al sector informal» en primera línea. El autor indica que el HMS continúa haciendo esfuerzos en este sentido mediante:

- el aumento de la concienciación a través de los programas de educación de los sindicatos;
- la organización de ciertos trabajos a domicilio sobre la base de un modelo de la cooperativa de producción;
- la solicitud y presión ante el Gobierno para ampliar el ámbito de aplicación del salario mínimo y la seguridad social a esos trabajadores recurriendo a los comités tripartitos y al poder judicial;
- el lanzamiento de una campaña en pos del reconocimiento político del derecho al trabajo para todos, a través de presiones de los sindicatos del sector estructurado o formal para que este derecho constitucional sea una realidad;
- la unificación sindical en torno a los temas y políticas de protección de los trabajadores del sector no estructurado o informal; y
- el lanzamiento de una campaña en favor de salarios mínimos en función de las necesidades.

Asimismo, la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y de la Madera (FITCM) ha estado realizando estudios y ha publicado hasta ahora tres informes: 1) un estudio sobre las condiciones socioeconómicas de los trabajadores de la construcción; 2) un estudio sobre los trabajadores migrantes de la construcción en Andhra Pradesh; y 3) un estudio ergonómico sobre el transporte de peso por las trabajadoras.

8. Organización de los trabajadores del sector no estructurado o informal

Los activistas sindicales deberían ir al terreno para informarse sobre lo que ocurre en la localidad, los oficios, los negocios, el perfil y los problemas de los trabajadores del sector no estructurado o informal y emprender la tarea de organización dejando atrás todo enfoque burocrático de la cuestión.

Muy pocas veces se ha visto que los sindicalistas de la élite urbana vayan a las zonas rurales o a las zonas urbanas marginales para tratar de organizar a los trabajadores. Con gran elocuencia se refieren a la globalización, a la Organización Mundial del Comercio, a los derechos de la propiedad intelectual y a otros

temas, pero se olvidan de atender las necesidades más inmediatas de los grupos destinatarios de su acción. Actúan como si fueran extranjeros y no es difícil que los grupos a los que va dirigida su acción los consideren como tales.

El ministro de Trabajo del Gobierno central solía organizar los campamentos para el trabajo rural a través del Instituto Nacional del Trabajo (ahora denominado *V. V. Giri National Labour Institute*) para organizar a los trabajadores rurales del sector informal. Este experimento se conoció como Campamentos de Formación para el Trabajo Rural. Esta experiencia, incluida su estrategia, metodología e impacto, ha sido documentada por el Instituto. «Se consideró uno de los caminos menos convencionales, ortodoxos y efectivos de movilización social que contribuyó: a difundir mensajes política y socialmente relevantes para los trabajadores del sector informal, a establecer vínculos entre los trabajadores rurales no organizados y la burocracia en varios niveles, a aumentar la concienciación, a estimular la organización, etc.» Es necesario hacer revivir esos campamentos.

La 73.^a enmienda de la Constitución ha contribuido a una mayor descentralización, delegación y atribución de poderes, obligaciones y funciones de las entidades locales autogestionadas en asuntos relativos a la agricultura, la irrigación, la cooperación, la educación primaria, la salud, la higiene y la sanidad, el tratamiento de las cuencas y el desarrollo de las tierras no cultivadas, etc. Estas medidas pueden tener una importancia e impacto importantes en las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores rurales del sector informal.

El Instituto Ambekar de Estudios Laborales de Mumbai (anteriormente Bombay), afiliado al Congreso Nacional de Sindicatos de la India (INTUC) ha experimentado con el concepto de marco de los vínculos del programa de desarrollo (*Link Cadre Development Programme*) buscando el desarrollo a través de la organización de los trabajadores en Ratnagiri y Sindhudurg, la región costera de Maharashtra (Sawant, 1990).

Reddy (1998), que ha estudiado la organización del trabajo en la India, ha observado el siguiente cambio: en lugar de reclamar mejores salarios y tierras sin valor agrícola para que se las asigne a los trabajadores sin tierra, se ha pasado a identificar las tierras ocupadas ilegalmente para que sea el Gobierno quien se las asigne. Lo anterior ha liberado a estos trabajadores sin tierras de verse envueltos en litigios interpuestos por los terratenientes. Los sindicatos luchan también contra ciertas prácticas discriminatorias respecto de la población *dalit*, en particular de las

mujeres. Según Reddy, estos cambios subrayan la necesidad de contar con organizaciones que tengan una fuerte base en la aldea (Nadkarni, 1990, y Kannan, 1998) para establecer sindicatos con poder para mediar no sólo en las peticiones económicas sino también en la realización de las aspiraciones culturales, sociales y políticas de los trabajadores rurales. La diversidad de las formas de acción en las zonas rurales: resistencia diaria; «política de acompañamiento y apoyo diario» para obtener los beneficios contemplados en los planes del gobierno; movilización en contra de la servidumbre por deudas, para conseguir aumentos salariales, acceso a la tierra o para luchar contra la opresión de los *dalits*, en especial de las mujeres, suelen presentarse como movimientos esporádicos que varían según la situación. La experiencia del proceso de institucionalización de estas formas de acción colectiva sugiere una amplia gama de posibilidades.

A este respecto, unos presentan el potencial de las cooperativas de trabajadores para organizar a los trabajadores del sector informal citando varios ejemplos, entre ellos el de las cooperativas que contratan a trabajadores en las minas a cielo abierto de Dalli Rajhara, Madhya Pradesh; el de las cooperativas de pescadores de Kerala y el de los recuperadores de escoria en Jamshedpur, Bihar. En mismo tiempo, destacan el papel crucial del apoyo sindical y su red de relaciones y la organización voluntaria para movilizar recursos y acumular apoyo para hacer que las cooperativas de trabajadores consigan elevar el grado de concienciación política, ofrezcan protección y obtengan resultados concretos en beneficio de los trabajadores del sector informal.

Gupte y Muthuswamy (1990) presentan el siguiente programa de acción de cuatro etapas para las Organizaciones Sindicales Centrales (CTUO) en la organización de los trabajadores rurales:

- a) los centros sindicales deberían crear una célula central encargada de organizar a los trabajadores rurales. Esta célula deberá estar al día en lo relativo a los programas de los diversos organismos que puedan servir a esta causa;
- b) los centros sindicales deben constituir un foco central dinámico recurriendo a los trabajadores sociales o a los propios trabajadores rurales con que se cuente;
- c) los centros sindicales deben ofrecer formación a los integrantes de este foco central dinámico en materia de organización sindical y de los distintos servicios que más necesitan los pobres;

- d) se deben organizar clases especiales o círculos de estudio con un currículum adaptado al grupo destinatario. Debería contarse con un núcleo especial de educadores regional que ayude en esta tarea. Un programa de estudios de 3 a 5 años a cargo de estos educadores contribuirá a difundir el mensaje sindicalista invitando a los trabajadores a organizarse.

En base a una encuesta sobre el trabajo en el sector no estructurado o informal urbano en las metrópolis de Mumbai, Gupte y Muthuswamy (*ibid.*) sacaron las siguientes conclusiones sobre el papel de los sindicatos en la organización de los trabajadores:

- a) los sindicatos del sector estructurado o formal tienen que tomar la iniciativa, acercarse a los trabajadores y organizarlos. Sólo conseguirán mejorar las condiciones de trabajo con la ayuda de los sindicatos fuertes;
- b) existe una urgente necesidad de contar con un plan de seguridad social para los trabajadores del sector informal, puesto que de otra manera cuando envejeczan y no puedan ganar dinero integrarán el mundo de los indigentes;
- c) se tiene que dar máxima prioridad a las viviendas industriales de bajo coste. Los sindicatos pueden ayudar a resolver el problema mediante cooperativas de construcción de viviendas para los trabajadores;
- d) una vez que los trabajadores están sindicados, los sindicatos tienen que desempeñar un papel muy activo y encargarse de que se apliquen las normas de bienestar social y las que se refieren a la realización de su trabajo en condiciones de seguridad. Un aumento de los emolumentos de los trabajadores no resulta suficiente.

Varios microestudios (Rudar, 1997) sobre la organización de los trabajadores del sector informal destacan la necesidad de ampliar la plataforma de base y las alianzas para centrar la atención en un gran marco político en lugar de restringir la acción a una unidad aislada, en la necesidad de que los propios organizadores se integren en el medio en que viven los trabajadores y en la necesidad de que se perciba la naturaleza personalizada del poder y la autoridad en las pequeñas unidades y sus efectos en el proceso de organización de los trabajadores. Las solas iniciativas de la base no resultan ni adecuadas ni suficientes. Se necesitan campañas con buena publicidad y apoyo político a

través de coaliciones con otros grupos de interés. Ultimamente tales iniciativas en Kerala, Maharashtra y en otros lugares dieron lugar a iniciativas legislativas para establecer comités locales y consejos de bienestar en el nivel máximo mediante leyes como las que se refieren a los trabajadores que cargan peso sobre su cabeza (Nambiar, 1997, y Sundaram, 1997). Otros investigadores analizan el caso de las cooperativas para los trabajadores del bidi (*beedi cigars*) en Kerala y Maharashtra y sugieren que son tres los factores que han contribuido al éxito de la sociedad cooperativa de estos trabajadores: a) apoyo del gobierno de izquierdas entonces en el poder en Kerala; b) el alto grado de desarrollo del movimiento sindical en Kerala; y c) el interés y determinación de los funcionarios delegados por el gobierno de Kerala para hacer que dicha cooperativa fuera un éxito. La participación activa de los trabajadores y el apoyo del gobierno son fundamentales para el éxito de los esfuerzos comunes de organizar a los trabajadores del sector informal.

9. La mujer trabajadora en el sector informal

De los 350 millones de trabajadores de la India, 90 millones son mujeres. Su índice de participación en el trabajo y de alfabetización son bajos. El 18,8 por ciento de la mano de obra femenina trabaja en las áreas rurales y sólo el 29,3 por ciento de las que trabajan en las urbanas saben leer y escribir. La mayoría de las trabajadoras está empleada en trabajos agrícolas ocasionales o estacionales, mal pagados y con salarios que están por debajo del umbral de pobreza. La mayoría de los estudios sobre las trabajadoras en el sector informal urbano destacan que aunque su número es elevado, su trabajo resulta en gran medida invisible en las estadísticas oficiales. Contrariamente a lo que se piensa, distan mucho de ser trabajadores marginales y su aporte es importante ya que su trabajo sustenta a toda la familia en la mayor parte de los hogares más pobres. Uno de los hechos que más destacan la mayoría de los estudios sobre el tema es que el salario promedio por la hora de trabajo de las trabajadoras en el sector informal es inferior al salario mínimo de los trabajadores no calificados en cualquier actividad económica. Esto ocurre a pesar de que la India ha ratificado el Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y emitido asimismo la Ley sobre igualdad de remuneración en 1976. A pesar de que la ley no discrimina a las mujeres, su aplicación se ve

obstaculizada por tradiciones seculares y fuerzas sociales que hacen sentir su peso. La discriminación entre hombres y mujeres domina en el acceso a los recursos y en las oportunidades de progresar en los ámbitos educativo, económico y social.

El Comité Nacional del Trabajo (1969), la Comisión Nacional Femenina (1987) y el Comité Nacional sobre el Trabajo Rural (1992) han señalado la escasa sindicación de las trabajadoras. Las pocas organizaciones voluntarias activas en la promoción de la causa de las trabajadoras han concentrado su acción principalmente en las áreas urbanas.

En apoyo del argumento de Moser (1989), Mukhopadhyay (1998) concibe el tema en términos del discurso feminista habitual y argumenta que la actual discusión y planteamiento de los problemas de la mujer trabajadora tienen como objetivo atender a las necesidades «prácticas» y no tanto a las «estratégicas» de la mujer. En vez de considerar los temas relacionados con las trabajadoras del sector informal desde la perspectiva de las que se ven obligadas a entrar en el mercado laboral para generar ingresos para cancelar deudas o para atender necesidades de consumo inmediato, es importante ayudarles a resistir la tendencia a la baja de sus remuneraciones y otras formas de discriminación en todos los aspectos de las relaciones de trabajo y empleo. Existen bastantes ejemplos de acciones que se han visto coronadas por el éxito en la organización de las trabajadoras del sector informal. La Asociación de Trabajadoras por Cuenta Propia (*Self-Employed Women's Association, SEWA*) de Ahmedabad y el Foro de las Trabajadoras (WWF) de Madrás constituyen ejemplos destacados a este aspecto. Dada la magnitud del problema y la multitud de obstáculos a los que se enfrentan estas trabajadoras, cualquier forma de organización – cooperativa, sindicato, ONG o cualquier coalición con otros grupos – que pueda contribuir de forma significativa a fortalecer a la mujer sería apropiada. Analizando el papel de la Asociación de Trabajadoras por Cuenta Propia y WWF, Uma Ramaswamy (1997) considera que «la manera de ganarse la vida y de mantener su posición en el hogar y en la sociedad se halla estrechamente vinculada con una cantidad de otros procesos que tienen lugar en esta última, y si no se establecen vínculos apropiados, cualquier estrategia de intervención sólo generará procesos de aislamiento». Recalca también la necesidad de establecer redes y grupos de presión que aporten una mayor visibilidad y apoyo político al movimiento de las mujeres.

La mujer trabajadora no sólo sufre discriminación en materia de salarios y empleo sino también acoso sexual. A pesar de las recientes decisiones del Tribunal Supremo en la causa Visakha contra Estado de Rajastán y Otros y en la causa Apparel Export Promotion Council contra A. K. Chopra en 1997 y 1999, respectivamente, que establece normas, directivas y orientaciones para proteger a la mujer trabajadora del acoso sexual, pasará mucho tiempo antes de que se sienta su impacto en las zonas rurales.

10. Organizaciones no gubernamentales y sector no estructurado o informal

El Centro Nacional del Trabajo (*National Center for Labour*, NCL) es un foro de los trabajadores del sector no estructurado o informal que tuvo su origen en las iniciativas de algunos sindicatos y universitarios activos en la organización de los trabajadores. El preámbulo de la Constitución del NCL establece que «Las formas y estrategias sindicales tradicionales no se adaptan al sector no estructurado o informal. Pese a las dificultades encontradas, se ha intentado organizar a los trabajadores de dicho sector sobrepasando incluso la forma tradicional de organización sindical. No obstante, su número y el alcance de esta acción no son muy grandes». Los centros sindicales no desempeñaron ni manifestaron su opinión en la formación del NCL. El Centro se considera a sí mismo como una organización que sólo representa a sus afiliados y que trasciende la afiliación a partidos políticos. Todos los sindicatos, asociaciones, cooperativas, federaciones y confederaciones de trabajadores del sector no estructurado o informal que están de acuerdo con los objetivos y metas del NCL son bienvenidos. La afiliación está abierta tanto a las organizaciones que figuran en los registros como a las que no figuran en ellos. El NCL ha empezado a ser noticia incluso antes de que se haya registrado.

La estructura orgánica del NCL abarca un Consejo General, un Comité Ejecutivo y una Secretaría. La Constitución propuesta establece que el Consejo General es el órgano en el que se toman las decisiones. Este Consejo es elegido de forma democrática por las organizaciones miembros, que tendrán derecho a destituir o sustituir cualquier representante. Los miembros del Consejo General reflejarán la composición efectiva de los miembros en lo que se refiere a la representación de las mujeres y de las diferentes castas y comunidades.

El Comité Ejecutivo consta de 51 miembros que representan a todos los sectores. La Secretaría comprende nueve subsecretarías. La elección de estos órganos tuvo lugar en la Convención Fundadora del 28 de mayo de 1995.

El programa del NCL es poco ideológico y muy solidario. Su objetivo es asegurar los siguientes derechos de los trabajadores del sector no estructurado o informal: un salario mínimo nacional, es decir, común a todos los sectores y regiones; trabajo; sustento y pleno empleo; acceso y control de los recursos naturales; seguridad social contra la enfermedad, la incapacidad, la muerte y el desempleo – Seguro estatal de enfermedad para los empleados (ESI), Fondo de previsión (PF), pensiones, seguros, subsidios por desempleo, etc; derechos específicos para las mujeres tales como subsidios por maternidad, servicios de guardería, etc; viviendas adecuadas; igualdad de oportunidades en la educación, asistencia sanitaria; acceso a los bienes esenciales a través del sistema público de distribución y, para todos, igual remuneración por un trabajo de igual valor.

El NCL ha generado cierta euforia en algunos sectores y escepticismo en otros, incluyendo los centros sindicales nacionales. En conjunto, no pudo mantener el ritmo que había establecido en su primer año de actividades porque incluso los trabajadores del sector estructurado o formal se han visto muy afectados por la liberalización económica y la mundialización. Los problemas del sector no estructurado o informal son tan desalentadores y complejos que en el contexto de una economía debilitada, un gobierno inestable y una pobreza y desempleo crecientes, el Estado no ha tenido ni la voluntad ni los medios de obligar al NCL o cualquier otro órgano sindical a emprender las acciones necesarias.

11. Conflicto de intereses entre los sectores estructurado o formal y no estructurado o informal

Dado el dualismo del mercado laboral, algunos han llegado a calificar a los trabajadores del sector formal de «aristocracia laboral». Los intereses de ambos sectores son antitéticos y se considera que están en conflicto. Los trabajadores del sector estructurado, privilegiado y protegido, consideran que el sector menos privilegiado y desprotegido representa una amenaza para la continuidad de su posición actual.

En los discursos inaugurales del NCL no se ocultó tal animosidad. A este respecto, las airadas palabras de Ela Bhat (1995) son elocuentes:

«Cómo puedo olvidar el día de la Conferencia Anual de una central sindical en que, al hablar de la explotación de que son objeto las trabajadoras del sector informal como representante y delegada de la SEWA, fui abucheada y puesta en ridículo. Ningún delegado me apoyó en ese momento, salvo los afiliados a la SEWA. Tuvinos que tragarnos esa humillación. ¿Qué lugar ocupan los trabajadores del sector informal en el movimiento laboral? Este sector continúa sin representación alguna en las instancias en que se toman las decisiones. Queremos estar representados en ellas. Sostengo que tal situación se mantiene debido a la actitud del Gobierno y de los sindicatos del sector formal que representan apenas un 7 por ciento de la mano de obra del país, de la cual sólo un 25 a 30 por ciento está sindicada. Dejen que constituyamos nuestra fuerza organizándonos para reclamar nuestro sitio legítimo. Cuando el trabajo en el sector informal se reconozca, toda la estructura de la sociedad – económica y social – cambiará. Los sectores público y privado por supuesto permanecerán, pero el sector que representa a la mayoría de la población será el más importante pilar de la economía nacional. Nosotros somos ese sector».

Sanyal (1994) menciona otros puntos de vista: «Los trabajadores informales perciben que sus posibilidades de integrar el mercado laboral del sector estructurado se ven limitadas por los elevados salarios que reciben los trabajadores de dicho sector. Los intereses de ambos sectores laborales son diametralmente opuestos y es casi imposible que establezcan vínculos institucionales entre sí. Algunos incluso han sugerido que si se reduce el antagonismo entre los dos sectores, las ONG o los trabajadores del sector no estructurado nunca deberían afiliarse a los sindicatos de los trabajadores del sector estructurado porque éstos terminarían tragándoselos para emplearlos después según sus propios intereses».

Hasta ahora – por lo menos hasta que el NCL recibiera la publicidad que obtuvo – los trabajadores de ambos sectores nunca se enfrentaron abierta o directamente. Sanyal presenta las siguientes razones de tal situación:

- a) no todos los trabajadores del sector informal están interesados en obtener un trabajo en el sector formal; al contrario, a muchos trabajadores del sector formal les gustaría cambiarse al sector informal para empezar su propia empresa;
- b) un creciente porcentaje de trabajadores pertenece a ambos sectores;

- c) dentro de la misma familia, un miembro – generalmente el cabeza de familia – trabaja en el sector formal, mientras que por lo general la mujer o bien trabaja en el sector informal o dirige allí una microempresa;
- d) los trabajadores con bajos ingresos de ambos sectores viven generalmente en las mismas vecindades y tienen problemas similares de falta de servicios básicos.

Las ONG o los sindicatos en el sector estructurado y no estructurado continuarán compitiendo, cooperando o complementándose en las esferas que se describen a continuación.

1. Temas sindicales Las actitudes de los dirigentes de los sindicatos centrales en la India respecto del papel de las ONG han sido generalmente positivas, especialmente en lo que se refiere a la organización de los trabajadores del sector informal. Reconocen que la tarea es enorme y que necesitan el apoyo y la colaboración de cuantos socios puedan y quieran prestar ayuda. No resulta exagerado decir que los dirigentes sindicales del sector estructurado se han olvidado, o se han desacomodado, en cierta manera del trabajo en el terreno. Incluso cuando intentan organizar a los trabajadores rurales eligen métodos inapropiados. Por ejemplo, Sen (1996) se refiere al caso de la Central de Sindicatos Indios (CITU) que organizó un campamento de educación de los trabajadores rurales en los siguientes términos: «En este campamento figuraban en el orden del día temas nacionales e internacionales como la nueva política económica del gobierno, la política comercial industrial y extranjera, las propuestas de Dunkel, la historia y el desarrollo del movimiento sindical en la India, etc. No es difícil imaginar que el auditorio compuesto de trabajadores prácticamente analfabetos hacía los mayores esfuerzos por mantenerse atento a las palabras que resonaban en los micrófonos. Tanto era su temor de perder su trabajo y verse envueltos en la competencia sin merced del mercado laboral. Este es un error típico de los programas elaborados a nivel central para organizar a los trabajadores del sector informal que tiene que evitarse en el futuro».

2. Del pleito a la legislación. El papel que desempeñan los sindicatos, y en especial las organizaciones sindicales centrales (CTUO), es muy importante para apoyar la causa de los trabajadores del sector informal, en particular la de los trabajadores temporales o los subcontratados que diariamente y con regularidad deben

ponerse en contacto con el sector estructurado por la naturaleza misma de su trabajo. Por ejemplo, el caso más reciente se refiere a la sentencia del Tribunal Supremo en la causa Gujarat Electricity Board contra Hind Mazdoor Sabha en 1995. Esta sentencia faculta a los tribunales laborales para intervenir cuando el contrato es ficticio y concede a los sindicatos y a otros el derecho de actuar en justicia cuando se trate de trabajo en régimen de subcontratación. Los CTUO han jugado también un importante papel en la rápida elaboración de ordenanzas aplicables a los trabajadores de la construcción y en su incorporación en leyes, así como en conseguir que se acepten y se apliquen. Han tenido asimismo un importante papel en la elaboración de enmiendas a la Ley sobre el trabajo en régimen de subcontratación (regulación y abolición) de 1970, con base en la experiencia obtenida en su aplicación y en las recientes sentencias de los tribunales. Los pleitos de interés público por parte de los particulares y las ONG tuvieron consecuencias positivas para los trabajadores del sector informal y desprotegido. Estos datan del comienzo de los años ochenta, cuando el Tribunal Supremo criticó a la administración de Delhi y ordenó que se pagaran los salarios mínimos a los trabajadores contratados para la preparación de los juegos asiáticos en Delhi. Otro caso importante es el de BMM contra Union of India, relativo a la situación de trabajo en régimen de servidumbre.

3. Tecnología y bajos costos laborales. Ramaswamy (1990) argumenta que los trabajadores del sector estructurado no están perdiendo empleos por la tecnología sino por la subcontratación de trabajo a un costo menor fuera de la empresa, la subcontratación de tareas auxiliares, etc. en estos términos: «El constante aumento del trabajo inseguro que cada vez incrementa su parte en la producción que antes estaba a cargo de los trabajadores permanentes hace que los sindicatos y sus afiliados no puedan continuar considerándose como enclaves protegidos por mucho tiempo». A este respecto cita a un dirigente sindical de una industria de fertilizantes: «En la empresa, los trabajadores subcontratados doblan en número a los trabajadores permanentes. Nosotros [los permanentes] estamos a cargo de los procesos; ellos realizan todas las tareas manuales que exigen mucho trabajo. Esto está empezando a desgastar nuestro poder de negociación. Somos nosotros los que estamos resultando marginados porque pueden prescindir de nosotros. Si hacemos una huelga, los empleados pueden

reemplazarnos fácilmente pero no pueden prescindir de los trabajadores subcontratados». Ramaswamy entonces advierte: «Cuando se puede obtener trabajo barato sólo con buscarlo, los emolumentos de los trabajadores sindicados provocan envidia, desaprobación, hostilidad y será difícil mantenerlos.»

12. Programa de acción

1. El bajo índice de alfabetización, la escasa formación, la pobreza y el desempleo creciente son los principales impedimentos para la mejora de la condición de los trabajadores del sector estructurado. Se tiene que prestar atención al desarrollo social y promover políticas agresivas de promoción del empleo. Mientras el analfabetismo, la pobreza y el desempleo continúen aumentando, las políticas gubernamentales y las iniciativas e intervenciones sindicales o legislativas no darán muchos frutos; éstos dependerán más bien de la existencia de un mercado laboral equilibrado y de una economía sana.
2. En último término, tal y como advierte Alfred Marshal, si la demanda de trabajo es débil y si la demanda del producto del trabajo también lo es, el potencial de sustitución del trabajo por otros recursos es elevada, y si la proporción de los costos laborales respecto del total de los costos es elevada, resultará difícil para los sindicatos mejorar las condiciones de vida de sus afiliados y proteger sus puestos de trabajo y sus remuneraciones. Sin embargo, si la política laboral y las leyes de trabajo se amplían hasta abarcar al sector no estructurado o informal, se podría revertir la tendencia.
3. La administración e inspección del trabajo también deberían reforzarse y ser más efectivas. Sin una presencia fuerte del movimiento sindical en el sector informal, no se cumplirán las leyes laborales y la inspección del trabajo no se hará realidad.
4. Los mandantes tripartitos deberían estar adecuadamente representados en el sector informal.
5. Los salarios mínimos deberían ser indizados.
6. Los centros sindicales nacionales deberían crear un comité separado, encargado de organizar al sector no estructurado o informal. Dicho comité debería contar con un presupuesto que le permita emprender campañas organizativas y programas de formación.

7. Los sindicatos deberían establecer redes de relaciones y formar alianzas con otros grupos de interés tales como los medios de comunicación y las ONG.
8. Los convenios colectivos en el sector informal deberían registrarse ante el gobierno que corresponda. Deberían firmarse preferentemente en el curso de la conciliación para hacerlos legalmente obligatorios y para asegurar que los términos acordados no estén en contradicción con las disposiciones legales vigentes.

L. Mishra (1997), Secretario del Ministerio del Trabajo del Gobierno de la India, expuso el programa de su ministerio en los siguientes términos:

«Nos gustaría garantizar que:

- a) el trabajo no se lleva a cabo en condiciones infrahumanas;
- b) los trabajadores no son objeto de prácticas injustas en lo que se refiere a la remuneración, despidos y terminación de la relación de trabajo;
- c) se pagan salarios justos y razonables que progresivamente permitan alcanzar el nivel de los salarios de subsistencia; y
- d) se ofrece un mínimo de seguridad contra riesgos tales como lesiones y accidentes laborales, enfermedad, maternidad, invalidez y ancianidad.

Bibliografía

- Abraham, A. 1980. «Beedi Workers of Bombay», *Economic and Political Weekly*, XV (44), págs. 881-882.
- Acharya, S.; José A.V. 1991. *Employment and mobility: A study among workers of low income households in Bombay City*, Nueva Delhi, OIT-ARTEP.
- Anant, T.C.A.; Sundaram, K. 1998. «Wage policy in India», *The Indian Journal of Labour Economics*, 41(4), págs. 815-834.
- Arora, S.L.; Yadav S.K.; Thankachan T.; Sahai J. 1998. «Data Base for Employment Planning in Informal Sector», *Manpower*, XXXIV(1), págs. 131-144.
- Avachat, A. 1978. «Beedi Workers of Nepani», *Economic and Political Weekly*, XIII (30), págs 203-5.
- Basu, T. 1977. «Hosiery Workers in Calcutta», *Economic and Political Weekly*, XII (51), pág. 262.
- Bath, E. 1995.
- Baxi, U. 1994. «Unorganized Labour? Unorganized Law?», en Debi Saini (director): *Labour Law, Work and Development*, Essays in honour of P.G. Krishnan, págs. 3-19.
- Bhalla, S. 1997. *Address to the 36th session of All India Trade Union Congress*, Amritsar, octubre.
- Bhat, E. 1995. Discurso principal pronunciado con ocasión de la inauguración del Centro Nacional Laboral, Bangalore.
- Bose, A.N. 199. *The informal sector in Calcutta metropolitan economy*, Ginebra, OIT, (mimeografiado).
- Brahmananda, P. R. 1999. «Economy – A perspective: Lagging real wages and rising per capita income», *The Hindu*, 6 de febrero de 1999.
- Breman, J. 1996. *Footloose labour: Working in India's informal economy*, Cambridge University Press.
- . 1998. «The rural informal sector reconsidered», en R. Radhakrishna y A. N. Sharma (directores): *Empowering rural labour in India: market, state and mobilisation*, págs. 103-112.
- Central de Sindicatos Indios (CITU). 1994. *Commission Papers*, Octava Conferencia, CITU, Patna, 3-7 de marzo, 1994, Nueva Delhi.
- CMIE. 1998. «Factor incomes», Cap. 14, *National Income Statistics*, Mumbai, febrero.
- Congreso Nacional de Sindicatos de la India (INTUC). 1998. *Project on organising the unorganized workers – Activity Report of INTUC-ICFTU-APRO Project*, Nueva Delhi.
- Congreso Panindio de Sindicatos (AITUC). 1997. «Unorganized sector, Agri-Labour and Caste-Class», *AITUC Education Series 3*, Nueva Delhi.
- Das, S. K. 1998. «Wage Policy Issues in the Informal Sector», *The Indian Journal of Labour Economics*, 41(4), págs. 893-902.
- Dasgupta, B. 1973. «Calcutta's Informal Sector», *IDS Bulletin*.
- Davala, S. (director). 1994. *Unprotected Labour In India: Issues and Concerns*, Friedrich Ebert Stiftung, Nueva Delhi.
- D'Souza, R. 1994. «Informalisation of Work and the Legal Process», en S. Davala (directores): *Unprotected Labour in India: Issues and Concerns*, Nueva Delhi, Sage, págs. 139-168.
- Gupte, V.; Muthuswamy, R. 1990. «Role of Trade Union Centres», en S. T. Swawant; Ratna, S. y Klaus V. (directores): *Planning and Labour*, Delhi, Atma Ram & Sons, págs. 140-141.
- Gobierno de la India. 1997. *Report of the Working Group on Labour for the 9th Plan*, Nueva Delhi, Planning Commission, pág. 10.
- . 1998. *Annual Report of the Ministry of Labour, 1997-98*, Ministerio de Trabajo, Nueva Delhi.
- . 1969. *National Commission on Labour*, Nueva Delhi.
- . 1987. *National Commission on Women*, Nueva Delhi.
- . 1992. *National Commission on Rural Labour*, Nueva Delhi, pág. 213.
- Issac, M.T. 1982. «Class struggle and structural changes: Coir mat and matting industry in Kerala 1950-1980», *Economic and Political Weekly*, XV(III) (1), págs. 13-29.
- Kabra, K.N. 1998. «The urban informal sector: Supportive Action», *Manpower Journal*, XXXIV (1), abril-junio, págs. 163-182.
- Kalpagam, U. 1981. «Labour in small industry: Case of export garments industry in Madras», *Economic and Political Weekly*, XVI (48), págs. 1957-68.
- Kannan, K. P. 1998. «State and union intervention in rural labour: A study of Kerala», en R. Radhakrishna y Alakh R. Sharma (directores): *Empowering Rural Labour In India: Market, State and Mobilisation*, Nueva Delhi, Institute for Human Development, págs. 343-372.

- , y Ravi Raman, K. 1998. «Neither here nor there: informal sector workers in South Gujarat», *The Indian Journal of Economics*, 41 (1), págs. 125-132.
- Kulshreshtha, A. C.; Singh, G. 1998. «Contribution of unorganized sector in the Indian economy», *Manpower Journal*, XXXIV (3), octubre-diciembre, págs. 45-68.
- Kumar, A. 1997. «The informal sector in India: trade union initiatives», en Ruddar Datt (director): *Organising the Unorganised*, Nueva Delhi, Vikas, págs. 283-302.
- Kundu, A. 1998. «Introduction», número especial dedicado al sector informal, *The Indian Journal of Labour Economics*, 41(3), págs. 439-448.
- Mies, M. 1982. *The lace makers of Narsapur*, Zed Books, Londres.
- Mishra, L. 1997. «Organising the unorganized labour: Myth, reality and possibility», *The Indian Journal of Labour Economics*, 41(1), págs. 53-66.
- , 1999. «The informal sector in India», documento presentado a la Conferencia Nacional organizada por OIT/ETM/Ministerio del Trabajo sobre *Agenda for Change - Indian Industrial Relations*, 28-30 de enero, Hyderabad, Nueva Delhi, ILO, mimeografiado, pág. 33.
- Mohandas, M. 1980. «Beedi workers in Kerala: Conditions of life and work», *Economic and Political Weekly*, XV (36), págs. 117-123.
- Moser, C.N. 1989. «Gender planning in the Third World: Meeting practical and strategic gender needs», *World Development*, 17 (11).
- Mukhopadhyay, S. 1998. «Women in informal sector», *Manpower Journal*, XXXIV (1), abril-junio, págs. 251-259.
- Nadkarni, M.V. 1990. «Overview and Recommendations on behalf of the Study Group of Organisation of Rural Labour and the Role of Government, Union and Voluntary Agencies», *National Commission on Rural Labour; Institute for Social and Economic Change*, Bangalore (mimeografiado).
- Nambiar, A.C.K. 1997. «Unorganised labour unionism: The case of headload workers in Kerala» en Ruddar Datt (dir.): *Organising the Unorganized Workers*, Nueva Delhi, Vikas, págs. 161-209.
- Papola, T.S. 1987. «*The urban informal sector in a developing economy: A study of informal sector in Ahmedabad*», Indian Institute of Management, Ahmedabad (mimeografiado).
- , 1997. «Keynote Address to ILO-IAMR Seminar on Employment Promotion in the Urban Informal Sector», Nueva Delhi, diciembre, págs. 14-15, 1995, *Manpower Journal*, XXXIV (1), abril-junio, págs. xiii-xiv.
- Parthasarathy, G. 1996. «Unorganised sector and structural adjustment», *Economic and Political Weekly*, 13 de julio.
- Pillai, S.M. 1996. «Social security for workers in the unorganised sector: Experience of Kerala», *Economic and Political Weekly*, 21(31).
- Rai, A. 1998. «Assisting informal sector enterprises in India - Policy issues and strategies», *Manpower Journal*, XXXIV (1), págs. 154-161.
- Raju, R. S. 1984. «The urban informal sector in India - A case study of Visakhapatnam», Tesis de doctorado, Waltair, Andhra University.
- Ramanujam, M.S.; Awasti, I.S. 1994. «Wages, working and living conditions of workers in the informal sector», *Indian Journal of Labour Economics*, 37(3).
- Ramaswamy, E. A. 1990. «Trade unions and unorganized labour», en S. T. Swawant; Ratna Sen; Klaus Voll (directores): *Planning and Labour*, Delhi, Atma Ram y Sons, pág. 136.
- Ramaswamy, U. 1997. «Organising with Gender Perspective», en Ruddar Datt (director): *Organising the unorganised workers*, Nueva Delhi, Vikas, págs. 161-209.
- Reddy, D. 1998. «Union intervention in rural markets: The experience of Andhra Pradesh», en R. Radhakrishna and Alakh N. Sharma (directores): *Empowering rural labour in India: Market, state and mobilisation*, Institute for Human Development, Nueva Delhi, págs. 373-394.
- Ruddar Datt (director). 1997. *Organising the unorganised workers*, Vikas, Nueva Delhi.
- Ruddar Datt (ed.). (1997). *Organising the unorganised workers*, New Delhi, Vikas Publishing House Ltd.
- Sankaran, T.S.; Rao, V.R. 1997. *The Urban Informal Sector in India: A Study of Govindpuri (Delhi)*, FES and Jaishankar Memorial Centre, Nueva Delhi.
- , y Subramanya, R.K.A.; Wadhawan, S.K. 1994. *Development of Social Security Programmes in Developing Countries*, Nueva Delhi, Har-Anand.
- Sanyal, B. 1994. *Cooperative autonomy: The dialectic of State-NGO relationship in developing countries*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Research Series 100, Ginebra, pág. 53.
- Sardana, M.G. 1998. «Data and information base of informal sector», *Manpower Journal*, XXXIV (1), págs. 125-130.
- Sawant, S.T. 1990. «Link cadre development - conceptualisation and practice», en S.T Sawant; Ratna Sen; Klaus Voll (dir.): *Planning and Labour*, Delhi, Atma Ram and Sons, págs. 206-215.
- Sen, Ratna. 1996. «Industrial relations in West Bengal», *IIRA Newsletter*, págs. 19-20.
- , 1997. «Organising the unorganised labour», en Ruddar Datt (director): *Organising the Unorganised Workers*, Nueva Delhi, Vikas.
- Singh, S. 1979. «Organisation of Carpet Industry in Bhadohi», *Economic and Political Weekly*, XXIV (21), págs. 69-71.
- Singh, M. 1990. *The political economy of unorganized industry - A study of the labour process*, Nueva Delhi, Sage.
- Sundaram, S.K.G. 1997. «Organising the unorganised urban labour: Case studies from Maharashtra» en Ruddar Datt (director): *Organising the unorganised workers*, Nueva Delhi, Vikas, págs. 95-105.
- Suryanarayanan, S. S. 1998. «Information base for informal sector», *The Indian Journal of Labour Economics*, 41(3), págs. 459-474.

Glosario

- aanganwadi*: trabajadoras sociales remuneradas por impartir educación extraescolar y cuidar niños y ancianos.
- banjar*: tierras estériles.
- beedi*: cigarrillo liado a mano.
- betel*: hojas que se mascana las que se agregan ciertos condimentos.
- gram panchayat*: institución local de autogobierno.
- kendu*: hoja utilizada en la confección manual de cigarrillos.
- rickshaw*: triciclo o vehículo ligero de dos ruedas y toldo que sirve para el transporte de personas.

Nota

¹ La Comisión de Salarios Justos, designada por el gobierno en 1948, elaboró una fórmula de tres etapas para conseguir incrementos salariales según el progreso económico alcanzado. En la base se encuentra el concepto de «salario mínimo» que es el salario de base que permite subsistir preservando la eficiencia en el trabajo. En la cima se encuentra el «salario de vida» que, agregándose al salario mínimo, permite vivir con cierto «bienestar, aunque sobriamente» y asegurarse contra eventuales infortunios. El concepto de «salario justo» se encuentra entre los dos anteriores: aunque su límite inferior se establece en virtud del nivel mínimo de subsistencia apunta hacia un límite superior que dependería de la situación en que se encuentre la empresa.

Filipinas

Los sindicatos pueden desempeñar un importante papel de enlace entre el sector no estructurado y los organismos e instituciones que orientan la política, así como en el desarrollo de la capacidad de dicho sector para comprender las cuestiones que le afectan y negociar con las autoridades pertinentes.

Sandra Yu
Consultora

1. El sector no estructurado de Filipinas

Se considera en el presente estudio la medida en que los sindicatos responden a la expansión de los mercados de trabajo en el sector no estructurado y se señalan las oportunidades de integración de los trabajadores del sector informal en las estructuras sindicales, así como los obstáculos que ello plantea. Se estudian las diversas iniciativas adoptadas por grupos de trabajadores en Filipinas, poniéndose de relieve los enfoques innovadores que se aplican o consideran actualmente. El estudio también pone de relieve los elementos positivos que los sindicatos aportan a esta nueva actividad y sus limitaciones, y define sus necesidades en materia de adquisición de competencias para que puedan mejorar eficazmente su acceso al sector.

La primera parte trata de la cuestión del sector no estructurado en Filipinas y de su evolución. Presenta una reseña de la magnitud y las características del sector informal, así como de los factores que han contribuido a su expansión. La segunda analiza cómo los sindicatos responden a las necesidades de dicho sector, sus éxitos y las dificultades con que tropiezan, y cómo modifican sus estructuras para integrar estas categorías no tradicionales de trabajadores. En la parte tercera se explican los retos que se plantean para los sindicatos y sus necesidades para abrirse camino en este sector, y la parte cuarta formula propuestas y señala orientaciones en materia de acción futura.

1.1. Introducción

En el último decenio se ha reconocido cada vez más en Filipinas la existencia del sector no estructurado. Basta con echar una mirada a la

vida de la calle – vendedores, conductores de taxis triciclo, buhoneros, vendedores de alimentos, zapateros remendones – para comprender la importancia del trabajo informal. Este reconocimiento empezó con la crisis económica del decenio de 1980, en que muchos trabajadores perdieron su empleo. Como consecuencia de la falta de oportunidades para ocupar un empleo productivo, muchos trabajadores se vieron obligados a crear su propia actividad y ejercer un empleo independiente en el sector no estructurado, mientras que los que tenían la suerte de conservar su empleo lo conseguían con salarios erosionados por una tasa de inflación de dos cifras que los obligaba a recurrir a actividades complementarias. Se consideró en general que, durante un período, el empleo independiente fue el que había mantenido a flote muchos hogares e incluso la economía de Filipinas.

En la actualidad, Filipinas se enfrenta de nuevo con la terrible perspectiva de un desempleo masivo. Como consecuencia de las presiones de la competencia debidas a la mundialización, y sobre todo de la crisis financiera en Asia, se registraron en Filipinas 64.859 despidos en un período de sólo cinco meses (enero-mayo de 1998), inmediatamente después de los primeros azotes de la crisis de fines de 1997. Esta cifra rebasó incluso la que se había registrado en todo el año de 1997, que había ascendido a 62.736 pérdidas de empleo. Igualmente inquietante fue el aumento de hasta el 13,1 por ciento en la tasa de desempleo registrada en abril de 1998, porcentaje que representaba a 4,2 millones de personas, o sea, un aumento de 1,7 millones en comparación con el trimestre anterior y de 1,0 millón en comparación con el mismo trimestre en 1996.

Como sugiere la experiencia del decenio de 1980, las pérdidas de empleo en el sector es-

estructurado se acompañarán con un desarrollo del sector informal, en que las condiciones de trabajo son inestables en su mayor parte y carecen de protección. Esta situación causa mucha inquietud entre los diversos grupos de trabajadores sindicados de Filipinas, cuyas filas se ven diezmadas por despidos brutales y por el aumento de la subcontratación. Un factor más positivo es el hecho de que esta situación ha conducido por doquier a reconsiderar cómo los sindicatos pueden reaccionar y recurrir a su actividad sindical tradicional para responder a los cambios en la organización del trabajo con el fin de satisfacer los anhelos de los trabajadores en general y de sus afiliados en particular.

1.2. Evolución del sector no estructurado en Filipinas

Como se ha dicho ya, la importancia de la economía no estructurada es más aparente durante las crisis económicas como consecuencia de la dislocación del mundo del trabajo. Sin embargo, el trabajo informal es un fenómeno que existe desde hace mucho tiempo y ha aumentado en los últimos decenios. La razón de ser esencial de la economía no estructurada ha de atribuirse a la incapacidad del sector estructurado para crear oportunidades adecuadas de empleo para los que buscan trabajo y ofrecer recursos productivos a los pequeños empresarios.

En su política de industrialización rápida en el decenio de 1960, Filipinas centró su estrategia de desarrollo en el fomento de industrias establecidas en zonas urbanas, en un número reducido de grandes empresas y en una producción con gran densidad de capital. Se recurrió a una combinación de instrumentos de política para alcanzar este objetivo, incluida una moneda sobrevaluada que abarató la importación de equipo pero sancionó la exportación de productos agrícolas; la concesión de exoneraciones fiscales para la importación de equipo; y la con-

cesión de privilegios a determinadas industrias, como licencias de importación, créditos en divisas extranjeras y créditos subvencionados. De hecho, el crédito se limitó a las empresas grandes establecidas en centros urbanos y absorbió el ahorro acumulado por las zonas rurales negándose al mismo tiempo oportunidades análogas a las pequeñas empresas.

Esta estrategia también orientó las actividades de desarrollo del Estado hacia el fortalecimiento de las grandes empresas. Organismos oficiales como los bancos, los órganos de control del Gobierno, los servicios de formación y las redes de comercialización solían elaborar sus programas y previsiones en función del grado de desarrollo técnico y de la magnitud de las grandes empresas, concediendo solamente a las pequeñas empresas escasas oportunidades de acceso a los recursos y a la protección que ofrecían.

El efecto general de esta estrategia fue un estancamiento de la producción agrícola, un régimen oligárquico de propiedad de los bienes y un desempleo masivo. Las empresas locales también se vieron ahogadas por este acceso desigual a los recursos. Por consiguiente, puede decirse que el sector no estructurado se creó a raíz de esta situación caracterizada por escasas oportunidades de creación de empleo y de desarrollo de la pequeña empresa.

Los datos incluidos en el cuadro 1 permiten hacerse una idea de la situación respecto a las personas que emigraron del sector rural en busca de empleo (reduciendo la parte que la agricultura representaba en el empleo total) en una industria moderna que no tenía capacidad suficiente para ofrecerles lo que esperaban (como muestra la parte que la industria representa en el empleo total y que prácticamente no se ha modificado). Por consiguiente, las personas en busca de empleo acabaron integrándose en el sector de los servicios, que ha absorbido a la mayor parte de la fuerza de trabajo (ya

Cuadro 1. Participación en el empleo total y en el PIB por sectores

	1965	1997
Participación en el empleo total		
Agricultura	57	40
Industria	15	17
Servicios	28	43
Participación en el PIB		
Agricultura	26	21
Industria	28	36
Servicios	46	43

Fuente: Anuario Estadístico de Filipinas, 1978 y 1998.

que la parte que representa en el empleo total aumentó considerablemente). Sin embargo, se comprueba que si bien muchas personas consiguieron empleo en el sector de los servicios, este último no ofrece actividades muy productivas (como muestra el estancamiento de la parte que el sector de los servicios representa en el PIB a pesar de ocupar a una proporción más importante de trabajadores). Tal vez pueda llegarse a la conclusión de que tareas de baja productividad en el sector no estructurado constituyen una parte importante de las actividades del sector de los servicios (que se tienen parcialmente en consideración en las cuentas nacionales de ingresos).

En economías en que las oportunidades de empleo y desarrollo empresarial son relativamente escasas, los cauces de distribución del crecimiento económico son angostos. En situaciones de esta naturaleza, se considera que el sector no estructurado presenta características de endemia. Aumenta en períodos de reducción de la actividad económica pero no disminuye en proporción en períodos de expansión y recuperación de esta actividad porque no existen los mismos cauces de distribución. Por esta razón, el sector no estructurado y el subempleo continúan siendo una característica constante de la economía (Martínez, 1990).

1.3. Magnitud y características del sector no estructurado

¿Cuál es la dimensión del sector no estructurado en Filipinas? Esta dimensión no puede evaluarse todavía con precisión con el sistema actual de estadísticas. Los instrumentos estadísticos actuales se han elaborado para empresas visibles, por lo cual se excluyen de los mismos las actividades realizadas en muy pequeña escala, sin lugar fijo y que no pueden cuantificarse fácilmente. Sin embargo, se han hecho estimaciones basadas en categorías de actividad profesional que reflejan aproximadamente las del sector no estructurado, a saber, actividades por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados. Con arreglo a estas categorías de actividad, la dimensión del empleo en el sector no estructurado de Filipinas ha representado aproximadamente un 50 por ciento del empleo total en los últimos años.

Otro método para estimar el empleo no estructurado conduce a porcentajes muy superiores. Este método, denominado «residual», evalúa el empleo total en la economía con arreglo a encuestas de la mano de obra por hogares y el censo de establecimientos de la en-

cuesta anual de establecimientos que abarca las empresas con razón social. Se estima que la diferencia entre los datos relativos a los hogares y los datos relativos a las empresas corresponde al empleo en el sector no estructurado. Basándose en este método, se estimó que en 1988 el empleo en el sector no estructurado representaba entre el 85 por ciento y el 90 por ciento del empleo total en el sector privado y, en 1993, entre el 80 por ciento y el 91 por ciento del empleo en los sectores del comercio, los servicios y el transporte (únicos sectores en que se realizaron esas estimaciones) (Alonzo, 1996).

En lo que atañe a las características del empleo en el sector no estructurado, una encuesta realizada en la zona metropolitana de Manila en 1988 y actualizada en 1996 aporta información sobre los operadores del sector no estructurado, sus trabajadores y su actividad comercial. Casi todos los operadores (96 por ciento) son cuando menos mayores de 25 años y 62 por ciento de ellos son mujeres. Aproximadamente un 25 por ciento de ellos han desempeñado su actividad durante menos de tres años y casi la mitad durante un período de tres a diez años. Una pequeña mayoría de estas personas se dedicó a una actividad informal para completar los ingresos de su hogar. En la actualidad, la mitad de las empresas representan la fuente principal de ingresos de las familias (100 por ciento en el caso de los servicios de conservación y reparación y 86 por ciento en el de los servicios personales). Se estima que 84 por ciento de estas empresas ocupan a un trabajador o dos, y más de 80 por ciento de estos últimos declaran haber trabajado más de nueve horas diarias y más de cinco días semanales. Como podían sugerirlo los recursos limitados de información comercial y técnica, el 81 por ciento de los encuestados declararon que eran los principales autores de sus iniciativas. Aproximadamente el 42 por ciento de los operadores estaban inscritos en los registros de las autoridades municipales y solamente el 10 por ciento en el del sistema nacional de seguridad social.

En una encuesta experimental sobre el sector no estructurado urbano realizada por la Oficina Nacional de Estadística (NSO) en 1995, en colaboración con la OIT, se comprobó que el comercio constituía el 47 por ciento de las actividades informales consideradas, y luego los servicios, (24 por ciento, incluidos hoteles y restaurantes), las industrias manufactureras (11 por ciento), el transporte (9 por ciento) y la construcción y la agricultura (3 por ciento cada una). Los datos son análogos en el caso de los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores

familiares no remunerados en actividades no agrícolas: en 1995, la actividad comercial absorbía el 52,7 por ciento de todos los trabajadores por cuenta propia y el 63 por ciento de los trabajadores familiares no remunerados; los servicios, el 18 y el 16 por ciento, respectivamente, y los servicios de transporte, el 14 por ciento y 5 por ciento. Las industrias manufactureras absorbían el 12 por ciento de los trabajadores familiares no remunerados.

Alonzo llegó a la conclusión de que las organizaciones profesionales predominaban en el transporte, en el que el 89 por ciento de las respuestas indicaban la existencia de organizaciones de esta naturaleza y el 78 por ciento que los interesados estaban afiliados a estas organizaciones. En muchas respuestas se consideraba que el problema principal era la falta de capital. Otras mencionaban el alcance limitado de los mercados y el costo elevado de las materias primas.

La encuesta NSO-OIT de 1995 permite hacerse una idea más clara de las condiciones de trabajo en el sector y de la protección que se ofrece (Joshi, 1997). Entre las quejas principales relativas a las condiciones de trabajo figuran el polvo, el agotamiento físico crónico y los dolores físicos. Estas se refieren especialmente a los trabajadores a domicilio. Otros problemas observados fueron la falta de ventilación, el calor excesivo, espacios de trabajo inadecuados, herramientas defectuosas y una organización deficiente de los lugares de trabajo. La encuesta también mostró que la mayor parte de los operadores (el 93 por ciento) no utilizaban equipo de protección.

En lo que se refiere a la protección social, la encuesta muestra que solamente el 15 por ciento de los operadores están inscritos en el Sistema Nacional de Seguridad Social (SSS) (resultado análogo al que llegó Alonzo). Entre las razones aducidas por no estar afiliados, se menciona la dimensión reducida de su actividad, el hecho de que la afiliación al SSS no sea obligatoria y de que, a juicio de las personas encuestadas, esa afiliación no es necesaria. Sin embargo, las mujeres tienen más interés que los hombres en estar protegidas por regímenes de seguridad social. Las personas interesadas en esos regímenes han expresado su preferencia por una protección social que abarque la enfermedad y las lesiones profesionales, las pensiones de vejez y los subsidios de educación.

Más de un 90 por ciento de las personas no están afiliadas a ninguna organización por el hecho de que no esperan ninguna ventaja o beneficio de ello o porque no conocen las asocia-

ciones profesionales existentes. Como se ha dicho, las condiciones son diferentes con los trabajadores del transporte, que en su mayoría están afiliados a una organización, principalmente por razones de contratación.

1.4. Marco jurídico e institucional

El marco jurídico e institucional dentro del cual funciona el sector no estructurado ha sido a menudo acusado de perpetuar la situación puesto que la dificultad de registrarse en los organismos estatales puede impedir que una empresa adquiera legitimidad y protección. Si bien ciertos estudios muestran que las empresas de algunos países continúan funcionando deliberadamente en pequeña escala en razón de las dificultades de procedimiento que obstaculizan su registro, el marco jurídico y normativo general plantea menos problemas para los trabajadores del sector no estructurado en cuanto a los requisitos que no resultan ser un impedimento mayor para los que deciden registrarse, ni una obligación imperativa para los que prefieren no hacerlo (Mead, 1994; FREED, 1996).

Además de su exclusión de los registros nacionales, las actividades informales pueden considerarse como excluidas de las fuentes institucionales de bienes productivos, de los sistemas de protección social y de la legislación del trabajo. Es a este respecto que el marco institucional y jurídico reviste más importancia, a saber, en lo que se refiere al acceso a los mercados principales, la tecnología, la financiación, la infraestructura, el sistema de seguridad social y las disposiciones protectoras de la legislación del trabajo.

1.4.1. Protección social

En Filipinas se ha establecido un marco jurídico que amplía el campo de la protección de la seguridad social para abarcar el sector no estructurado por medio de un sistema de seguridad social que ofrece una amplia gama de prestaciones, incluidos los ingresos de sustitución por concepto de vejez, invalidez, enfermedad y maternidad, así como subsidios por concepto de gastos de entierro o de hospitalización. Sin embargo, varias razones explican la tasa relativamente baja de afiliación de los trabajadores del sector no estructurado. Para muchos operadores de ingresos bajos del sector no estructurado, las contribuciones periódicas al seguro rebasan sus posibilidades, sobre todo cuando sus ingresos son estacionales o irregulares; incluso en el caso de los que quieren

afiliarse, las oficinas de recaudación funcionan a veces en lugares demasiado alejados de sus comunidades. En lo que se refiere a los trabajadores ocupados en empresas del sector no estructurado, sus propietarios no tienen la obligación de afiliarse cuando ocupan a menos de cinco trabajadores; en segundo lugar, muchas de sus condiciones de trabajo no se estipulan en un contrato por el hecho de que la relación entre empleador y trabajador no se rige a menudo por disposiciones obligatorias.

En su esfuerzo por poner la protección social al alcance de los grupos de ingresos bajos, el Gobierno estableció en 1995 el Programa Nacional de Seguros de Salud (NHIP), que trata de garantizar a todos el acceso al seguro de salud. Con arreglo a este programa, el interesado puede afiliarse a un conjunto de prestaciones de salud más limitado y menos oneroso que el sistema de seguridad social, que comprende una amplia gama de prestaciones a largo y corto plazo. La serie limitada de prestaciones de salud abarca los gastos de hospitalización, incluidos los gastos de internamiento y de comidas, los gastos médicos, los gastos de medicamentos durante el internamiento y los gastos de laboratorio. Se trata de una serie de prestaciones más limitada y más adecuada a las necesidades a corto plazo y a las posibilidades de los hogares de bajos ingresos porque abarca contingencias más inmediatas y frecuentes (como las mencionadas más arriba en las encuestas) y se fija en niveles mínimos de contribución.

Por otra parte, en cumplimiento de su cometido de cobertura universal, el NHIP ha establecido un programa para indigentes al que los hogares pobres puedan afiliarse por intermedio de las autoridades municipales. La totalidad de su contribución se subvenciona por el NHIP y las autoridades municipales (Bautista, 1998). Este programa se halla todavía en una fase incipiente.

1.4.2. *Legislación del trabajo*¹

En lo que se refiere a la legislación del trabajo relativa a las relaciones laborales y la protección del trabajador en el sector no estructurado, la legislación nacional se aplica teóricamente a toda la fuerza de trabajo. Sin embargo, según se establece en diversas disposiciones relativas a las relaciones laborales, incluidas las relativas a la organización sindical, la negociación colectiva y la solución de los conflictos, es evidente que sólo tienen acceso a estos derechos las personas que se benefician de relaciones de empleo claramente establecidas en el sector estructurado². Lo

mismo rige en el caso de las leyes relativas a normas de trabajo puesto que se aplican a «las personas ocupadas en establecimientos y empresas con o sin fines lucrativos pero que no sean empleados del Estado, personal externo, miembros de la familia del empleador que están a su cargo, ayudantes domésticos y trabajadores remunerados a destajo» (Ofreneo, 1996). Por otra parte, las normas relativas a la inspección del trabajo del Departamento de Trabajo sólo se aplican a los establecimientos que ocupan a cinco o más trabajadores. Los que ocupan a menos de cinco trabajadores reciben en lugar de ello «asesoramiento técnico» y tienen un plazo de un año para ajustarse a las normas laborales. Sin embargo, subsiste la cuestión de la oportunidad de la inspección en el sector no estructurado puesto que puede sumir a los trabajadores en una clandestinidad peor aún.

Es evidente que para la negociación colectiva debe existir una relación de empleo clara, pero los trabajadores que no tienen este privilegio – los trabajadores en general – pueden organizarse ellos mismos en cualquier forma de asociación profesional, incluidos sindicatos gremiales, cooperativas y mutualidades. Sin embargo, estas asociaciones funcionan con fines «distintos de la negociación colectiva». En 1997, el Departamento de Trabajo y Empleo publicó la orden ministerial 9 por la que se establecen principios rectores para el registro de estas organizaciones de trabajadores. En un esfuerzo por garantizar la aplicación adecuada de las normas laborales a las actividades por contrata, el Departamento de Trabajo también publicó las órdenes ministeriales («Departmental Order», en adelante DO) 5 (en 1992) y 10 (en 1997), en las que se especifican las obligaciones del contratista con el trabajador subcontratado, relación que durante mucho tiempo se había excluido de la categoría de relación de empleo. Si bien queda por demostrar la eficacia de esas leyes, hay indicios de que la orden DO 5 ha mejorado algo la situación. Por ejemplo, los trabajadores a domicilio se resisten en general a presentar quejas contra sus empleadores por temor a perder sus medios de existencia o a represalias; además, cuando presentan quejas a las autoridades del Estado, éstas se muestran poco dispuestas a atenderlas por considerar que no son organismos competentes para estas cuestiones (OIT, 1997). Ello pone de manifiesto la necesidad de más negociaciones y más vigilancia por parte de las organizaciones de trabajadores para velar por una aplicación adecuada de estos mecanismos.

En resumen, existen ahora oportunidades de organización más amplias para los trabaja-

dores del sector no estructurado, incluidos los sindicatos gremiales, cooperativas y asociaciones de trabajadores. Sin embargo, a los efectos de la negociación en general o de la negociación colectiva de la aplicación de las leyes y normas del trabajo, ha de existir una clara relación de empleo que excluye a las empresas del sector no estructurado. Habida cuenta de ello, se ha tratado de obligar a los «empleadores» que ocupan a trabajadores por contrata a cumplir con sus obligaciones con estos últimos aunque quede todavía por demostrar la eficacia de los mecanismos establecidos.

Por otra parte, la aplicación de las normas en las empresas del sector no estructurado puede conseguirse gradualmente por medio de incentivos y de campañas de concienciación, así como con la prestación a los empleadores del sector no estructurado de un apoyo centrado en la productividad, de manera que se sientan incitados a aplicar las normas laborales y estén en mejor situación de hacerlo. Por otra parte, los trabajadores del sector no estructurado pueden recibir asistencia para mejorar su capacidad de negociación y de conseguir acuerdos con sus empleadores (Ofreneo, 1996). Todos estos métodos pueden aplicarse por conducto de las asociaciones de trabajadores, los sindicatos gremiales o las cooperativas que se reconocen ahora en las leyes y directivas ya mencionadas.

2. Respuesta de los sindicatos a la situación del sector no estructurado

2.1. Replanteamientos sindicales

En la actualidad, los sindicatos reconsideran seriamente su función habida cuenta de los cambios que se registran en el mundo del trabajo. Antonio Asper, Vicepresidente encargado de las relaciones internacionales de la Federación de Trabajadores Libres (FFW) de Filipinas, describe el esfuerzo que la FFW viene desplegando desde hace diez años para convertirse en movimiento sindical social y representar no sólo a los trabajadores del sector estructurado, sino a los trabajadores de todos los sectores de la sociedad, incluidos los pobres de las zonas urbanas, los discapacitados y las personas de edad con el fin de integrarlos en su mandato y estructura.

Según Asper, este esfuerzo reviste tanto más importancia hoy día cuanto que las empresas reducen sus plantillas y adoptan disposiciones más flexibles. Estas medidas requieren que los sindicatos no traten solamente de responder a las necesidades de los trabajadores despedidos,

sino que consideren también las consecuencias prácticas y a largo plazo de esta tendencia para ellos: disminución del número de afiliados y pérdida eventual de influencia política y recursos financieros. Por otra parte, los sindicatos se exponen a convertirse en organización elitista si deciden ocuparse solamente de los afiliados de su base, que disminuyen rápidamente. Asper recuerda que esta orientación nueva hacia este sector fundamental de la sociedad representa de hecho un retorno a las raíces del sindicalismo, que empezó como movimiento de masas. Como manifestación concreta de su voluntad de convertirse en movimiento sindical social, la FFW modificó su constitución en octubre de 1998 para que pudieran afiliarse a la misma los trabajadores ocupados en todas las categorías de actividad no tradicionales.

La Alianza para el Trabajo y el Progreso (APL), en colaboración con la Red de Educación e Investigación Laborales (LEARN), señala análogamente el fracaso del sindicalismo tradicional para representar a la gran mayoría de los trabajadores ocasionales del sector no estructurado y de los trabajadores ocupados en el extranjero, y promueve el establecimiento de un campo de actividad más amplio para abarcar a todas las personas que puedan considerarse como «personas que trabajan». Esta nueva concepción del mundo del trabajo tiene por objeto tomar en cuenta sectores que se excluían hasta entonces, a saber, la mano de obra no asalariada del sector no estructurado, las reservas de mano de obra ocasional o en régimen de subcontratación, la mano de obra ocupada en el extranjero en régimen de subcontratación, los trabajadores domésticos, en su mayoría del sexo femenino, y los trabajadores desempleados. De la misma manera que la FFW, define este sindicalismo como «movimiento sindical social» y se define a sí misma como centro laboral multiforme que integra sindicatos registrados, asociaciones de área o industria, sindicatos nacionales, federaciones generales, asociaciones gremiales y comunitarias, y organizaciones de trabajadores (APL, sin fecha). Sus afiliados comprenden ahora asociaciones de conductores de vehículos de transporte de tres ruedas, vendedores y trabajadores de la construcción.

Para ofrecer un marco jurídico a este sindicalismo multiforme, la APL ha apoyado activamente la adopción de la orden DO 9 que, como se ha dicho, autoriza el registro de asociaciones de trabajadores en el Departamento de Trabajo, en especial de trabajadores por cuenta propia y en régimen de subcontratación. Esta orden también permite que trabajadores ocupados en di-

versas pequeñas empresas se constituyan ellos mismos en sindicato único (pero también en este caso con fines distintos de la negociación colectiva).

Otras centrales y federaciones sindicales se hallan en diferentes fases de reestructuración. El Congreso de Sindicatos de Filipinas (TUCP) modificó ya su constitución en 1987 para incluir entre sus afiliados a los trabajadores del sector no estructurado. Análogamente, la Confederación Nacional del Trabajo moviliza a trabajadores agrícolas que se han convertido en pequeños propietarios gracias al Programa Estatal de Reforma Agraria. La Central de Trabajadores Lakas Manggagawa (LMLC) también se enfrenta con la urgente necesidad de ayudar a sus afiliados que han perdido su empleo y estudia la posibilidad de constituir sindicatos gremiales. Por su parte, la Organización de Sindicatos de Filipinas y Servicios Afines (TUPAS), que participa periódicamente en discusiones de política sobre el sector no estructurado y contribuye con carácter esporádico a la formación de grupos de vendedores que desempeñan su actividad a proximidad de sus oficinas, se enfrenta con la necesidad imperiosa de ofrecer una respuesta *institucional* a las necesidades de sus afiliados que han dejado de ajustarse a sus criterios de afiliación y objetivos, como punto de partida para penetrar en el sector no estructurado y representar a sus afiliados desempleados.

2.2. Revisión de las estrategias sindicales

Los sindicatos adoptan diversos enfoques en su esfuerzo por abarcar al sector no estructurado. Puede decirse que, en la actualidad, la mayor parte de este esfuerzo se orienta hacia el mejoramiento de la productividad de los operadores del sector no estructurado puesto que su supervivencia es la preocupación más urgente de la mayoría de los trabajadores de este sector. En la coyuntura actual, esta preocupación es aún mayor porque un número importante de afiliados sindicales pierde su empleo y precisa nuevas fuentes de ingreso.

En la actualidad, el operador en el sector informal se considera en gran medida de la misma manera que el trabajador, puesto que la mayor parte de las operaciones de ingresos bajos en el sector no estructurado se llevan a cabo por aquellos que se han visto obligados a crear su propio empleo. Los operadores del sector no estructurado también pueden pertenecer a los grupos de trabajadores que han sido

despedidos o trabajan en régimen de subcontratación. Por otra parte, habida cuenta de la dimensión muy modesta de sus operaciones, estas personas no contratan a trabajadores o se limitan a utilizar a los miembros de su familia. Por esta razón, en un nivel marginal de actividad se considera que el empleador y el trabajador tienen los mismos intereses cuando no se trata de la misma persona, y lo que la mayor parte de los sindicatos se esfuerza por atender son urgentes necesidades de supervivencia.

Sea lo que fuere, se han señalado otros varios objetivos además de la mejora de la productividad; son los siguientes:

- a) mejoramiento del acceso a la protección contra condiciones peligrosas y contra las contingencias de la vida;
- b) mejora de la capacidad de defensa y de negociación de las asociaciones del sector no estructurado;
- c) fortalecimiento de las capacidades de las instituciones y redes de operadores del sector no estructurado, del sector privado y de las autoridades públicas para que puedan atender mejor las necesidades del sector no estructurado.

Entre los diferentes enfoques y modelos utilizados actualmente, conviene mencionar los siguientes:

- a) creación de asociaciones y sindicatos de trabajadores independientes con fines de asistencia mutua y defensa de sus intereses;
- b) establecimiento de alianzas y defensa del reconocimiento institucional de grupos y políticas favorables para el sector no estructurado;
- c) promoción directa de empresas individuales y colectivas de trabajadores dentro del marco de un programa denominado programa de métodos. Estos métodos se describen a continuación.

2.2.1. Creación de asociaciones o sindicatos gremiales

Como queda dicho, con la promulgación de la orden DO 9, las asociaciones de trabajadores pueden registrarse ahora como tales en el Departamento de Trabajo. Una asociación de trabajadores se define como «toda asociación de trabajadores organizada con fines de asistencia mutua y protección de sus miembros o con cualquier otro fin legítimo distinto de la negociación colectiva».

Hace ya mucho tiempo que los sindicatos organizan a los trabajadores del sector no estructurado en asociaciones o cooperativas en las que sus miembros pueden prestarse asistencia mutua por medio de préstamos, servicios de comercialización de productos, bienes de consumo a precios asequibles y otras prestaciones mutuas. Muchas de estas cooperativas han sido constituidas por afiliados sindicales o por trabajadores del sector no estructurado. El TUCP y la FFW han adquirido ya mucha experiencia en este campo, en especial en lo que se refiere a la organización de campesinos y mujeres, el ofrecimiento de oportunidades de crédito social y la prestación de apoyo a actividades generadoras de ingresos. También ofrece ayuda el Fondo de los Trabajadores, una organización sin fines lucrativos creada para apoyar a las tres centrales sindicales – TUCP, FFW y LMLC – en sus proyectos socioeconómicos y la constitución de cooperativas de trabajadores³.

Como se ha dicho, varias organizaciones de trabajadores se orientan marcadamente ahora hacia la formación de sindicatos gremiales. Junto con la asociaciones profesionales tradicionales, éstos son los medios por los cuales los trabajadores del sector no estructurado pueden organizar su defensa en actividades específicas, entre otras cosas para conseguir la aplicación de las normas laborales por parte de los pequeños empleadores y subcontratistas. Según Antonio Asper, los sindicatos gremiales pueden intervenir en las cuatro áreas siguientes:

- a) la negociación de las condiciones de empleo y de trabajo;
- b) el fomento de la normalización de las calificaciones y de los salarios dentro de cada actividad;
- c) la comprobación de las calificaciones y su convalidación para mejorar las oportunidades de trabajo;
- d) la reclasificación de una actividad especializada para que se reconozca como oficio.

En la actualidad, se han adoptado las siguientes dos iniciativas distintas dentro de este marco:

FITCM: Sindicatos gremiales y promoción de las normas del trabajo. La Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera promueve la organización de sindicatos gremiales para los trabajadores de la construcción ocupados durante la duración de una obra con condiciones de trabajo a menudo inferiores.

Con arreglo a este enfoque, sus federaciones de trabajadores asociadas han organizado cinco asociaciones comunitarias de trabajadores de la construcción que han adoptado diversas iniciativas, entre otras cosas en materia de características específicas de los proyectos, formación profesional, normas de seguridad, alquiler de equipo de seguridad, regímenes de asistencia mutua y oferta de empleos.

La FITCM viene elaborando ahora un programa para el registro y reconocimiento de los trabajadores de la construcción con arreglo a las orientaciones señaladas más arriba por Asper, con el fin de normalizar y convalidar las calificaciones en el ramo de la construcción y mejorar las normas de empleo de los trabajadores calificados y no calificados. En la actualidad, como no hay convalidación de las calificaciones, los pequeños contratistas pueden utilizar a trabajadores que no poseen las calificaciones necesarias en la construcción. Por otra parte, la falta de normas en la materia pone a los trabajadores en una situación en que después de haber ocupado un empleo más calificado y mejor remunerado en una obra tienen que aceptar, después de su terminación, ser contratados a un nivel inferior de calificación y de remuneración en su próximo empleo.

Por esta razón, se ha previsto dotar a los trabajadores de la construcción de un documento de identidad electrónico en el que se certifiquen sus calificaciones, por ejemplo, carpintero de categoría A, y en el que se indique el nivel de remuneración que corresponde a su nivel de calificación y la contribución al seguro que la empresa ha de pagar durante el periodo de empleo. El sector privado ha apoyado este programa porque garantiza las aptitudes y la competencia de los trabajadores contratados en la construcción.

Este programa se elabora junto con la Autoridad de Educación Técnica y Perfeccionamiento Profesional (TESDA), es decir, el organismo estatal principal encargado de la formación profesional y de la homologación de las calificaciones. Dentro del marco de este programa, la FITCM se propone además afiliar a todos los trabajadores especializados a una federación que promoverá la adquisición de calificaciones profesionales, la seguridad en el trabajo y el derecho al seguro social. Análogamente, el sector privado de la construcción ha aceptado pagar una contribución equivalente al 2 por ciento del costo de cada proyecto. El dinero recaudado con esta contribución se utilizará en programas de formación y cajas de seguro para los trabajadores de la construcción.

APL: Sindicatos de industria y objetivos plurales. Con sus sindicatos asociados, la APL presta actualmente apoyo a asociaciones profesionales de vendedores de mercado, operadores de medios de transporte, trabajadores de la construcción y trabajadores por cuenta propia. Con su participación activa en la formulación de políticas, las asociaciones de operadores de medios de transporte de Cagayan de Oro, Davao y Zamboanga colaboran ahora activamente con la correspondiente oficina municipal de tráfico e intervienen en la reglamentación de las multas, la fijación de itinerarios y el tráfico. Tratan ahora de acreditarse en el Departamento de Transportes y Comunicaciones y tratarán de federarse con la Asociación Internacional de Trabajadores del Transporte. La Asociación de Vendedores de Mercado, de General Santos City, también colabora con la autoridad municipal en la reglamentación de los mercados públicos.

Con el arreglo al criterio de «personas que trabajan», y habida cuenta de la variedad de los grupos de trabajadores que este criterio más amplio integra (incluidas asociaciones en el plano de la empresa, la comunidad y la rama de actividad), la lucha obrera va más allá de los acuerdos negociados en las fábricas y las plantaciones. Según Orlando Quesada, Director Ejecutivo de LEARN y miembro de APL, las diferentes esferas de lucha, en especial en lo que se refiere a la organización del sector no estructurado, son las siguientes:

- a) acción legislativa, local y nacional;
- b) acción de desarrollo, en cuanto al de apoyo económico, desarrollo de las cooperativas y desarrollo de las capacidades;
- c) acción política e ideológica;
- d) acción electoral respecto de los asuntos de buen gobierno;
- e) acción relativa al sector de que se trata en tanto que movimiento de masas y su función en tanto que grupo de presión;
- f) acción cultural con mayor concienciación de la necesidad de una acción solidaria en lugar de individual.

Desde un punto de vista más general, Danny Edralin, Presidente de APL, habló de la solidaridad que puede establecerse entre diferentes categorías de trabajadores que, a pesar de sus objetivos sectoriales, pueden actuar unidos en aras de lograr objetivos comunes y de alcance nacional en tanto que clase trabajadora. Recuerda como en el decenio de 1970 se

conbió la constitución de una central sindical nacional vinculada en las diferentes ramas de actividad. Con arreglo a este criterio, la central nacional abarcaría 12 ramas de actividad principales, que a su vez comprenderían diferentes programas de actividad sobre la base de un sindicato por cada subrama. Esta estrategia se adoptó en el movimiento sindical de APL, e integra a diferentes categorías de trabajadores en lugar de ajustarse al criterio tradicional de considerar al trabajador como empleado asalariado; este criterio integra a los trabajadores en diferentes niveles de acción y tiende a mancomunar los intereses que unen a los trabajadores.

2.2.2. Fortalecimiento de coaliciones e institucionalización de los sistemas de apoyo

La organización de los trabajadores del sector no estructurado no constituye una novedad para el TUCP, que modificó ya su constitución en 1987 para tener en cuenta la importancia cada vez más real de este sector y que ha participado activamente desde entonces en la organización de cooperativas de trabajadores agrícolas y de trabajadoras. Recientemente, dentro del marco del Proyecto de Coalición del Sector no Estructurado (ISP), ha asumido la tarea de fortalecer las coaliciones con el sector no estructurado en aras de promover políticas y reglamentos favorables para este último.

El ISP es un proyecto que se inició a fines de 1996 por un período de tres años con asistencia de USAID. Sus tres objetivos principales son los siguientes:

- a) el acceso a la protección social;
- b) el acceso a recursos productivos; y
- c) la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los niños.

La principal orientación de este proyecto es la movilización institucional de sistemas de apoyo y de recursos para el sector no estructurado, principalmente mediante actividades de reivindicación, coalición y negociación con las autoridades del Estado. El proyecto comprende las actividades principales siguientes:

- a) investigación básica para que la coalición pueda determinar las necesidades de cada comunidad y las estrategias de intervención más apropiadas.
- b) fortalecimiento de la coalición y aumento del número de afiliados para conseguir la participación de un número suficiente de

trabajadores del sector no estructurado con miras a impulsar reformas en la política y la legislación;

- c) fortalecimiento de las capacidades de las asociaciones del sector no estructurado para que puedan atender las necesidades de sus afiliados y promover cambios de carácter político y legislativo. El ISP organizó un total de diez seminarios de formación para instructores nacionales seleccionados entre dirigentes e instructores locales con el fin de utilizar la experiencia adquirida en dichos seminarios en beneficio de sus comunidades. Entre los temas considerados conviene mencionar los siguientes: desarrollo orgánico de la comunidad, dirección, reivindicación, movilización social, espíritu de empresa, planificación de los proyectos y formación parajurídica; y
- d) reivindicación y negociación en tanto que estrategia principal para conseguir reformas de carácter político e institucional.

Hasta la fecha, se ha conseguido constituir cinco áreas de coalición en Rizal, Cebu, Tarlac, NCR y Negros con la movilización de 184 organizaciones básicas y la colaboración de cuatro organizaciones no gubernamentales (Balikatan sa Kaunlaran, organización cívica; Patamaba, federación nacional de trabajadores a domicilio; KAKASAHSA, asociación de trabajadoras por cuenta propia; y Youth for Empowerment and Solidarity o YES, organización juvenil). Gracias a su acción, estas coaliciones consiguieron los resultados siguientes:

Acceso a la protección social. En materia de protección social, lograron influir en la disminución de la tasa mínima de remuneración (1.000 pesos) para ser admitido en el sistema de seguridad social en tanto que trabajador independiente. Habida cuenta de la escasez de oficinas de recaudación de contribuciones para el sistema de seguridad social (SSS) en algunas comunidades, se celebran ahora negociaciones entre el SSS y el ISP para acreditar asociaciones y cooperativas de manera que puedan recaudar las contribuciones al SSS. El ISP también ha conseguido que algunos servicios municipales se comprometan, con arreglo al programa PHIC para indigentes, a consignar un porcentaje de su presupuesto para sufragar los gastos que les corresponden en el pago de la contribución de los indigentes. Al mismo tiempo, el ISP ha celebrado consultas con operadores y trabajadores del sector no estructurado sobre la im-

portancia de la protección social y ha conseguido que se reconozca la utilidad de estas redes de seguridad.

Por otra parte, el TUPC, junto con dos cooperativas de seguros (CLIMBS y CISP), así como con una federación de cooperativas (PFCCO), trata de ampliar su Mutualidad Obrera para admitir a más trabajadores de los sectores estructurado y no estructurado y ofrecer más prestaciones múltiples de su caja de seguros. Actualmente, aumenta su capital como así lo exige la Comisión Filipina de Seguros para garantizar los seguros múltiples que se proponen.

Acceso a recursos productivos. Con el objetivo del acceso a los recursos productivos, el ISP ha conseguido tener acceso a los servicios de formación y de crédito de los organismos competentes del Estado, a saber, el Departamento de Bienestar y Desarrollo, el Centro de Recursos Tecnológicos y Medios de Subsistencia, y el Departamento de Salud. También ha convencido a los servicios municipales de aplicar la ley que faculta a todos estos servicios y organismos para consignar una parte de sus presupuestos por concepto de asistencia a mujeres que trabajan.

Más recientemente, firmó un memorando de acuerdo con las instituciones financieras del Gobierno y otros organismos por el que éstos se comprometen a reducir sus requisitos para conceder préstamos a las microempresas y abrir partidas de crédito sin la garantía real.

Protección de los niños que trabajan. En la esfera del trabajo infantil, el ISP ha colaborado estrechamente con el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), así como con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. El ISP también ha colaborado con 46 centros Barangay de protección de la infancia (BCPC) en cinco áreas piloto. Los BCPC tienen el cometido de controlar el trabajo infantil en los Barangay (aldeas). El ISP ha organizado varios seminarios para los BCPC en los campos siguientes: formación parajurídica, actividades de planificación y trabajo infantil. Se han recibido diversas peticiones de asistencia de los BCPC, pero el proyecto del ISP trata ahora de centrarse en cinco áreas piloto y de delegar otros proyectos de los BCPC al Departamento de Interior y autoridades locales con el mandato institucional de encargarse del apoyo y seguimiento de los BCPC.

Por último, tras consultas celebradas en el ámbito nacional, el ISP ha elaborado un proyecto de instrumento legislativo sobre las condiciones de trabajo de los trabajadores jóvenes.

Se establecen en dicho proyecto normas específicas en materia de remuneración, horas de trabajo, seguridad y salud en el trabajo y seguridad social para los niños que trabajan. Tanto el ISP como YES promoverán su promulgación. Con el logro de las reformas institucionales, el ISP vela por que continúen garantizándose las ventajas que se ofrecen en materia de beneficios y acceso, incluso después de la expiración de su proyecto en 1999. Por otra parte, espera que con la creación de una coalición y el desarrollo de capacidades dentro de su red, haya logrado impulsar actividades colectivas de manera que puedan ampliarse y multiplicarse los resultados conseguidos.

Análogamente, la FFW emprendió en 1996 un programa de acción de dos años denominado Iniciativa Laboral hacia la Erradicación del Trabajo Infantil (LITECHILD), en colaboración con la OIT-IPEC. Al comienzo de su segunda fase, que abarca un nuevo período de dos años, LITECHILD ha contribuido a la creación de una red de asociaciones de lucha contra el trabajo infantil y de una organización juvenil integrada por estudiantes y niños que trabajan. Este programa tiene por objeto permitir que las comunidades rurales se enfrenten con el trabajo infantil y desarrollen las capacidades de organizaciones comunitarias en aras de alcanzar este objetivo. LITECHILD se dedica a las actividades principales siguientes.

- a) *Organización, establecimiento de redes y actividades de defensa.* Colabora con una red de asociaciones de lucha contra el trabajo infantil – la red de acción contra el trabajo infantil (CLAN) – así como con una organización integrada por estudiantes y niños que trabajan – la organización juvenil contra el trabajo infantil (YO! CHILD) –, que planifica y ejecuta las actividades que han de llevarse a cabo y se beneficia de las mismas.
- b) *Formación e investigación.* Se llevan a cabo actividades de asesoramiento a nivel de la aldea con la participación de funcionarios del Estado, padres de familia y jóvenes para que la cuestión del trabajo infantil se tenga más presente y se estudie la manera de eliminarlo.
- c) *Servicios directos.* Se ofrecen becas, apoyo para actividades económicas y de asistencia mutua, así como una formación de carácter tecnológico.

El programa LITECHILD se lleva a cabo en tres ciudades del país, a saber, Provincia de Quezon (Luzon), Samar (Visayas) y Lanao del Sur (Mindanao). A principios de 1999 el pro-

grama se amplió para abarcar a tres ciudades más con actividades centradas principalmente en los sectores agrícola y no estructurado. LITECHILD ha adoptado un nuevo enfoque sectorial habida cuenta de que las ciudades elegidas desarrollan principalmente una actividad determinada. Estas ciudades son: Bulacan (Luzon; industria pirotécnica); Iloilo (Visayas; puerto de pesca); Cagayan de Oro (Mindanao; zona portuaria).

FFW-LITECHILD fue una de las organizaciones fundadoras de la coalición sindical contra el trabajo infantil que se constituyó en 1998 para fortalecer la acción laboral nacional y definir en el marco internacional una política sindical unificada. Los demás miembros de la coalición son el TUCP, la Federación Internacional de Trabajadores del Textil, el Vestido y el Cuero, la Asociación de Maestros de Enseñanza Pública de Filipinas, la Hermandad de Sindicatistas/Programa de Normas y el proyecto de coalición del sector no estructurado.

2.2.3. *Enfoque del programa: promoción directa de empresas colectivas e individuales*

Ya hemos dicho que muchos sindicatos centran sus actividades en el fortalecimiento de la productividad del sector no estructurado porque saben que muchos de sus afiliados viven a un nivel de subsistencia. Otros estiman que el fortalecimiento de la productividad es un medio de acceso a la protección porque no pueden esperar penetrar en un sector que se preocupa esencialmente por su supervivencia si pasan por alto esta necesidad vital.

Sin embargo, algunos de los ejemplos antes mencionados muestran cómo otras cuestiones de bienestar como la protección social y el trabajo infantil pueden atenderse de consuno con las iniciativas relativas a la productividad. Pero, en su esfuerzo por mejorar la productividad del sector, algunos sindicatos comprenden que en el momento en que sus afiliados del sector no estructurado empiecen a ser más dinámicos y a contratar a trabajadores se crearán intereses conflictivos entre propietarios y trabajadores y una situación que puede acabar dividiendo al sindicato. Sin embargo, esperan que con el poder que tienen para movilizar recursos y prestar servicios podrán influir en los trabajadores convertidos en empleadores para que sean buenos empleadores y promuevan políticas favorables para el trabajador. Por otra parte, si estos empleadores deciden constituir una asociación y adoptar la estructura orgánica

de una cooperativa, sus trabajadores se convertirán entonces ellos mismos en copropietarios de la empresa y se borrarán las diferencias entre empleador y trabajador.

En la siguiente sección del presente estudio se analizarán los enfoques más innovadores adoptados por las organizaciones de trabajadores para mejorar la productividad de los actores del sector no estructurado.

Empresas colectivas. Uno de estos enfoques es la promoción de empresas colectivas que pueden organizarse como cooperativas o asociaciones de empresas, prefiriéndose de ser posible la primera fórmula por razones que se explicarán luego. Por ejemplo, la FFW asiste ahora a un grupo de 20 trabajadores despedidos de una empresa de pastelería para que organicen su propia cooperativa de producción de pasteles. La Federación Nacional del Trabajo también asiste a trabajadores de plantaciones de caucho que han obtenido individualmente títulos de propiedad rural con el programa de reforma agraria del Estado y explotan ahora su tierra individualmente y una fábrica de caucho colectivamente. NUWDECO, una cooperativa de desarrollo creada dentro del marco de NUHWRAIN, ha creado un restaurante cooperativo (cerrado ahora) y un servicio de comidas administrado por antiguos empleados de un restaurante que cerró. Otra organización sindical presta asistencia a un grupo de trabajadores de la industria del vestido que, a raíz de un conflicto y de negociaciones celebradas con su empleador, son ahora propietarios de una fábrica y la han convertido en cooperativa financiada con sus indemnizaciones de separación del empleo.

Un caso con éxito en el que se ha utilizado este enfoque es el de la cooperativa Progressive Skills Multipurpose Cooperative (Proskills), que un grupo de trabajadores retirados de una de las empresas cerveceras principales constituyó con carácter independiente. Empezó a funcionar en 1993 con 19 trabajadores y 900.000 pesos de capital reunidos con las indemnizaciones de separación del empleo de sus socios, y Proskills convenció a la empresa de concederle contratos de distribución y almacenamiento y de prestarle asistencia en su fase inicial de desarrollo. En la actualidad, Proskill cuenta con 200 socios, una plantilla de 500 trabajadores y un patrimonio valorado en 30 millones de pesos. Satisface ahora todas las necesidades de distribución y almacenamiento de su antiguo empleador en todo el país y presta servicios de consulta en la materia a otras em-

presas. Se siente orgullosa de pagar salarios relativamente elevados a sus trabajadores y concederles prestaciones en materia de seguro de salud, subsidios de educación, fondos de pensiones y una participación en las ganancias en tanto que miembros asociados y copropietarios. Por consiguiente, los trabajadores también tienen derecho a una parte de las utilidades de la cooperativa. El director de su departamento de comercialización, antiguo supervisor de almacén, describe así los beneficios que ha recibido: ahora puede enviar a sus hijos al colegio, tener un automóvil personal y visitar su ciudad de origen sin incurrir en deudas, cosas a las que no habría tenido acceso si hubiera permanecido en un empleo asalariado.

Lo que antecede corrobora lo que dice Danny Ang, de NUWDECO, cuando estima que las cooperativas de trabajadores son una forma de eludir la «trampa del salario», situación habitual en la que el trabajador se remunera solamente por los días que ha trabajado, no disfruta de ningún ingreso en los períodos de paro o de crisis y no tiene la posibilidad de ejercer otra actividad durante los breves períodos de interrupción de su trabajo.

La posibilidad de crear cooperativas de trabajadores suscita cada vez más interés por parte de los sindicatos pero también cierta desconfianza⁴. Es muy probable que este enfoque recoja una amplia adhesión de los sindicatos y de sus beneficiarios potenciales. Para sindicatos formados en la tradición socialista, las empresas colectivas pueden representar un paso estratégico hacia el objetivo de una economía que sea propiedad de los trabajadores y administrada por ellos. Para sindicatos menos marcados ideológicamente, las empresas colectivas ofrecen beneficios económicos y sociales evidentes porque consiguen economías de escala y un valor añadido que no podría lograrse con empresas pequeñas e individuales. Por último, para otros sindicatos que podrían abrigar dudas acerca de si el desarrollo empresarial es de su competencia, esas cooperativas también son aceptables desde un punto de vista de una acción colectiva que promueve el logro de su objetivo más general de seguridad en el empleo, mejores ingresos y mejores condiciones de vida para los trabajadores. Según Antonio Asper, los sindicatos pueden ocupar de hecho un lugar en las cooperativas de trabajadores y en la acción colectiva.

Entre los beneficiarios potenciales, esta opción resulta atractiva porque los riesgos derivados de la creación y gestión de empresas de esta naturaleza se diluyen en un esfuerzo co-

lectivo, y esta cuestión es importante en especial para las personas que están acostumbradas a un sector asalariado relativamente sin riesgo y jerarquizado y que lo prefieren. En un sistema colectivo, los propietarios y el personal también pueden explotar sus conocimientos y aptitudes en forma complementaria y aumentar así considerablemente su confianza en la administración de una empresa.

La estructura cooperativa también puede preferirse porque permite más equidad en la toma de decisiones y en la participación en los beneficios. Ninguna persona puede poseer individualmente acciones que rebasen el 20 por ciento del capital total, y cada socio tiene un solo voto independientemente del número de acciones que posee.

Este enfoque también puede cobrar mayor aceptación por la tendencia actual de las empresas a reducirse a una «dimensión ideal» y a suprimir los gastos derivados de actividades no esenciales para la empresa, como el transporte por carretera, el almacenamiento y los servicios médicos. Ello obliga a las empresas a adoptar estrategias mancomunadas y a utilizar proveedores externos de servicios para actividades ajenas a su esfera de competencia principal (Yu, 1997; OCDE, 1995).

Pero el proceso de desarrollo de estas empresas colectivas tropieza con muchos obstáculos: la armonización de motivaciones muy diferentes entre grupos numerosos es muy delicada y los trabajadores han de adquirir nuevas competencias en materia de administración de empresas (hasta el punto de contratar a profesionales, y ello también puede crear conflictos). Sin embargo, la promesa de mejora del nivel de vida de los trabajadores por medio de iniciativas colectivas y el ejemplo de experiencias exitosas y oportunidades concretas en esta esfera impulsan a los sindicatos a reproducir el modelo.

Apoyo a empresas individuales. La asistencia prestada por los sindicatos a empresas individuales reviste diversas formas, incluidas las actividades de formación y consulta, la organización de cooperativas de servicios empresariales comunes y la concesión de préstamos. La NFL presta asistencia a los beneficiarios de la reforma agraria en la explotación de sus fincas rústicas. Un grupo de beneficiarios firmó un contrato de producción de plátanos con su antiguo empleador después de que los títulos de propiedad de la plantación se transfirieran a los trabajadores.

En otro caso, el antiguo empleador paga una renta a los nuevos propietarios, es decir, los an-

tiguos trabajadores de la plantación, para continuar la explotación de su tierra. La NFL estudia la forma en que los arrendamientos percibidos por los beneficiarios podrían utilizarse para ayudarlos a conseguir ingresos adicionales. Estos beneficiarios, que continúan trabajando como trabajadores de la plantación, también estarían dispuestos a ejercer con carácter independiente nuevas actividades económicas cuando el contrato de arrendamiento con la empresa expire dentro de diez años. Bong Malonzo, de la NFL, advierte que solamente se ha llevado a cabo la mitad del programa de reforma agraria y que todavía han de distribuirse las tierras más fértiles y productivas. Ello recalca la necesidad de continuar las actividades de seguimiento de los campesinos después de la terminación de su relación de empleo por conducto del Departamento de la Reforma Agraria. En la actualidad, la NFL presta servicios de formación y consulta en diversas actividades de explotación de la tierra y de desarrollo de cooperativas.

La FFW, por medio de su programa de producción agrícola, también ayuda a los campesinos en la constitución de cooperativas, la movilización del ahorro y de la asistencia mutua, la identificación de los beneficiarios de la reforma agraria, la formación de los beneficiarios para una agricultura sostenible y tecnologías agrarias pertinentes, y ofrece servicios de crédito social. En la actualidad, ayuda a las federaciones de campesinos de Batangas, Nueva Vizcaya, Zambales (Luzon), Capiz, Antique (Visayas) y cooperativas de campesinos en Nueva Écija, Bicol (Luzon), Iloilo (Visayas) y Lanao del Norte (Mindanao). También presta asistencia a trabajadoras por cuenta propia por medio de la red de la FFW para las mujeres (FWN). Desde 1997, la FWN ha organizado cooperativas de mujeres y les presta asistencia con servicios de formación en materia de cooperativismo y gestión empresarial, así como con la concesión de los préstamos que precisan. Hasta la fecha, la FWN presta asistencia a diez cooperativas y asociaciones de mujeres en diversos lugares del país, incluidos Batanga, Zambales (en Luzon), Roxas, Iloilo (en Visayas), Davao, Iligan, Surigao (en Mindanao).

2.3. Aprovechamiento de la experiencia de los sindicatos

Los sindicatos de Filipinas se percatan plenamente de que el mercado de trabajo ya no puede absorber a un número importante de trabajadores fijos. Lo que sucede es que este mer-

cado se segmenta y atomiza. Por consiguiente, en lugar de limitarse a tratar de proteger las formas actuales de trabajo y paralizar el mercado, las organizaciones sindicales han de ofrecer respuestas creativas para continuar siendo defensores eficaces de los intereses de los trabajadores.

Frente a una nueva situación, comprenden que con nuevas formas de trabajo tendrán que ampliar su definición del mundo del trabajo y que ello requiere a su vez más participación y movilización por parte de las organizaciones de trabajadores. Si bien los sindicatos desempeñaban tradicionalmente su actividad a tres niveles básicos: negociaciones con el empleador (por medio de convenios colectivos); negociaciones con el Gobierno en cuanto a participación y buen gobierno); y negociaciones entre ellos mismos (por medio de sistemas de asistencia mutua), no tienen hoy día más remedio que ampliar sus áreas de intervención⁵.

Uno de los enfoques de esta ampliación consiste en establecer y continuar su penetración en el sector no estructurado y éste es un campo nuevo para la mayor parte de los sindicatos; otro es su capacidad para ayudar a los trabajadores a conseguir ingresos remunerados con su propio esfuerzo productivo; por último, el tercero es su capacidad para conseguir una protección adecuada de los trabajadores ocupados ahora por cuenta propia por medio de estrategias innovadoras. Este campo permite experimentos nuevos, pero puede aprenderse mucho de los retos y de los triunfos de la historia de los sindicatos.

2.3.1. Retos con los que se enfrentan los sindicatos

Los retos con los que se enfrentan los sindicatos comprenden la transición a una nueva gama de afiliados, principalmente actores del sector no estructurado, y los ajustes y conocimientos afines que precisan ser desarrollados. Estos retos pueden definirse en la forma siguiente.

Transparencia en la dirección. Uno de los obstáculos principales con que tropiezan los sindicatos en su voluntad de expansión institucional para integrar a los trabajadores del sector no estructurado es la resistencia de sus dirigentes más conservadores, cuyas reservas se derivan de diversos factores. Uno de ellos es la dificultad de recaudar las cuotas sindicales de los trabajadores del sector no estructurado con el riesgo de que ello socave el equilibrio financiero del sin-

dicato o federación. Otro es la competencia en la distribución de los recursos para las diversas actividades sindicales, a saber, las batallas jurídicas para defender a los trabajadores amenazados y, por otra parte, los programas de desarrollo para el sector no estructurado. Otro factor es sencillamente una cuestión de actitud: algunos dirigentes sindicales parecen decididos a defender su territorio o cuando menos la autoridad de su jerarquía, incluso con la admisión de afiliados del sector no estructurado. Este tipo de dificultad puede resolverse por medio de discusiones y debates. Algunos dirigentes estiman que, con el tiempo, no quedará más remedio que aceptar a otras categorías de trabajadores porque la realidad es que sus afiliados tradicionales disminuyen en comparación con estas formas de trabajo no estructurado.

Diferencias entre trabajo estructurado y no estructurado. Las diferencias que se observan ahora entre los trabajadores del sector estructurado y no estructurado no han suscitado solamente resistencias en las estructuras sindicales. También han creado oposiciones entre unos partidarios y adversarios que deberían en lugar de ello mancomunarse su esfuerzo en aras de alcanzar objetivos de empleo comunes. Varias razones explican estas diferencias y la falta de una identidad común. Una de ellas son las diferencias ideológicas entre los diferentes grupos o la resistencia de grupos neutrales, incluidas las asociaciones comunitarias. Otra es la poca propensión de los trabajadores del sector no estructurado, por ejemplo las mujeres ocupadas en actividades de subsistencia, a movilizarse y participar en una acción política, indudablemente porque se considera en general que las cuestiones salariales que los sindicatos defienden no interesan a los trabajadores no asalariados. Por otra parte, los programas y políticas del Gobierno de Filipinas y de las organizaciones no gubernamentales han acentuado involuntariamente las diferencias entre los dos sectores y suscitado la resistencia de algunos representantes del sector no estructurado a participar en actividades sindicales, alentándolos a afirmar y conservar su identidad separada.

La APL trata de mitigar estas diferencias propagando el concepto de «gente que trabaja» y alentando a las federaciones sindicales a aplicar los mismos criterios de afiliación en los sectores estructurado y no estructurado.

Incapacidad para pagar las cuotas sindicales. La incapacidad hasta la fecha del sector no estructurado para pagar cuotas sindicales es una preo-

cupación objetiva. Los sindicatos que admiten la afiliación de actores del sector no estructurado reconocen que solamente un 10 por ciento de los mismos pagan regularmente sus cuotas. Tal vez sea preferible, en lugar de recurrir a medidas coercitivas para el cobro de las cuotas, mejorar la eficacia de los servicios del sindicato con el fin de aumentar la capacidad de sus afiliados para pagar y promover la voluntad de afiliarse a un sindicato. Para los actores del sector no estructurado, la eficacia de los sindicatos se valora en función de su capacidad para prestar servicios de apoyo a una actividad comercial que también puede constituir una fuente de ingresos para un sindicato. Por ejemplo, la NFL consigue ventajas con la prestación de servicios de apoyo comercial a sus afiliados que son socios de cooperativas, como la posibilidad de comprar al por mayor materias primas.

Es interesante advertir que los que lideran este tipo de actividad dentro de la NFL tratan de constituir ahora una organización sin fines lucrativos. Se pone así de relieve la posibilidad que tienen los sindicatos de constituir una organización independiente financiada por subsidios para el desarrollo en lugar de contar con las cuotas sindicales de sus afiliados para sufragar los gastos de los servicios que prestan. Esta es una consideración importante, en especial en la fase inicial de desarrollo de una asociación en el sector informal en la que sus miembros tratan de aumentar sus ingresos por medio de una acción común y no han logrado todavía este objetivo esencial y básico. Esta posibilidad es una alternativa a la integración inmediata de los trabajadores del sector no estructurado como afiliados normales de los sindicatos con las mismas obligaciones en materia de pago de cuotas.

En el caso de los sindicatos gremiales, se espera que sus afiliados paguen cuotas a cambio de una mejora continuada de sus calificaciones y de las negociaciones que el sindicato lleve en su nombre; por otra parte, en el caso de personas con ingresos irregulares, como los trabajadores de la construcción, se espera que solamente paguen sus cuotas cuando están ocupados en una obra. Las organizaciones asociadas a la FITCM sólo requieren el pago de las cuotas de afiliación y de las contribuciones al seguro cuando sus afiliados, que son trabajadores de la construcción, están ocupados, y tratan cada vez más de conseguir una compensación de los empleadores por este concepto.

Falta de capacidad técnica. Como el objetivo de muchas actividades de los sindicatos es aumentar la capacidad productiva de los actores

del sector no estructurado, éstos mencionan a menudo su falta de capacidad técnica en materia de desarrollo empresarial. Si bien su fuerza reside en la constitución de cooperativas y la organización de las prácticas de gestión, reconocen que han de orientarse cada vez más hacia una actividad empresarial. Una de las esferas de actividad que mencionan con mayor frecuencia es la necesidad de desarrollar su capacidad de comercialización de la producción.

Por ejemplo, Bong Malonzo, de la Federación Nacional del Trabajo, habla de la necesidad de que los trabajadores se conviertan en buenos comerciantes para vender eficazmente sus competencias y ser actores eficaces en el mercado de trabajo. Recalca que las tendencias del mercado son un imperativo que los trabajadores y los sindicatos han perdido de vista desde hace mucho tiempo. Estas tendencias del mercado, que han conducido a que los trabajadores pierdan su empleo, han de utilizarse y nutrir su esfuerzo por mejorar su productividad y sus mercados. El profesor Jorge Sibál menciona los productos excelentes elaborados por algunos afiliados sindicales, incluidos los alimentos distribuidos por NUWDECO. Sin embargo, señala que si bien los trabajadores son eficientes en la producción, NUWDECO debería intensificar sus actividades de comercialización porque pocas personas están al corriente de los productos que distribuye.

Comportamientos en el sector no estructurado. En comparación con los trabajadores asalariados del sector no estructurado, los sindicatos se enfrentan con una serie de comportamientos diferentes en el sector no estructurado. Comprueban que en un principio sobreestimaron la capacidad de los trabajadores para asumir una actividad independiente. Por ejemplo, los que pierden repentinamente su empleo viven un período de transición en el que su comportamiento anterior en el empleo deja de ser útil en su nuevo entorno. Malonzo menciona la tendencia observada en algunos trabajadores agrícolas que se han convertido en pequeños propietarios agrícolas pero que continúan esperando beneficios sin un trabajo e inversiones correspondientes.

Puede decirse cuando menos que las diferencias entre los usos y costumbres de los sectores estructurado y no estructurado son tan profundas como las que separan el empleo asalariado de la actividad empresarial. Algunos sindicatos comprenden que se precisa más tiempo para llevar a cabo el proceso de sindicación y que han de desplegarse esfuerzos para suscitar un interés por la acción colectiva y

mantenerlo vivo. También existen diferencias en los comportamientos profesionales porque los trabajadores asalariados desempeñan su actividad dentro de un sistema estructurado de premios y sanciones mientras que los trabajadores por cuenta propia han de sentirse motivados desde adentro. Ello influye en las orientaciones que han de señalar los sindicatos y en la formación que han de impartir para estimular a los actores del sector no estructurado a ser más productivos, en especial aquellos que ocupaban antes un empleo.

2.3.2. Fuerza de los sindicatos

Sin embargo, los sindicatos ofrecen ventajas y apoyos que han caracterizado su labor en el sector no estructurado. Estas ventajas se derivan en gran parte de la experiencia y de las competencias que han adquirido en tanto que organizaciones y las utilizan en su labor de organización del sector no estructurado. Estas ventajas pueden describirse como sigue.

Disciplina organizativa. Es innegable su capacidad organizativa, incluida la movilización de recursos y la gestión financiera, que utilizan con los trabajadores del sector no estructurado para promover la constitución de sindicatos y asociaciones gremiales. Algunos sindicatos tienen mucha experiencia en el campo de los métodos de desarrollo de las cooperativas y han conseguido utilizar sus conocimientos para organizar cooperativas de operadores y trabajadores del sector informal. También en este caso lo que tal vez puedan necesitar es más competencia empresarial. Por otra parte, la estructura democrática de los sindicatos permite que puedan organizar eficazmente el sector no estructurado en el que conviene desarrollar más aún la capacidad de gestión autónoma y de asociación de los trabajadores.

Establecimiento de vínculos con los trabajadores que han perdido su empleo. Los sindicatos han establecido además vínculos y relaciones con trabajadores asalariados del sector no estructurado que ocupaban antes un empleo asalariado regular. Como estos trabajadores que han perdido su empleo estaban ya sindicados resulta más fácil para las organizaciones sindicales continuar su relación con ellos y mantener redes ya constituidas.

Establecimiento de vínculos con el Gobierno y el sector privado. Una de las ventajas evidentes que ofrecen los sindicatos son los fuertes vínculos

que mantienen con los organismos del Estado y la comunidad empresarial. Este rasgo distintivo facilita su defensa del trabajo en el sector no estructurado. Por ejemplo, el Presidente de la FFW es un comisionado del sistema de seguridad social, y el mismo Oliveros (Vicepresidente Nacional de la FFW) representa a la vez a la mano de obra en Pag-IBIG, otro régimen de seguros administrado por el Gobierno. Estos vínculos también han facilitado la labor del TUCP en el ISP para conseguir acuerdos con las instituciones financieras del Estado con el fin de conseguir la concesión de micropréstamos sin garantías reales y de que el sistema de seguridad social acredite a personas de su coalición para recaudar contribuciones. Esos vínculos también han facilitado la defensa y finalmente la promulgación de las DO 5, 9 y 10, que establecen mecanismos para la protección de los trabajadores, incluidos los del sector no estructurado.

Varios miembros del sector privado se han ofrecido para ayudar a la FFW en su esfuerzo por prestar asistencia al sector no estructurado. La colaboración de la FITCM con la asociación del sector de la construcción de Filipinas ha permitido asimismo establecer varios acuerdos a favor de los trabajadores de la construcción.

Razones sociales reconocidas. Cedric Bagtas considera que el hecho de que los sindicatos tengan una razón social reconocida los ayuda a establecer vínculos con el sector no estructurado. Sin embargo, este reconocimiento también puede tener efectos inversos y disuadir a ciertas categorías de trabajadores. En este último caso, los sindicatos deberían permitir que otras organizaciones lideren algunas actividades aun cuando presten asistencia a estas últimas entre bastidores.

3. Función de los sindicatos en un mundo del trabajo que cambia: retos y oportunidades

3.1. Función de los sindicatos en el mundo del trabajo de hoy: resumen

Se desprende claramente de la labor realizada por los sindicatos en los últimos años que en Filipinas se han hecho esfuerzos reales con el fin de ampliar la actividad sindical para que abarque el sector no estructurado. Más concretamente, las organizaciones sindicales han emprendido un esfuerzo de replanteamiento intensificado, cuando no impulsado, por la ola actual de reducciones de plantillas y de recon-

versión de la mano de obra asalariada en mano de obra ocasional. Este replanteamiento requiere pensar y definir el trabajo para integrar sistemas evolutivos del mismo en entornos tradicionales y no tradicionales. Los sindicatos se encuentran en diversas fases operativas de ampliación de sus actividades con el sector no estructurado. Algunos de ellos, como la FFW, el TUCP NFL y APL, empezaron ya esta labor hace varios años e integran ahora el sector no estructurado en las estructuras de sus sindicatos y federaciones. Otros han adoptado en su programa un enfoque que requiere el establecimiento de nuevos departamentos e instituciones independientes del mismo sindicato con el fin específico de que desempeñen su actividad en el sector no estructurado. Habida cuenta de la ola actual de reducciones de plantilla, todos se ven cuando menos obligados, incluso los que se resistían a ello, a reconsiderar el papel que han de desempeñar con sus afiliados que se han visto obligados a aceptar otras categorías de actividad.

Los sindicatos llevan ahora a cabo su labor a dos niveles en el sector no estructurado, el de los propietarios y el de los trabajadores. Si bien gran parte de este esfuerzo se centra en cuestiones de productividad y bienestar para los propietarios mediante una mejora de la productividad y de los regímenes de protección social, también elaboran métodos para proteger a los trabajadores contra condiciones de trabajo inferiores a la norma mediante la constitución de sindicatos y asociaciones gremiales y la promoción de mecanismos jurídicos para garantizar su reconocimiento y protección. Para sus afiliados que han empezado a contratar a trabajadores, la labor del sindicato consiste a la vez en defender a sendos niveles los propietarios y los trabajadores. La NFL se ha enfrentado con esta situación y su respuesta ha consistido en convencer a los nuevos empleadores de la necesidad de permitir la sindicación de sus trabajadores. No se ha evaluado claramente todavía el conflicto que puede plantear una defensa simultánea de los intereses de los propietarios y de los trabajadores.

La mayor parte de los sindicatos han de adquirir nuevas competencias en nuevas esferas de actividad que antes correspondían a empleadores tradicionales y en las que los trabajadores han de intervenir más activamente con el apoyo del Estado, sindicatos y organismos privados. Estas esferas de actividad son la mejora de la productividad, la protección social, la seguridad en el trabajo y la capacidad para organizarse de manera independiente. Cabe advertir

que varias organizaciones de trabajadores se plantean la cuestión de si conviene o no abandonar los aspectos relativos a la productividad a otros organismos técnicos experimentados en la materia y centrarse en lugar de ello en cuestiones de protección y de promoción de iniciativas. En algunos casos esta cuestión no se ha resuelto todavía pero para otros la solución es obvia. Estos últimos creen que conviene responder con la elaboración de estrategias para mejorar la productividad y los ingresos y que, sin estas estrategias y competencias, pueden perder afiliados en beneficio de otras organizaciones más aptas para defender los intereses económicos de sus miembros.

3.2. Necesidades de los sindicatos en materia de adquisición de capacidades

Después de haber reconocido la necesidad de aumentar sus capacidades, las federaciones definen las categorías de aptitudes y competencias que precisan para prestar servicios más eficaces al sector no estructurado.

Políticas y servicios para los trabajadores del sector no estructurado. Primero y ante todo, las federaciones sindicales mencionan la necesidad de informarse sobre los servicios apropiados que precisan los trabajadores en sectores marginados y los trabajadores por cuenta propia. Como los servicios que prestan se centran principalmente en las relaciones de trabajo, la solución de los conflictos y la negociación colectiva en nombre de trabajadores asalariados, los sindicatos consideran la necesidad de comprender mejor las cuestiones y enfoques que interesan a los pequeños productores, a los artesanos a y los trabajadores por cuenta propia. Por ejemplo, han de comprender las opciones estratégicas que justifican su intervención en cuestiones como la mejora de la productividad y la protección del trabajador en el sector no estructurado.

También han de comprender más claramente las políticas macroeconómicas y su efecto en las realidades de las microactividades del sector no estructurado, así como la compatibilidad de estas últimas con las leyes y reglamentos. Estas políticas se refieren a intereses sectoriales, así como al interés común de la «gente que trabaja en su conjunto». Han de comprenderse para que los sindicatos y las asociaciones del sector no estructurado puedan promover políticas favorables para el desempeño más eficaz de su actividad económica. En

la actualidad, la Confederación Mundial del Trabajo ofrece formación en materia de sindicalismo comunitario que abarca, entre otras cosas, los servicios prestados a trabajadores de sectores marginados.

Competencia técnica en materia de actividad empresarial y desarrollo de cooperativas. En segundo lugar, los sindicatos mencionan la necesidad de familiarizarse con los aspectos técnicos del desarrollo empresarial, incluida la identificación de las oportunidades comerciales, la gestión empresarial y los regímenes de financiación o de crédito social. Algunos de ellos recalcan la urgente necesidad de prestar asistencia técnica a la constitución y desarrollo de cooperativas, de ser posible con asistencia de un experto de la OIT para fortalecer el papel de las cooperativas entre los beneficiarios de la reforma agraria. Un elemento que puede resultar útil para los sindicatos es la orientación técnica para el seguimiento y evaluación del rendimiento de las cooperativas.

Sistemas de organización para los trabajadores del sector no estructurado. En tercer lugar, habida cuenta de que los estudios de los sindicatos se orientan cada vez más hacia la constitución de sindicatos gremiales, puede resultar útil aprender de la experiencia de otros países en esta esfera. Ejemplos positivos de centrales y federaciones sindicales que han conseguido con éxito integrar conjuntamente a los trabajadores de los sectores estructurado y no estructurado en su mandato constituirían una fuente de inspiración y de orientación para las organizaciones de trabajadores. Bong Malonzo menciona el movimiento sindical en Israel que, impulsado por la idea de crear su propio Estado y sociedad, ha conseguido mancomunar eficazmente a los partidos políticos, las cooperativas, los sindicatos y las empresas administradas por trabajadores.

Popularización de los debates sobre la economía, la evolución de los sistemas de trabajo y el establecimiento de una base común para la cooperación. Por último, se precisa una mayor participación en los debates sobre la economía, especialmente en lo que se refiere a su impacto en los hogares y en los sistemas de trabajo, así como sobre la clarificación de cuestiones que interesan a los trabajadores del sector no estructurado. Esta necesidad de esclarecimiento se acompaña de la necesidad de dar mayor difusión a las cuestiones económicas de manera que los trabajadores puedan comprender cómo esas últimas influyen en su vida activa. Orlando Quesada

(Véase anexo 1) señala, sin embargo, que gran parte de esta discusión se celebra en círculos académicos y ONG cuando tendría que organizarse a nivel de la base. Por otra parte, habida cuenta del carácter evolutivo de la participación de los sindicatos en el sector informal, la organización de reuniones sobre la participación de los trabajadores en la constitución de sindicatos y en la formulación de políticas importantes para ellos puede promover la solidaridad, así como la creación de una base común de cooperación.

4. Orientaciones futuras del movimiento sindical en relación con el sector no estructurado

La importancia cada vez mayor de los sistemas de trabajo no estructurado obliga actualmente a los sindicatos a trascender las fronteras de su actividad tradicional y orientarse hacia una mejor comprensión del mismo trabajo, de cómo se definen los trabajadores y de la función del movimiento sindical. Algunos grupos consideran que esta evolución significa abarcar también sectores básicos de la sociedad, y esta orientación constituye de hecho un retorno a los orígenes del movimiento sindical o a la «gente que trabaja» en general. Otros tal vez tengan una imagen más limitada de la nueva distribución de la mano de obra – trabajadores del sector no estructurado o trabajadores despedidos –, pero todos creen fundamentalmente que estas nuevas orientaciones han de continuarse. Sea cual fuere el punto de vista adoptado, las perspectivas futuras son las de movilizar al movimiento laboral en su conjunto en Filipinas. En la actualidad, nos encontramos en un momento decisivo en el que los medios para esta expansión se elaboran y experimentan. Se ha dicho ya que desde el decenio de 1960 el desarrollo industrial en Filipinas se ha caracterizado por políticas macroeconómicas e institucionales encaminadas a estimular el desarrollo de grandes empresas industriales con gran densidad de capital en detrimento de las personas en busca de empleo y las pequeñas empresas. Si bien el esfuerzo de liberalización se ha acentuado desde principios del decenio de 1990 y los mercados se han abierto para las pequeñas empresas, mucho queda por hacer en términos de orientaciones de la mayor parte de las políticas e instituciones para que atiendan mejor los requisitos de tales empresas. En la actualidad, varios sistemas de apoyo se han desarrollado a nivel comunitario, como sistemas de crédito, formación y asistencia mutua, que constituyen de hecho una respuesta a la falta de apoyo institu-

cional. Dicho sea de paso, estos sistemas ofrecen ahora ejemplos de cómo instituciones como bancos, centros tecnológicos y regímenes de seguridad social pueden organizar mejor sus servicios para alcanzar este mercado.

Los sindicatos pueden desempeñar un importante papel de enlace entre el sector no estructurado y los organismos e instituciones que orientan la política, así como en el desarrollo de la capacidad de dicho sector para comprender las cuestiones que le afectan y negociar con las autoridades pertinentes. Hemos visto cómo los sindicatos han contribuido a cambios de política y cambios institucionales en estrecha colaboración con asociaciones del sector no estructurado. Sin embargo, la mayor parte de ellos reconocen la necesidad de evaluar las necesidades reales de los empresarios y trabajadores del sector no estructurado y el marco institucional y de política en el que funcionan.

Se resumen a continuación las necesidades o áreas que la OIT puede estimar oportuno considerar a raíz de la discusión del presente documento. También se indican las organizaciones que desempeñan su actividad en determinadas áreas de acción o han expresado claramente su intención de hacerlo.

- Actividades de difusión por medio de seminarios sobre el sindicalismo, la noción de «gente que trabaja» o una nueva interpretación de la palabra «trabajador» que abarque todas las categorías de empleo (FFW, APL). Los seminarios propuestos comprenden discusiones sobre temas como:
 - a) preocupaciones principales de los operadores y trabajadores del sector no estructurado, a saber, productividad, seguridad y salud, protección social y trabajo infantil;
 - b) opciones estratégicas para integrar a los trabajadores del sector informal en estructuras sindicales, organizar diferentes categorías de trabajadores y atender sus necesidades en materia de productividad y protección, así como para generar recursos con este fin;
 - c) papel estratégico que han de desempeñar los sindicatos, los organismos gubernamentales, las asociaciones del sector no estructurado, las organizaciones no gubernamentales y las redes establecidas en sus campos de actividad;
 - d) orientaciones para los sindicatos que tratan de llegar al sector informal en materia de planificación y evaluación.

- Modelos de subcontratación en colaboración con empleadores participantes y grupos de productores del sector no estructurado, basándose en las disposiciones de las DO 5 y 10, que recomiendan diversas normas mínimas en materia de empleo por contrata. Estos proyectos piloto pueden mostrar cómo disposiciones específicas en materia de subcontratación pueden conducir a resultados positivos para las dos partes interesadas, tanto en el aspecto económico como en el del bienestar. También deberían ofrecer ejemplos sobre la validez y viabilidad de las directivas señaladas (TUCP, APL).
- Constitución de sindicatos gremiales en sectores piloto en que la aplicación de las normas de empleo y de protección social puede garantizarse mediante una clasificación de ocupaciones, la fijación de tasas de remuneración y un diálogo con los empleadores. Uno de los servicios que los sindicatos gremiales pueden prestar es la colocación de trabajadores, incluida la formación y de ser posible el control de las nóminas de salarios de los trabajadores reciclados que los sindicatos gremiales reciban de la empresa contratante. Este servicio puede organizarse como una cooperativa que distribuirá dividendos a los trabajadores, incluidos los que cambian de empleo (FITCM, LMLC, FFW, NFL).
- Evaluación de un proyecto experimental en el que la recaudación de las contribuciones a la seguridad social de empresarios del sector no estructurado puede delegarse a afiliados sindicales acreditados en lugares en que no hay oficinas de recaudación y, mediante este sistema, evaluar los criterios de acreditación y los sistemas de control. Cabe agregar que sólo hay un sistema único de recaudación para el sistema de seguridad social y el NHIP, lo cual facilita considerablemente el acceso de los trabajadores a cualquiera de estas opciones (TUCP).
- Prestación de servicios de formación y consulta a los sindicatos en materia de desarrollo y gestión de cooperativas, utilización de los amplios recursos de la OIT en esta esfera dentro del marco de una administración y dirección colectiva de las empresas. Ello debería permitir evaluar y reproducir el modo de constituir empresas colectivas que resulte más apropiado y viable para los que fueron en otro momento trabajadores asalariados (FFW, NFL, APL).

- Fortalecimiento de las capacidades de los sindicatos para prestar asistencia técnica a los beneficiarios de la reforma agraria – trabajadores de plantaciones que son ahora pequeños propietarios – en la gestión de sus predios, en la realización de actividades mancomunadas con las que pueden conseguirse métodos más eficaces y/o en la propiedad y gestión compartida de plantaciones cuando existan tales oportunidades (NFL).
- Fortalecimiento de las capacidades de los sindicatos para que puedan ayudar a sus miembros a crear y sostener empresas individuales. Aunque algunas organizaciones de trabajadores conserven cierta ambivalencia en cuanto a su función de asistencia a los aspectos productivos de las empresas (de hecho ayudar a los empleadores), también los sindicatos se sienten muy indefensos y ansiosos respecto de la posibilidad de encontrar nuevas fuentes de ingresos para los trabajadores despedidos y de la necesidad de que existan organizaciones externas que puedan prestar eficazmente esta asistencia (FFW, TUPAS, Fondo de los Trabajadores).
- Celebración de discusiones de política y popularización de los debates relativos a empresarios y trabajadores del sector no estructurado o, más concretamente, sobre cuestiones y reglamentos que afectan a los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores a domicilio, los trabajadores en régimen de subcontratación, los trabajadores ocupados en empresas del sector no estructurado o microempresas y el trabajo infantil.
- Se entiende implícitamente en todas las áreas antes mencionadas que las esferas esenciales de acción son el fortalecimiento de las capacidades y el establecimiento de alianzas entre los sindicatos y las asociaciones del sector no estructurado en las que los sindicatos desempeñen un papel de apoyo en lugar de un papel paternalista para que dichas asociaciones mejoren sus capacidades de organización y gestión autónomas.

4.1. Riesgo de imponer una carga excesiva al programa de actividades

El punto de partida de este esfuerzo consiste en constituir un núcleo principal de representantes sindicales encargados de señalar orientaciones y prioridades a la acción sindical. Este

núcleo debería comprender a las principales organizaciones de trabajadores consultadas en el presente estudio, los organismos competentes del Estado⁶, y otros grupos de trabajadores cuya inclusión puede recomendarse. Sin embargo, existe el problema de que se admita una representación demasiado amplia en las fases iniciales de la formulación del programa porque este enfoque puede conducir a diluir las actividades previstas hasta el punto de que se dispersen demasiado y se pierda de vista el objetivo señalado. La selección de las asociaciones del sector no estructurado puede dejarse a las centrales sindicales, pero deberían establecerse desde un principio directivas claramente definidas.

Tal vez sea actualmente el momento más oportuno para apoyar toda iniciativa sindical encaminada a ampliar su penetración en el sector no estructurado. La urgencia del momento, junto con la experiencia acumulada en la prestación de servicios a este sector, ofrece oportunidades prometedoras y dinámicas para que se creen nuevos sistemas institucionales que vinculen las asociaciones del sector no estructurado, los sindicatos, los organismos del Estado y las organizaciones no gubernamentales. Esta sinergia también ofrece la oportunidad de una acción continuada de aprendizaje orientada hacia la elaboración de una política y un entorno institucional favorables para el progreso y bienestar de los trabajadores del sector no estructurado.

Bibliografía

- Alianza para el Trabajo y el Progreso (Alliance of Progressive Labor, APL). Sin fecha. *Towards Building an Alternative Labor Center*. Manuscrito inédito.
- Alonzo, Ruperto. 1996. «The informal service sector in urban poverty alleviation in the Philippines». Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para el Asia y el Pacífico. *Role of the Informal Sector in Urban Poverty Alleviation*, Naciones Unidas-CESPAP, Nueva York.
- Bautista, M^a. Cristina; Yap, M^a. Eufemia y Soriano, Elmer. 1998. *Local governments' health financing initiatives: Evaluation, synthesis and prospects for the National Health Insurance Program in the Philippines*, Proyecto de informe, USAID, Manila.
- Consejo Coordinador de Estadísticas Nacionales. 1978. *Philippine Statistical Yearbook*
- Departamento de Trabajo y Empleo. 1992. Orden ministerial núm. 5. Directiva XIV sobre las normas que rigen la aplicación del Libro III del Código del Trabajo sobre el empleo de los trabajadores a domicilio.
- . 1997. Orden ministerial núm. 9. Enmienda las normas que rigen la aplicación del Libro V del Código del Trabajo. (Confirma el derecho a organizarse y proporciona orientación relativa al registro y las responsabilidades de las organizaciones de trabajadores).

- 1997. Orden ministerial núm. 10. Enmienda a las normas que rigen la aplicación de los Libros II y VI del Código del Trabajo. (Rige los acuerdos laborales en régimen de subcontratación)
- Federación de Trabajadores Libres (FFW). 1997. «AFFW Women's Network 1995-1997: Trailblazing!», *Stirrings*, noviembre-diciembre.
- 1998. Report on the 20th National Convention, Quezon City, Filipinas, 26 de abril-2 de mayo.
- Federación Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Construcción y de la Madera (FITCM), Philippine Affiliated Program Office. 1998. *Philippine Construction Workers Development Report 1995-98*, FITCM-PAPO, Manila.
- Fundación para la Empresa económica rural y el Desarrollo (Foundation for Rural Economic Enterprise and Development, FREED). 1996. *Processes of formalization and informalization: Selected cases*, Assessment Report, Series No. 13, OIT- SEAPAT, Manila.
- OIT. Convenios núms. 29 (trabajo forzoso) y 87 (libertad sindical y derecho de sindicación); 98 (derecho de sindicación y de negociación colectiva); 100 (igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor); 105 (abolición del trabajo forzoso); 111 (discriminación (empleo y ocupación)) y 138 (edad mínima de admisión en el empleo).
- 1991. *El dilema del sector no estructurado*, Memoria del Director General (Parte I) a la Conferencia internacional del trabajo, 78.ª reunión, Ginebra.
- 1997. *El trabajo en el mundo, 1997-1998. Relaciones laborales, democracia y cohesión social*, Ginebra.
- Joshi, Gopal. 1997. *Urban informal sector in Metro Manila: Problem or solution?*, OIT- SEAPAT, Manila.
- Martínez, Hugo Pierla. 1990. «The gray area in microenterprise development.» *Grassroots Development*, núm. 14(2).
- Mead, D. 1994. «The legal, regulatory and tax framework and small enterprises», *Small Enterprises Development Journal*, núm. 5, vol. 2, junio.
- National Statistical Coordinating Board. 1978. *Philippine Statistical Yearbook*
- 1998. *Philippine Statistical Yearbook*
- Ofreneo, Rene. 1996. *Informal sector: Labour laws and industrial relations*, Assessment Report, Series No. 6, ILO-SEAPAT, Manila.
- , y Bach Macaraya. 1998. *The crisis: impact on Philippine labor relations*, documento preparado para la Conferencia sobre La crisis, un año después; organizado por la Sociedad de Economía de Filipinas y el Friedrich Ebert Stiftung, celebrado en Makati City, Filipinas, el 13 de noviembre.
- OCDE. 1995. *LEED Notebook No. 20: Local economies and globalization*, documento de trabajo de la OCDE, París.
- Ortega, Hanes. 1999. *Summary information on FFW program on child labor*, LITECHILD, manuscrito inédito.
- Serrano, Melisa. 1994. *The implications of labor flexibility to unions in selected establishments in Metro Manila: Are unions at the end of their tether?*. UPSchool of Labor and Industrial Relations (UP-SOLAIR) y Friedrich Ebert Stiftung (FES), Manila.
- Waterman, Peter. 1991. *Social movement unionism: A new model for a new world*, working paper, Series No. 110, Institute of Social Studies, La Haya, Países Bajos, septiembre.

Yu, Sandra. 1994. *Supporting the informal sector: Cases of NGO assistance programs*, Institute on Church and Social Issues, Quezon City, Filipinas.

- 1997. «Collaborative enterprises and industrial linkages: A response to globalization», *Intersect*, septiembre.

Notas

¹ Esta parte del estudio se basa principalmente en Ofreneo, 1996.

² En la jurisprudencia laboral de Filipinas los criterios siguientes determinan la existencia de una relación de empleo: a) selección y contratación del empleado; b) pago de un salario; c) facultades de despido; d) control del empleado en la ejecución del trabajo. Entre estas disposiciones, la más importante es la que figura en d).

³ Los principales servicios que presta el Fondo de los Trabajadores son el fortalecimiento de la capacidad para constituir cooperativas por medio de formación; facilidades de crédito social para las cooperativas; la prestación de apoyo a las actividades de venta al por menor de las asociaciones de trabajadores por medio de servicios de compra al por mayor; y el ofrecimiento de viviendas a precios asequibles. La mayor parte de esta asistencia se ha destinado hasta la fecha a las cooperativas de afiliados sindicales y sus familias.

⁴ Algunos de los inconvenientes mencionados en un foro son los siguientes: 1) la utilización de una transferencia de propiedad para eximir a la empresa de sus obligaciones con los trabajadores; 2) la utilización de las cooperativas de trabajadores como instrumento antisindical y para debilitar la negociación colectiva; 3) la subcontratación de servicios en la cooperativa de trabajadores para reducir los gastos salariales; 4) la utilización de las cooperativas para sufragar gastos de financiación de los sistemas de seguridad y salud que correspondían antes a la empresa; 5) la posibilidad de recurrir exclusivamente a mano de obra en régimen de subcontratación con arreglo a este sistema; 6) la utilización de la dirección de las cooperativas de trabajadores para deshacerse de los trabajadores que no gustan a la empresa y colocarlos en cooperativas; y 7) la cuestión de si los trabajadores de cooperativas de trabajadores pueden o no constituir sindicatos y ser partes en acuerdos colectivos.

⁵ Entrevista con Bong Malonzo, 13 de enero de 1999.

⁶ El Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE) asume la responsabilidad general de las cuestiones de política relativas a los trabajadores del sector no estructurado. Las oficinas competentes del DOLE se encargan de los trabajadores rurales, las relaciones de trabajo, el empleo local, las condiciones de trabajo, las mujeres y los trabajadores jóvenes. Otros organismos técnicos sobre el terreno para el sector no estructurado son los Departamentos de Interior y Autoridades Locales (DILG), Comercio e Industria (DTI), Salud (DOH) y Bienestar Social y Desarrollo (DSWD). Los organismos especializados competentes para cuestiones específicas son el Sistema de Seguridad Social (SSS), el Organismo Filipino del Seguro Social (PHIC), encargado del Programa Nacional del Servicio de Salud, la Oficina Nacional de Estadística (NSO) y la Autoridad y Desarrollo y Cooperativas (CDA). La Autoridad Nacional de Desarrollo Económico (NEDA) se encarga de la planificación económica y desempeña un papel fundamental en el fomento de la integración del sector no estructurado en la economía nacional. Los servicios de las autoridades locales están a menudo en la vanguardia de la lucha a favor del sector no estructurado y son los que tienen más posibilidades de intervención en nombre de dicho sector.

Anexo

Lista de personas entrevistadas

TUCP

Cedric Bagtas

Deputy General Secretary
Trade Union Congress of the Philippines (TUCP)
TUCP-PGEACompound
Masaya and Maharlika Sts., Diliman, Quezon City
Tel.: 922 2185; 921 5236
Fax: 921 9758
E-mail: tucp@easy.net.ph

Vivian Calalo

Project Officer

Jojo Trono

ISP Training Consultant/Empowering Women and
Child Workers in the Informal Sector
TUCP-PGEACompound
Masaya and Maharlika Sts.
Diliman, Quezon City
Tel.: 434 3704; 922 2185
Fax: 921 9758

FFW

Antonio Asper

Vice-President for International Affairs
Federation of Free Workers (FFW)
BATU Project Development Office Coordinator
FFW Bldg., 1943 Taft Avenue
Malate, Manila
Tel.: 524 3150; 524 0709; 525 5823
Fax: 521 1835
E-mail: batunorm@iconn.com.ph

LMLC

Willie Laurente

Head Secretariat & National Council Member
Lakas Manggagawa Labor Center (LMLC)
Rm. 401 FEMII Bldg.
A. Soriano St., Intramuros, Manila
Tel.: 528 0482

NFL

Bong Malonzo

National Federation of Labor (NFL) c/o IFBWW
8/F Fil Garcia Tower
140 Kalayaan Avenue
Diliman, Quezon City
Tel.: 924 2464
Fax: 924 2398
E-mail: ifbww@globe.com.ph

TUPAS

Vladimir R. Tupaz

Secretary-General
Trade Union of the Philippines and Allied Services
(TUPAS)
4/F JS Bldg., Magallanes St., Intramuros, Manila
Tel.: 527 1304
Fax: 527 1306

WORKERS' FUND

M.^a Luz M. Almazan

Executive Director
Workers' Fund
Room 503, Fil Garcia Tower
140 Kalayaan Avenue, cor. Mayaman St.
Diliman, Quezon City
Tel.: 924 8569; 924 8577
Fax: 924 8570
E-mail: kmpi@info.com.ph

LEARN

Orlando V. Quesada

Executive Director
Labor Education and Research Network (LEARN)
72-D Scout Rallos St.
Kamuning, Quezon City
Tel.: 924 2295; 927 6713; 414 1537
Fax: 927 6709
E-mail: learn@info.com.ph

IFBWW-PAPO

Emil Albert S. Yuson

National Project Coordinator
International Federation of Building and Wood
Workers – Philippine Affiliated Program Office
(IFBWW-PAPO)
8/F Fil Garcia Tower
140 Kalayaan Avenue cor. Mayaman St.
Diliman, Quezon City
Tel.: 924 2464
Fax: 924 2398
Email: ifbww@globe.com.ph

HEALTHDEV

Dr. M.^a Eufemia C. Yap

Executive Director
Health Development Institute
Ateneo de Manila University
Loyola Heights, Quezon City
Fax: 426 4327
E-mail: mcyp@pusit.admu.edu.ph

UP-SOLAIR

Prof. Jorge Sibal

Ernesto M. Valencia
UPSchool of Labor and Industrial Relations
University of the Philippines (UP-SOLAIR)
Diliman, Quezon City
Tel.: 920 7693

Bulgaria

En condiciones de receso de la industria, de insuficiente diálogo social y de una disminución del número de afiliados, los sindicatos deben movilizar en el plano local a los partícipes sociales y a los grupos de interés potenciales y conseguir apoyo en las políticas centrales para generar la dinámica necesaria para los cambios en este ámbito.

Grigor Gradev

Director

Instituto de Investigaciones Sociales y Sindicales
Sofía, Bulgaria

Introducción

En el decenio de 1990, el camino búlgaro de la economía de mercado y de la sociedad democrática se ha visto jalonado de períodos recurrentes de crisis y estabilidad. Las consecuencias generales de esta situación han sido un retraso en la ejecución de las reformas necesarias, un incremento de los costos sociales del proceso de transición y la creación de un entorno en que proliferan una serie de actividades en el sector informal de la economía.

Un ejemplo particularmente claro de la complejidad de esta situación lo constituye la situación imperante en 1998. A un año de la constitución del Consejo Monetario (en julio de 1997), los logros son incuestionables: estabilidad financiera, tipo de cambio estable, inflación extremadamente baja (que hace temer una deflación), un presupuesto excedentario, etc. Con todo, en la segunda mitad del año se ha observado una baja importante en las principales ramas de la industria: metalurgia, productos químicos, alimentos, transporte, etc., y un aumento de las presiones financieras en la rama de la construcción. En otras palabras, en las actuales condiciones, los logros alcanzados en el nivel macroeconómico no se han traducido en una dinámica y un desarrollo positivos.

Las estadísticas nacionales, sin embargo, en contra de lo esperado registraron un crecimiento general de la economía que se ha acompañado de un aumento en los ingresos reales de la población, lo que se ha visto confirmado por cifras de consumo mayores, entre otros, de

bienes duraderos. Lo primero que habría que examinar para explicarse esta situación serían la política salarial, el comportamiento de los sindicatos en las empresas y la fiabilidad de las estadísticas. No obstante, algunos especialistas han sugerido que las cifras de crecimiento, muy necesarias para el Gobierno, pueden explicarse de manera más realista considerando el efecto acumulado de las diferentes formas que adopta el sector informal de la economía.

Fenómenos de ese orden no son una novedad para los investigadores o para quienes elaboran las políticas en los países desarrollados y muy especialmente en los países en desarrollo. Como consecuencia de ello se ha procurado distinguir claramente entre la economía formal, oficial, y los diferentes tipos de actividades que se han desarrollado al margen de ella. De esta suerte, es posible definir con rigor el «sector informal» mediante datos estadísticos¹, distinguiéndolo de otro tipo de actividades que tienen lugar al margen de la reglamentación oficial. A los efectos de la elaboración de políticas, sin embargo, habría que redefinir el mencionado sector y considerarlo como una reacción de supervivencia frente a las contradicciones de las políticas oficiales que desplazan al individuo hacia la periferia o fuera de los límites de la sociedad. El enfoque expuesto quiebra el delgado marco de la dicotomía legal/ilegal y cambia la base de legitimación de las actividades del sector informal mediante el consenso social y políticas consensuales directamente vinculadas con los derechos fundamentales de las personas.

Esta línea de pensamiento se ha visto demostrada de manera convincente y concreta en la Memoria del Director General de la OIT relativa al dilema del sector no estructurado, en que se alude a soluciones del tipo tú ganas/yo gano, según el caso². Es interesante considerar al mismo tiempo sus posibles consecuencias para la conducta de las personas y del colectivo de personas en el contexto social y político³.

La complejidad de la problemática del sector informal en Bulgaria no se deriva tanto de la particularidad de sus rasgos sino de lo difícil que resulta interpretarlos: suele considerárselo dentro del marco general de actividades a las que se dan diversos calificativos: no oficial, oculta, subterránea, clandestina, etc. Estos calificativos suelen utilizarse indistintamente pero la mayoría de las veces conservan el estigma que se asocia a la intención de actuar fuera de la legalidad o de transgredir las normas. Durante los dos últimos años, este enfoque globalizante ha sido objeto de un proceso de diferenciación. En 1998, EUROSTAT y el Instituto Nacional de Estadística de Bulgaria iniciaron un estudio piloto sobre las diferentes actividades que abarca el sector informal de la economía cuyos resultados preliminares no se conocerán hasta el año 2000. Se espera que éstos arrojen alguna luz sobre las diferentes formas que adoptan estas actividades, así como acerca de las fronteras que separan el sector informal del resto de la economía.

Como puede desprenderse de lo dicho anteriormente, al momento de elaborar y llevar a cabo las reformas se reconoce tácitamente la presencia y la producción del sector informal y otras actividades no oficiales como estrategias de supervivencia de los trabajadores y de las empresas. Al mismo tiempo, se le utiliza para explicar las dificultades a que deben hacer frente los sistemas de seguridad social ya que al esgrimirse argumentos en favor de una mayor disciplina y rigidez de las políticas fiscales, se le hace responsable de entorpecer la competencia. Si bien en el caso de otros sectores estos efectos son una verdad de cada día, cuando se trata del sector informal a menudo se presenta el siguiente dilema: por una parte, no se sabe qué hacer ni se hace nada para dar facilidades al sector informal; por la otra, se le condena porque da lugar a actividades que se desarrollan al margen de la ley aunque se reconoce su aporte efectivo a la preservación de la paz social. Lo irónico del caso es que algunas veces el hilo del pensamiento llega a abarcar incluso decisiones de los organismos financieros internacionales y los programas que negocian

con ciertos países. Para los sindicatos lo anterior representa retos a los que deben hacer frente tanto en el ámbito del sector informal como en el del sector oficial de la economía. A lo anterior se suma la necesidad de acelerar las reformas ante la persistencia de la incertidumbre acerca de la estructura y futuro de la industria, de la agricultura y de los servicios, lo cual se acompaña de una baja importante del nivel de vida y de una disminución constante en el número de afiliados.

No debe olvidarse que la transición es un período de cambios simultáneos en las esferas de poder, en el marco normativo, en el régimen de propiedad, en las estrategias políticas y de los actores en torno a los que se articulan los intereses económicos y sociales. Inevitablemente estas circunstancias generan contradicciones internas y espacios vacíos – en las distintas esferas y entre ellas – que son ocupados de inmediato por las redes existentes o emergentes de actores o individuos. En este sentido, el estudio debe hacer frente a una serie de situaciones vinculadas entre sí, a un continuo de combinaciones de rasgos. En un extremo están lo que se puede denominar actividades de carácter informal «puras» y en el otro extremo las de carácter francamente antisocial, incluso delictivas, tanto en el sector formal como en el sector informal de la economía (privada y estatal).

El presente artículo se centrará en torno al funcionamiento de la última sección del continuo donde los principales rasgos del sector informal son los factores que dominan de modo que en la medida de lo posible se les ponga en evidencia cuando se trate de comprender cómo funciona la economía subterránea. Lo anterior no se hace con el ánimo de aislarlos de su entorno sino con el de definir explícitamente su naturaleza y la interdependencia que existe entre estas reacciones de defensa en pos de la supervivencia y los procesos de carácter más general involucrados en la política oficial de cambios. El segundo punto que tratará este artículo será el enfoque sindical de la temática, así como las políticas elaboradas respecto de la cuestión tan controvertida de los cambios, a lo que se suma la necesidad de apoyar las reformas, promover el sindicalismo, establecer sus estructuras y asentar su posición social.

El artículo se ha estructurado en torno a varios temas principales. Se considerarán en primer lugar los factores que determinan el surgimiento de las actividades de tipo informal, dadas las características de la transición en la economía búlgara. En segundo lugar, se describirán las formas más corrientes y evidentes

de las actividades del sector informal, así como las opiniones de los sindicatos del sector o rama de actividad que corresponda. En tercer término, se considerarán los efectos de las actividades informales en los ámbitos que interesan a los sindicatos: empleo, relaciones de trabajo y política social. Por último, se darán a conocer los puntos de vista sindicales y sus propuestas de política relativas al sector informal.

Este estudio se asienta en investigaciones (de hecho bastante restringidas). Se utilizan estadísticas nacionales y sindicales, entrevistas con dirigentes sindicales y especialistas en estas materias, con representantes de las organizaciones de empleadores, con miembros de la Junta de Supervisión del Instituto Nacional de la Seguridad Social, con representantes de las PYMES y con trabajadores por cuenta propia, así como declaraciones oficiales publicadas en los medios de comunicación.

1. Fuerzas movilizadoras

La existencia de actividades no registradas ni sujetas al pago de impuestos ha sido un componente orgánico de la economía planificada, así como un elemento orgánico de la estructura de la sociedad socialista. De manera bastante eficiente, esas actividades llenaron los numerosos espacios vacíos generados por la «economía deficitaria» del socialismo: en especial en el sector de los servicios y otras actividades de pequeña envergadura tendientes a satisfacer las necesidades de los hogares y de los individuos. Dentro de este proceso fueron apareciendo gradualmente estructuras sociales especializadas que facilitaron los intercambios: redes de relaciones entre personas con vínculos de parentesco, amistad, intereses gremiales, profesionales o de otro tipo. En este caso el establecimiento de redes sirve para apoyarse mutuamente con el fin de hacer frente a los problemas existentes o para no dejar pasar las oportunidades que se presentan⁴. Tal como lo explica convincentemente E. Sik, la situación descrita lleva a la constitución de un «capital específico de relaciones sociales»: la habilidad de una unidad de la cadena (persona, grupo, organización) para conseguir un máximo de recursos a través de sus vínculos con muchas otras estructuras de relaciones sociales. Este potencial se utiliza estratégicamente para contrarrestar y salvar las numerosas dificultades que surgen en una economía de planificación central en la que el mercado es rudimentario, « un sustituto del mercado y del Estado que se impone a ese mercado y a ese Estado »⁵. En una so-

iedad socialista cerrada, los principales actores y beneficiarios en el sector informal se han dedicado al pequeño comercio, al cambio de divisas fuertes, a proporcionar servicios a los hogares, de reparación de vehículos, etc. En otro nivel, el establecimiento de redes (a nivel de directivos) probó ser un medio eficaz para que las empresas pudieran hacer frente a los cuellos de botella o a los fallos en los intercambios planificados, cumplir con las metas fijadas y poder informar acerca de ese cumplimiento.

Con el paso del tiempo esta manera de vivir contribuyó a reorganizar la base moral de la «normalidad» al legitimar socialmente las transacciones informales prácticamente en todos los niveles. Recurrir a tales transacciones comenzó a constituir un signo de distinción y una medida del éxito personal. En este mismo orden de cosas, Sik subraya también la importancia de tal proceder, que ha conducido a la *balcanización* de las sociedades de Europa oriental gracias al establecimiento de redes que se ha expresado en el aumento meteórico del sector informal de la economía y en una tendencia perceptible hacia el establecimiento de una economía dual en los años noventa⁶.

En el contexto búlgaro, los debates no giran en torno a la validez de tales conclusiones sino al grado en que ya son una práctica habitual y a la manera en que han evolucionado. La pregunta clave implícita en los debates pero que a veces se plantea explícitamente se refiere a su extensión y a la posibilidad de que se haya alcanzado un punto en que no sea posible volver atrás, y donde el peso de los factores informales en los procesos económicos oficiales los hace ingobernables por los poderes oficiales. Lo anterior ha quedado en claro de manera muy gráfica en una declaración del Primer Ministro de junio de 1997 durante los primeros días del ejercicio de su cargo, en que admitió que el 60 por ciento del Estado estaba controlado por estructuras de poder ocultas: «Nosotros, el poder ejecutivo y el judicial, debemos hacer que se respete al Estado para que los ciudadanos le paguen al Estado, no a los delincuentes»⁷.

Un año después, el Gobierno pudo informar de que como resultado del éxito de la labor del Consejo Monetario se había conseguido recuperar el Estado. Ello encierra ciertamente una verdad, por lo menos acerca de las formas abiertas y visibles de la coerción, la económica o la física. De todas maneras, el principal problema continúa siendo el de la corrupción y de las estructuras de la mafia, que desde el otoño de 1998 han pasado a constituir los principales nuevos objetivos de la política gubernamental.

La suerte quiso que en el curso del estudio, durante una entrevista con el propietario/director de una pequeña empresa dedicada al comercio, éste tuviera que hablar con el inspector de impuestos local. La empresa no llevaba registro ni contabilidad alguna, por lo que tenía que pagar una multa elevada, hecho que había quedado bien establecido en una reunión precedente en la oficina de impuestos en el municipio. El propietario consultó de inmediato con sus otros amigos comerciantes, quienes le aconsejaron pagar el equivalente al 10 por ciento de la multa para que el asunto quedara resuelto. Luego, tomó disposiciones para reunirse con el inspector al día siguiente. La respuesta de éste fue terminante: «Venga a la hora del almuerzo, así tendremos suficiente tiempo para discutir su problema; mañana no tengo ningún otro cliente». El propietario se encontró en una situación cercana a la quiebra al día siguiente cuando se le comunicó que el 10 por ciento no era suficiente.

El caso citado no tiene nada de particular. Tan sólo demuestra la interrelación entre algunos de los principales factores que subyacen en las actividades del sector informal. En primer lugar cabe citar la noción de relatividad que acompaña a la necesidad de pagar impuestos (sea cual sea su monto). La ausencia de canales simples y eficaces para resolver los problemas evitando procedimientos burocráticos engorrosos y la existencia de normas y reglamentos contradictorios que cambian varias veces en el curso de un año (a veces con efecto retroactivo) acaban con las mejores intenciones. En segundo lugar, la falta de recursos que aseguren un funcionamiento expedito de los canales oficiales no hace otra cosa que fomentar las transacciones comerciales que no figuran en la contabilidad y el recurso al trabajo clandestino.

Política fiscal

El caso de Bulgaria no constituye una excepción si se tiene en cuenta el argumento general en el sentido de que la existencia y crecimiento del sector informal representa una reacción de defensa cuando se sobrecarga de impuestos a los agentes económicos. El segundo factor en orden de importancia es la incertidumbre de las leyes, reglamentos, procedimientos, etc., que a veces se aplican con efecto retroactivo o son contradictorios según cual sea la institución de la que emanen. Cambios constantes en los marcos de referencia que apuntan exclusivamente a compensar déficit presu-

puestarios generan un sentimiento de «injusticia o discriminación» de parte de las autoridades estatales, con el resultado de que el individuo siempre sale perdiendo. Es natural que tal estado de cosas abone el terreno para que se legitimen actividades que se llevan a cabo al margen de los principios oficiales prescritos relativos al nivel de las necesidades individuales, planteando la cuestión de la definición de lo que es «correcto» o «incorrecto». La consecuencia más importante es que, fundamentalmente, los pequeños empresarios perciben la situación como «un entornero económico hostil». La misma línea de razonamiento lleva a una consolidación progresiva de una sociedad en la que reina la «desconfianza», en la que la autoestima y el reconocimiento del éxito en los negocios cada vez más se vinculan directamente con el incumplimiento de las obligaciones y los procedimientos oficiales.

En el período de transición todos los gobiernos han debido hacer frente al problema de un número de contribuyentes que disminuye y a los que se les cobran altos impuestos (en 1998 el 32 por ciento del PNB proviene de los impuestos sobre los ingresos). El programa del Gobierno actual contempla reducir gradualmente los impuestos a lo largo de varios años; en 1999 el impuesto sobre las ganancias de las empresas ha sido de un 28 por ciento; el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), del 20 por ciento, lo que equivale a una reducción general del 6 por ciento. Pero al mismo tiempo las reformas de la política social se tradujeron en un incremento general de los impuestos de la seguridad social en un 2,3 por ciento, esperándose otros aumentos para el segundo semestre de 1999 o en fechas posteriores. En suma, parte de lo que se ha concedido por un lado se ha retirado por el otro. Los cambios en esta esfera no son fáciles bajo ningún concepto puesto que no se trata de un ámbito en que el Gobierno puede adoptar decisiones unilateralmente y donde cada paso que se dé debe obtener la autorización del Fondo Monetario Internacional (FMI) en el marco del acuerdo trienal.

Las empresas se encuentran en una situación particularmente desfavorable puesto que deben pagar impuestos como personas físicas a las que se les aplican las tasas fiscales progresivas de los ingresos personales, que son superiores a las tasas legales aplicables a los beneficios de las sociedades para una misma categoría de ingresos. En la práctica, para una misma categoría de ingresos, las microempresas deben pagar más impuestos que las sociedades.

Además de la carga fiscal total, existe otro mecanismo de exclusión de las PYMES, que es el límite o umbral a partir del cual se exige figurar en el registro del pago del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y acceder al crédito fiscal, eso es, una cifra de negocios de 75 millones de levs búlgaros (42.600 dólares de los Estados Unidos) en los 12 meses precedentes. En las actuales circunstancias es muy difícil alcanzar este nivel, incluso en el comercio. Tal como lo indican las entrevistas a empresarios y expertos consultados, dichas circunstancias obligan a las grandes empresas a evitar negociar con las pequeñas. Estas últimas se encuentran virtualmente en una posición de utilizadores finales puesto que siempre deben comprar y vender con el IVA incluido. Tampoco pueden extender documentos por las transacciones efectuadas y conseguir de este modo recuperar el IVA que han pagado, incluso cuando las otras empresas (partes) figuran en los registros (sector formal de la economía). Teóricamente, las PYMES no pierden dinero, pero de hecho pierden clientes y su posición en el mercado, y deben hacer frente a márgenes de beneficios menores teniendo por lo general mayores necesidades de capital para operar. Esta situación prácticamente condena a muchos nuevos microempresarios a no prever crecimiento alguno o incluso a quebrar. Resulta significativo que en la región de Russe, a orillas del Danubio, en el curso de los 14 meses posteriores a enero de 1998⁹ la mitad de las empresas ya no figuran en los registros del pago del IVA. La solución de escape es la de efectuar sus transacciones sin que quede registro de ellas.

Un caso ilustrativo lo constituye una imprenta en que trabajan siete personas durante 10 o 12 horas diarias, a menudo incluidos los sábados y domingos, que en 1998 había realizado una cifra de negocios de 40.000 a 45.000 levs. Sorprende que dicha empresa figure en los registros del pago del IVA. La clave está en que trabaja en estrecha colaboración con otras pequeñas imprentas con las que efectúa transacciones en blanco, lo que enriquece el concepto de «capital de relaciones o vínculos sociales» (Sik, 1944). Esas operaciones generan un entorno particular de «negocios virtuales» y un cierto capital «virtual» de vínculos sociales que termina por llevar a una empresa a figurar en los registros asegurando la supervivencia de todos los participantes y generando beneficios reales.

Un paso adelante en la facilitación del campo de acción de las PYMES, en especial las empresas unipersonales, fue la introducción en

1998 del pago de una licencia anual única según la categoría de actividades desarrolladas, principalmente servicios (trabajo a domicilio, de mantenimiento, belleza y diversión, etc.) y pequeñas facilidades relacionadas con la producción como el aprovisionamiento en insumos en el caso de los servicios. Sin embargo, estas medidas, que representaron una bocanada de aire fresco, se acompañaron de la condición de que por cada trabajador extra que se contratase (además del primero, que por lo general era el propietario) se aumentaba en un 25 por ciento el valor de la licencia, lo que significa que si se contratan cuatro trabajadores se debe pagar el doble. Estas condiciones han sido objeto de una viva crítica por parte de las principales organizaciones de empleadores, esto es, la Asociación de Industriales Búlgaros (BIA) y la Unión de Empresarios Privados (la principal organización de las PYMES). Sobre este punto cabe citar las palabras del director de la BIA: «Es evidente que ninguno de los que tomaron la decisión cuestionada calcularon con lápiz en mano que los ingresos por concepto de impuestos sobre los ingresos personales podrían ser superiores en un 25 por ciento al monto del impuesto pagado por la licencia». Reglamentaciones como la citada inevitablemente empujan a recurrir al trabajo informal o a una mezcla del formal y del informal, remunerado como es habitual con el salario mínimo.

Disminución del empleo y caída del nivel de vida

El efecto combinado de las diferentes tendencias económicas, principalmente con resultados negativos⁹ – pérdida de los mercados tradicionales, inestabilidad financiera y bancaria, inflación alta o hiperinflación –, la reestructuración y la privatización han tenido como resultado una caída abrupta de los niveles del empleo en el período de transición. En 1990 el número total de ocupados fue de 4,1 millones, cifra que en junio de 1998 había bajado a 3,15 millones¹⁰. El desempleo ha fluctuado en torno a niveles altos, cercanos al 12,1 por ciento en 1998.

Una de las características de la situación del empleo en Bulgaria es muy particular: existe una categoría de trabajadores que sigue formando parte de la empresa pero que no recibe remuneración alguna. Se trata de una trampa porque son personas que no trabajan pero que no figuran como desempleados porque no se ha dado término a su relación de empleo, de manera que no reciben remuneración ni tampoco subsidio de desempleo. En muchos casos tal

Cuadro 1. Algunos indicadores macroeconómicos, al mes de diciembre (en levs búlgaros)

Indicadores	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Costo de la vida, una persona ¹	1.870	3.096	6.673	8.805	36.714	216.281	222.538
Ingreso total, una persona	1.597	2.385	3.885	5.318	11.966	125.576	
Salario mensual promedio ²	2.047	3.231	4.960	7.597	13.965	125.163	187.437
Salario mínimo mensual	850	1.414	2.143	2.760	5.500	45.500	53.500
Tipo de cambio con respecto al dólar de los Estados Unidos	23,33	27,65	54,25	67,17	175,8	1.676	1.761
Número de desempleados	576.893	626.141	488.442	423.773	478.770	523.507	465.202

¹ Cifras de las encuestas trimestrales del Instituto de Investigaciones Sindicales y Sociales. ² Cifras del Ministerio de Trabajo y Política Social.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (NSI).

Cuadro 2. Evolución de los ingresos y precios (1992-1997)

Año 1992 =100	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ingreso total						
– nominal	100,0	148,5	246,6	365	557,5	561,1
– real	100,0	95,4	82,7	77,3	53,3	79,1
Salario promedio						
– nominal	100,0	157,8	242,3	371,1	682,2	6.721,2
– real	100,0	101,4	81,4	78,6	65,3	94,8
Salario mínimo						
– nominal	100,0	168,4	241,1	337,0	520,4	4.614,3
– real	100,0	108,2	81,0	71,3	49,8	65,0
Precios al consumidor						
– índice del NSI	100,0	155,6	297,5	472,4	1.045,4	7.094,1

Fuente: Cifras del Instituto Nacional de Estadística (NSI).

situación se prolonga durante meses hasta que estas personas terminan por encontrar otras fuentes de ingresos; incluso si recuperan su trabajo anterior tienden a conservar las nuevas fuentes de ingresos para el caso de que vuelvan a encontrarse en una situación semejante.

El tercer factor importante es el hecho de que incluso teniendo un trabajo no se garantiza que cada mes se obtendrán los ingresos suficientes para mantener un nivel de vida decente. En los dos últimos años el fenómeno de los «pobres con ocupación» parece estabilizarse cada vez más. Estos «trabajos malos» inevitablemente obligan a buscar otro con qué cubrir las necesidades. Pero suele ocurrir que este segundo trabajo sea también otro «trabajo malo», pues no es la fuente principal de ingresos. De esta manera, los trabajos malos y el desempeño laboral deficiente proliferan en todos los sectores de la economía. El cuadro 1 proporciona cifras que ilustran lo anterior.

El decaimiento y la dinámica del cambio en un período de seis años se presentan en el cuadro 2.

Las cifras relativas al conjunto del período de transición son aún más elocuentes. Según estimaciones del Ministerio de Trabajo y Política Social, en 1998 el nivel del salario mensual promedio corresponde al 56 por ciento del salario mensual promedio de 1990. Si se comparan los salarios mínimos, la baja es del 74 por ciento para el mismo período.

Cambios de esta envergadura han ejercido presiones que han llevado a una reestructuración del ingreso. En el período transcurrido se observa una disminución progresiva de la parte del ingreso total correspondiente a los salarios (un tercio del total); la parte del ingreso que corresponde a los hogares supera el 20 por ciento. Otro rasgo interesante apunta la localización de las fuentes de ingreso: en 1996, un 40 por ciento se asienta en las aldeas y cerca del 14 por ciento en las ciudades¹¹. La caída drástica de la producción industrial durante la segunda mitad de 1998 y comienzos del 1999 impulsó la vuelta al pago en especie, con los productos de la empresa (por ejemplo, herramientas eléctricas). Corresponde a los trabaja-

dores encontrar la manera de convertir dichos artículos en dinero para vivir.

Todos los factores descritos ayudan a comprender la complejidad del origen de las actividades informales y ocultas, lo que sugiere que incluso a mediano plazo éstas van a continuar desempeñando un papel muy importante, incluso clave en ciertos casos. Teniendo en cuenta lo anterior cabe señalar que de conformidad con los acuerdos con el FMI, el Gobierno debe aplicar hasta sus últimas consecuencias las reformas: privatizar o cerrar todas las empresas no rentables y otras empresas estatales como máximo a mediados de 1998.

Si bien los sindicatos y sus expertos no están en contra de este efecto de «válvula de escape» del sector informal, se muestran al mismo tiempo muy preocupados por el crecimiento de la economía oculta y por sus efectos en el sector formal, entre otras, en las grandes empresas privadas o estatales. En los últimos dos años han debido hacer frente a un mayor desempleo y a los futuros cierres de empresas que acompañarán la intensificación de la reestructuración económica, debiendo establecer al mismo tiempo barreras de salvaguardia de los intereses más diversos y a veces contradictorios de los trabajadores.

Tamaño del sector informal

El interés por la realización de estudios sobre la economía informal y sobre todo de la economía oculta es un fenómeno relativamente reciente. En la actualidad varían grandemente las estimaciones sobre la línea de demarcación entre el sector formal y el informal. El Instituto Nacional de Estadística (NSI), mantiene dos opiniones diferentes. La cifras oficiales publicadas son de un 18 por ciento del PNB para 1997 y de un 21 por ciento para 1998. Este aumento se atribuye más bien a la expansión del área abarcada por las encuestas que a un crecimiento intrínseco. Sin embargo, otra encuesta realizada por especialistas del mismo Instituto en que se entrevistó a 100 especialistas tanto en materias teóricas como prácticas, entre los que se contaban 23 especialistas de varios departamentos del Instituto, arrojó resultados diferentes. Los citados especialistas se mostraron plenamente de acuerdo sobre las siguientes cuestiones:

1) Aunque las encuestas de opinión entre especialistas en la materia no pueden proporcionar parámetros exactos, constituyen, por el momento, el método más fiable para estudiar el sector informal de la economía.

- 2) En 1996, la economía oculta representó aproximadamente el 27,8 por ciento del PNB.
- 3) Este sector se ha ido expandiendo y en 1997 había alcanzado al 31,2 por ciento del PNB.¹²

La segunda fuente de información más segura es la encuesta realizada en 1996 por el Instituto de Economía de Mercado titulada «Empleo no regulado y empleo por cuenta propia»¹³. La conclusión más importante acerca del volumen del empleo en este sector apunta a que emplea total o parcialmente a una tercera parte del conjunto de los trabajadores del país. Además, uno de cada diez trabajadores recibe una remuneración adicional que tanto él como su empleador ocultan¹⁴.

Otros especialistas, como E. Hursev, director de una empresa de asesoramiento financiero, afirman que la economía oculta representa entre el 30 al 50 por ciento del PNB. Los investigadores del Instituto de Economía de la Academia de Ciencias consideran que un 40 por ciento es una cifra más realista. G. Minassyan piensa que las cifras reales se acercan más al 50 por ciento¹⁵.

Teniendo en cuenta todas estas diferencias de opinión, una evaluación realista permite afirmar que el volumen de todas las actividades económicas realizadas fuera del sector formal tiene un porcentaje cercano al 35 por ciento del PNB y una clara tendencia expansiva. En todo caso, no se trata de un fenómeno insignificante o secundario dentro del proceso de transformación de la economía, y es tan importante que ejerce una fuerte presión sobre la manera en que se están llevando a cabo los cambios.

Resulta difícil determinar la parte que corresponde propiamente al sector informal con respecto a las formulaciones generales de la economía no oficial. También en este caso la encuesta sobre la opinión de los expertos arroja cierta luz sobre este problema sugiriendo que el 44 por ciento de la economía no regulada es el resultado de actividades e ingresos no declarados y de la evasión fiscal. Un 25 por ciento de esta economía corresponde a actividades del sector informal propiamente dicho (trabajo a domicilio, trabajadores independientes, etc.).

2. Tipos y formas de las actividades del sector informal

Consideraciones generales

Las principales formas de participación en las actividades económicas informales son el trabajo individual, sea por cuenta propia o por cuenta ajena¹⁶. Estos tipos de trabajo se realizan

sobre todo y con mayor frecuencia en la agricultura, la construcción, los servicios, el transporte y el comercio. Existen también formas especialmente frecuentes en la región de los Balcanes y Bulgaria, como los vendedores ambulantes (llevan consigo la mercancía en maletas) o los profesores particulares. Estos son los sectores donde es más elevado el porcentaje de trabajo de carácter informal.

Una de las características recientes del sector es la participación del trabajo infantil en toda la economía oculta e informal. A este respecto, el Ministerio del Trabajo y Política Social mostró su preocupación ante el hecho de que en 1998, 50.000 menores de 16 años estaban trabajando. Los sindicatos indican que probablemente este número es más elevado y que son cada vez más corrientes los casos de niños que realizan trabajos que requieren un gran esfuerzo físico.

A continuación se indican algunas de las actividades más corrientes del sector informal, la manera en que funciona, las condiciones de trabajo imperantes y las consecuencias que ello tiene para los interesados.

Agricultura

La agricultura es uno de los sectores del desarrollo más controvertido dentro del proceso de reformas en curso. Después de la liquidación energética y rápida de las antiguas granjas colectivas socialistas, las reformas necesarias, especialmente la devolución de la tierra a sus antiguos propietarios y la creación de la infraestructura y de las condiciones financieras indispensables para un nuevo tipo de agricultura, se han visto considerablemente retrasadas (una de ellas todavía estaba en curso en el momento de redactarse este documento). De este modo, el trabajo agrícola continúa caracterizándose por la falta de claridad y la incertidumbre en cuanto a los derechos de propiedad, las disposiciones nacionales relativas a la utilización de la tierra y las perspectivas de desarrollo futuro. Por ejemplo, no existe todavía un mercado para la tierra y una gran parte de ella continúa inutilizada.

Como resultado de la rápida disminución de la población rural y el consiguiente aumento de la edad promedio de las personas que permanecen en el campo, los principales actores en la agricultura son actualmente las cooperativas (recientemente creadas por los propietarios que han recuperado sus derechos o las antiguas cooperativas reformadas), los arrendatarios, los agricultores sin familia y las explotaciones fa-

miliares. En todas estas actividades se necesita contratar trabajadores para toda la temporada, y en el caso de la ganadería durante determinados períodos de mucho trabajo o para tareas específicas. Los trabajadores son de dos tipos: locales o migrantes. Una fuente importante de trabajo es la ayuda mutua, en rotación, y los trabajadores contratados, en su mayoría migrantes.

La migración de trabajadores en este período de transformación de la economía no está bien documentada, siendo prácticamente imposible fijar una cifra realista sobre su número. Pueden señalarse dos grupos principales: los desempleados de la ciudad que buscan trabajo en las aldeas – fenómeno relativamente limitado – y los trabajadores que se desplazan desde lugares más alejados (200 a 300 km). En este segundo grupo figuran sobre todo ciertas minorías étnicas como los gitanos y en menor número los turcos. Como es lógico, estos grupos no están bien delimitados y con el tiempo los trabajadores pasan de un grupo al otro.

Es frecuente que los trabajadores realicen sus labores con contratos de palabra, por un período o tarea determinados y sin contrato formal. La falta de claridad respecto de la propiedad de la tierra y el arrendamiento (también por períodos fijos) refuerza también el carácter temporal de estos arreglos. De este modo, tanto los empleadores como los trabajadores se ven privados de la posibilidad de obtener una situación más permanente, tanto en lo que se refiere al trabajo como en lo que respecta al domicilio, que podría ofrecer una oportunidad de cambio en el estilo de vida de algunos grupos de trabajadores migrantes. Por ejemplo, los gitanos en general se desplazan en grandes grupos familiares de modo que los niños empiezan a trabajar siendo muy jóvenes, con lo que suelen verse privados de la posibilidad de ir a la escuela y su futuro se ve limitado y tenderán a ejercer el mismo tipo de trabajo mal retribuido y a mantener el bajo nivel de vida de sus padres.

Incluso cuando retornan a la aldea, las personas de la ciudad o de la segunda generación encuentran dificultades para establecerse, en particular las familias con niños, debido a la falta de servicios médicos, escuelas u otros servicios a distancias razonables.

El problema de la vivienda se resuelve con frecuencia utilizando los edificios agrícolas de antiguas cooperativas, las escuelas vacías, las guarderías o los hospitales. En algunos casos estas personas permanecen en esos lugares durante dos o tres años, especialmente cuando se

dedican a la ganadería. Es práctica corriente cambiar cada año de domicilio.

El pago del salario se hace en dinero o en especie, o combinando ambos medios. El monto promedio pagado en dinero oscila entre 70.000 y 90.000 levs búlgaros. Como ocurre con frecuencia en este sector, los trabajadores que producen alimentos pueden utilizarlos para su consumo inmediato o para constituir reservas para el invierno, lo que representa una ayuda considerable para el presupuesto familiar. A este respecto, la ganadería presenta ventajas especiales por cuanto proporciona carne y leche. En estas condiciones, las horas de trabajo son un concepto muy relativo y dependen tanto de la necesidad como de los objetivos de la categoría de trabajadores de que se trate. En general no se hacen cotizaciones a la seguridad social.

En este contexto sería vano hablar de Código del Trabajo y de otras normas y disposiciones legales. Además, en este período de transición ha disminuido drásticamente la afiliación sindical en la agricultura, que ha pasado de 1,2 millones de miembros a menos de 20.000, tanto en las federaciones como en las dos confederaciones del país. Lo anterior significa que sólo una parte limitada de los trabajadores agrícolas están afiliados. En muchos casos, los miembros permanecen afiliados sólo un par de meses. Además, el carácter fragmentario y poco claro de las estructuras en lo que se refiere a la identidad del propietario/empleador no facilita la afiliación sindical.

Construcción

En esta rama de actividad, el mercado del trabajo informal es asumido sobre todo por empresas registradas oficialmente para tener derecho a participar en las licitaciones u otras maneras de conseguir los mandatos de construcción. También existen operadores (capataces) dedicados exclusivamente de ciertos oficios y que proporcionan servicios para la ejecución de pequeñas tareas, sobre todo renovaciones y reparaciones de casas. También ofrecen servicios para realizar tareas específicas en las obras.

Se dice que algunas de estas empresas son utilizadas por la élite del país para obtener servicios «discretos» que son remunerados sin que queden huellas ni pruebas de ningún tipo. En estos casos no se llevan documentos contables y nadie sabe cuáles han sido los servicios ofrecidos ni la remuneración obtenida. El trabajo informal se presta muy bien para este tipo de actividad y por supuesto resulta prácticamente

imposible probar públicamente la existencia de estas operaciones.

Estas empresas y operadores obtienen los proyectos mediante licitaciones y, más frecuentemente, valiéndose de contactos con los propietarios de las obras. Los beneficios son enormes: oscilan entre el 200 y el 300 por ciento, pero también los riesgos son considerables. Por estas razones, esas empresas mantienen una red que funciona como gremio o asociación mediante la cual se transfieren unos a otros los pedidos y los trabajadores. Los trabajadores, en especial los calificados, se ven obligados a proporcionar su número de teléfono para tratar de obtener el siguiente empleo. El período de empleo promedio de los trabajadores del sector informal en la construcción es de 13 o 14 días al mes, sin tener en cuenta los fines de semana y festivos. Estas cifras no son muy bajas si se considera que la industria normal opera a un 70 por ciento de su capacidad.

En la construcción, como es sabido, se utilizan categorías diferentes de trabajadores para las distintas tareas, sobre todo según el nivel de calificación requerida. Por lo general hay un jefe de proyecto nombrado por el director, que organiza el trabajo de los trabajadores no calificados. Los trabajos de terminación los realizan trabajadores calificados empleados en otras empresas o que trabajan por cuenta propia y son conocidos en el sector.

Para la obra gruesa los empleadores prefieren contratar trabajadores en el norte del país o bien en la parte meridional de población turca, conocidos por ser muy buenos trabajadores. Para los trabajos de excavación se prefiere a los *pomaks* (musulmanes de lengua búlgara), que en el lenguaje coloquial se designan como «excavadores japoneses». Las tareas más complicadas, como la lectura de planos y proyectos, se destinan a trabajadores búlgaros calificados, que evitan los trabajos sucios y mal pagados. De estas tareas están excluidos los gitanos.

La remuneración se negocia sobre la base de un salario diario o una cantidad fija por tarea terminada. Los fines de semana y días festivos se consideran jornadas normales de trabajo, que pueden ser de hasta 12 horas. Resulta difícil saber si se establecen contratos pero es probable que en ciertos casos se firmen contratos a fines de contabilidad, lo que significa que si se pagan cotizaciones a la seguridad social para un trabajador, éstas son las mínimas. No se considera que los salarios sean bajos ya que su promedio es de 20.000 levs búlgaros con una fluctuación del 10 al 15 por ciento. Un trabajador

turco, por ejemplo, ha declarado que la remuneración de un mes de trabajo en una gran ciudad equivale a la de seis meses de trabajo en su país.

Las empresas no se muestran interesadas en ofrecer a los trabajadores condiciones de vida y de trabajo adecuadas. Nadie se plantea la cuestión de introducir medidas de salud y seguridad y, como se dice, «estos trabajadores están en las manos de Dios».

Los trabajadores viven en carromatos especiales en condiciones de inseguridad y muy primitivas ya que están en espacios abiertos. Las condiciones mejoran cuando pueden vivir en el edificio en construcción. Los empresarios utilizan ciertas tácticas para intimidar a los trabajadores, especialmente a los turcos. Por ejemplo, antes de pagarles los salarios piden a la policía que haga una comprobación de domicilio: los trabajadores que carecen de documentación son obligados a marcharse sin obtener su paga. De este modo, los trabajadores evitan quedarse mucho tiempo en el mismo lugar.

Fuera de su medio ambiente social y familiar habitual, los trabajadores con frecuencia ceden a las tentaciones de la gran ciudad, pierden el dinero ganado y desaparecen. Las mujeres de varias aldeas del noreste idearon establecer un sistema de rotación para vigilar a sus maridos en Sofía y preservar los ingresos de las familias asegurando la transferencia regular del dinero necesario para vivir.

Los trabajadores por cuenta propia disfrutan por lo general de mejores condiciones de trabajo. Viven en los departamentos o casas en construcción o cerca de ellos y su poder de negociación es mucho mayor porque negocian directamente con el cliente. Tienen la calificación necesaria para juzgar lo que debe hacerse y de qué manera, lo cual les permite establecer el nivel de remuneración. Además, pueden ejercer presión sobre el cliente, sobre todo si éste es poco experimentado, debido a que incluso en condiciones de economía de mercado en expansión no es fácil obtener servicios de calidad. Por su parte, las empresas más importantes desdennan los pequeños trabajos no rentables.

Por lo general la remuneración se fija según la cantidad de trabajo a realizar, medida en metros cuadrados u otra medida apropiada. Como se indicó más arriba, los fines de semana y días festivos se prosiguen los trabajos, pero los trabajadores tienen también que tener en cuenta ciertas normas comúnmente aceptadas en los grandes edificios, como por ejemplo no hacer ruido durante ciertas horas (después del almuerzo o al atardecer). Las tasas de remunera-

ción por metro cuadrado difieren entre la capital, las ciudades más importantes y otras zonas, pero pueden llegar hasta 50.000 levs diarios. Además, no se llevan registros de la tareas realizadas ni se asume responsabilidad por el resultado final.

Los sindicatos reconocen que la mayor parte de los trabajadores del sector informal son antiguos afiliados o probablemente sus futuros afiliados; la gente tiene que ganarse la vida. Las dos federaciones del sector de la construcción, la Confederación de Sindicatos Independientes de Bulgaria (KNSB) y la Confederación del Trabajo (PODKREPA) declaran estar dispuestas a intervenir, especialmente en lo que se refiere a los contratos y condiciones de trabajo, pero en las condiciones actuales su influencia no ha tenido gran resultado. Las empresas privadas no hablan con los sindicatos, y las estatales están adoptando una actitud similar. Con frecuencia se intenta sobornar a los inspectores de trabajo o se les ofrece una participación, y si alguno aparece en la obra se le recibe «con un sobre (con dinero) o con una pistola». Por su parte, los trabajadores sólo desean su remuneración en dinero y no se interesan por la seguridad social ni por la prevención de accidentes, actitud que no está en armonía con la manera de ver las cosas de los sindicatos.

La enseñanza privada

En los últimos cincuenta años se ha desarrollado considerablemente el sistema educativo de Bulgaria y existen numerosas escuelas especializadas en la enseñanza de los idiomas occidentales. Aunque esas escuelas forman parte de la élite del sistema docente, en principio están abiertas a cuantos aprueben un examen de selección, lo que ofrece una oportunidad a los niños que se presentan a ese examen. La calidad de la enseñanza es elevada y prácticamente garantiza el acceso a la universidad. Puesto que el ingreso a ésta sigue una pauta similar de selección basada en un examen de ingreso y que la tasa de admisión de los alumnos procedentes de esas escuelas oscila entre el 95 y el 98 por ciento, su razón de ser no ha desaparecido.

Con la apertura de Bulgaria al resto del mundo en los años noventa un buen nivel de educación, especialmente en los idiomas occidentales, no sólo constituye una ventaja sino que se ha convertido en un elemento esencial para obtener un buen puesto de trabajo. Como consecuencia, la competición se ha hecho más intensa y los exámenes más difíciles, lo que requiere una formación adicional de los alumnos

en matemáticas y letras, fuera del programa oficial. La tendencia se inició a finales de los años ochenta y desde entonces se ha fortalecido ya que en los años noventa creció la demanda. El sistema de preparación para los exámenes de entrada a la universidad es muy similar pero está vigente desde hace mucho más tiempo y abarca casi la totalidad de las materias.

La enseñanza privada se proporciona en el domicilio del profesor, donde un par de alumnos (raramente uno solo) reciben enseñanza y realizan ejercicios durante una o dos horas una o dos veces por semana. Estas clases están muy bien remuneradas: su tasa de remuneración oscila entre 4.000 y 5.000 levs búlgaros por hora (2,5 dólares de los Estados Unidos). De este modo, el ingreso mensual promedio del profesor equivale al sueldo de un Jefe de servicio en el Ministerio de Hacienda, exento de impuestos. Con el tiempo, los buenos profesores, en especial los que participan en la calificación de los exámenes (decenas de miles) y cumplen los criterios requeridos, se hacen famosos y están seguros de disponer de un número elevado de alumnos. El sistema funciona de manera similar para el ingreso a las universidades, con la diferencia de que la tasa de remuneración es del doble.

Según el Sindicato del Personal Docente de Bulgaria, existen 3.000 profesores de idiomas en la enseñanza secundaria. En lo que respecta a la enseñanza universitaria la cifra debe de ser mucho más elevada. Los sindicatos de ambas confederaciones sindicales no consideran que este fenómeno perturbe grandemente la enseñanza y lo apoyan tácitamente como medio de compensar los sueldos extremadamente bajos que se perciben en la enseñanza, ya que los profesores se encuentran en el nivel más bajo de la escala de remuneración aplicable a las distintas categorías de trabajadores del país.

En cierto sentido esta situación se ha convertido en una manera de compensar una política injusta del Estado, en donde se amplían los límites de la tolerancia legal para incluir esta enseñanza privada. Se plantean sin embargo dos problemas: primero, los ingresos percibidos son adicionales y su monto puede sobrepasar el nivel que justificaría la compensación de la situación desfavorable en que se halla el sector formal; segundo, lo que se ha hecho más evidente en estos últimos años y se hará en el futuro, es que los exámenes de ingreso están actuando cada vez más como mecanismo de exclusión social, especialmente en las condiciones imperantes de bajo nivel de vida. Aunque sin desearlo, el hecho es que en la práctica los me-

jores elementos del personal docente proporcionan la base social para perpetuar cada año el sistema tal como funciona.

Trabajo a domicilio y servicios personales

La disminución de puestos de trabajo ha hecho que muchas personas con las calificaciones necesarias se dediquen a proporcionar servicios personales y para el hogar, para la reparación y el mantenimiento de vehículos, de los enseres del hogar, de los aparatos mecánicos, así como trabajos de fontanería, carpintería, peluquería, costura, etc. Estas actividades se llevan a cabo de manera similar a la descrita anteriormente en relación con las personas calificadas que trabajan por cuenta propia en el sector de la construcción. La principal diferencia es que en este campo los trabajadores necesitan con frecuencia un taller y un equipo adecuados, lo que les obliga a inscribirse en un registro, en la mayor parte de los casos como comerciantes individuales. De este modo, el aspecto informal de ese trabajo se relaciona con servicios no facturados o con la utilización de una fuerza de trabajo no registrada (al igual que los impuestos por las licencias de ejercicio profesional mencionadas anteriormente) o con ambos. Del 94 por ciento de las 186.000 empresas privadas reseñadas por el Instituto Nacional de Estadística en 1998, el número promedio de trabajadores empleados no excedía de una persona, es decir, se trata de actividades puramente individuales o familiares¹⁷.

En estas consideraciones se ha basado la referencia constante a la pequeña empresa para explicar el desarrollo del sector informal que ha caracterizado el análisis precedente. De hecho, estas empresas oscilan todo el tiempo entre las actividades formales e informales, dificultando así en la práctica la separación entre ambos tipos de actividades. Por sí mismas presentan todas las características del sector informal: bajo nivel de organización, ninguna separación entre la gestión financiera de la empresa y la de la familia y, sobre todo, el hecho de que el principal objetivo es ganarse la vida. Como la realidad lo muestra, esas actividades no están motivadas por un espíritu empresarial, ni por un impulso o deseo de probar la propia valía o ser su propio patrón. En la mayor parte de los casos se trata simplemente de una oportunidad de salir adelante y de ganarse la vida en la medida de lo posible¹⁸.

Aún cuando se han cumplido los requisitos del registro oficial, los trabajadores se ven obli-

gados a desarrollar actividades en el sector informal para mantenerse a flote. Así pues, se sigue planteando la cuestión de si estos trabajadores realizan actividades informales como su empleo principal y si aparecen sólo ocasionalmente en el sector formal para mostrar una presencia legal. Como se indicó más arriba, el crecimiento económico no conduce necesariamente a un cambio sustancial en el carácter dual de estos trabajos ya que cuando resultan más visibles el interesado se ve obligado a iniciar otro tipo de adaptaciones y arreglos, por ejemplo, con los inspectores del fisco y con todo el sistema de impuestos para poder continuar sobreviviendo.

Venta ambulante

En las condiciones actuales de transición la venta ambulante es un fenómeno muy específico. Algunas de sus causas remontan a los tiempos de la «economía socialista deficitaria». En esa época abarcaba sobre todo la venta de productos – en general de buena calidad fabricados en países de Occidente – que se vendían por vías informales porque no era posible encontrarlos en una economía de planificación central. Después de 1989, año en que tuvo lugar la apertura del Estado y de la economía, ha cambiado totalmente el carácter, ámbito y forma de esta actividad. Con la drástica disminución del nivel de vida, empezó a concentrarse en artículos de consumo diario de baja calidad y bajo precio. Muchos de esos artículos llevan nombres de marcas famosas y son muy similares a los productos auténticos.

En condiciones de fuerte desempleo y de bajo nivel de vida, lo que antes eran actividades colaterales se ha convertido ahora para mucha gente en un medio de vida. Así pues, la relativa «inocencia» del sistema anterior, que funcionaba sobre la base de las amistades, ha sido sustituido por actividades de escala equiparable a las de una empresa industrial o comercial normal. Este tipo de venta ha iniciado un proceso de transformación del mercado interno y ha tenido una influencia negativa en la producción local.

Pueden señalarse dos modos de funcionamiento que permiten ilustrar esta cuestión: los vendedores individuales y los grupos de vendedores. El destino de la mercancía es diverso pero los principales ejes van de Bulgaria a Serbia; de Turquía a Bulgaria; y de las repúblicas de la antigua Unión Soviética a Bulgaria.

Su modo de funcionamiento podría aclararse con un ejemplo. El vendedor tipo es un

joven de Dimitrograd (cerca de la frontera con Turquía) con un diploma de una Escuela de Arte que al iniciarse el período de transición se encontró sin trabajo y sin perspectivas laborales. Después de un par de años de desempleo empezó a viajar a Nis (Serbia oriental, cerca de la frontera con Bulgaria) vendiendo utensilios de cocina y enseres domésticos de plástico durante el período del embargo contra Serbia, a mediados de los años noventa, con ocasión de la crisis en Bosnia.

El viaje en tren duraba un día y medio o dos. Pasaba uno o dos días vendiendo la mercancía y de nuevo el viaje de vuelta. Esta actividad le permitía dormir en casa dos o tres días en un período de dos semanas pasando el resto del tiempo en los trenes, las estaciones o los mercados para vigilar la mercancía. Esto duraba todo el año, incluso cuando las temperaturas eran muy bajas en trenes sin calefacción. Las situaciones de conflicto surgían en cada momento: al pasar la frontera, en el control de aduanas y sobre todo cuando existía el riesgo de que las autoridades búlgaras o la policía serbia le confiscaran la mercancía. Muchos de esos obstáculos se superaban con sobornos, para los que existían tasas establecidas.

Con el endurecimiento del régimen se hizo imposible transportar todas las mercancías; el vendedor tuvo que cambiar de estrategia pasando a vender repuestos para vehículos que transportaba en una bolsa de plástico. Con el tiempo entró en relaciones con talleres de reparación de vehículos y en la práctica se convirtió en un proveedor no oficial.

Estos viajes entre Bulgaria y Serbia constituían una fuente importante de ingresos para el joven. Presentándose muy difíciles las condiciones para establecer un negocio propio, concentró toda su energía en la satisfacción de sus necesidades esenciales. Con el tiempo (tres o cuatro años de trabajo) quizá pudo comprar un apartamento y un coche Renault de segunda mano, cosa impensable en las condiciones normales de trabajo en el sector formal. El costo sin embargo es muy elevado: sacrificio de toda vida personal y grave peligro para la salud (enfermedades respiratorias), y por supuesto la amenaza siempre presente de un futuro incierto sin un diploma utilizable en el mercado. Al mismo tiempo, es bien sabido que no está lejos el día en que se normalizará el mercado serbio y desaparecerá esta demanda informal.

Este tipo de comercio informal ha adquirido proporciones desmesuradas en una franja territorial de unos 60 km entre Serbia y Bulgaria y aunque se inició en los tiempos del embargo

se ha proseguido hasta hoy. Actualmente, los ciudadanos de Kula (noroeste de Bulgaria) continúan cruzando la frontera con Serbia y una persona con una bolsa de alimentos puede obtener ingresos suficientes para una semana (en marcos alemanes). La venta de combustible es todavía más rentable.

En la venta de grupo existe un sistema mucho más organizado para el traslado a Bulgaria de mercancías baratas procedentes de Turquía. El sistema parece bastante simple. Varias personas viajan en un autocar para turistas o hacen una excursión, frecuentemente sin otros pasajeros. Al regreso el autocar vuelve cargado de mercancías – sobre todo alimentos y artículos de consumo (ropa, tejidos, calzado, artículos domésticos o electrónicos simples). En la aduana se pagan sobornos de diversa cuantía según el volumen de la mercancía; si éstas se presentan como importadas se pagan impuestos simbólicos. Una vez efectuado el pago, los aduaneros ni siquiera se molestan en verificar o sellar los pasaportes de los viajeros. En la práctica, en muchos casos los aduaneros y vendedores se conocen bien y los horarios de los viajes se organizan para adaptarse a los turnos de los aduaneros. Las mercancías aparecen después en muchas tiendas, en cajas en los mercados al aire libre, en quioscos de periódicos o en las aceras.

De acuerdo con esta descripción, la venta ambulante constituye una clara simbiosis entre la actividad informal y la actividad ilegal; entre la necesidad de ganarse la vida y el deseo de enriquecerse. Sin embargo, antes de comenzar a discutir este asunto sería conveniente recordar una declaración del Primer Ministro que evitará interpretar equivocadamente la situación. Lo acontecido en la Oficina de Aduanas de Svilengrad, principal punto de comunicación con Turquía, ilustra muy bien este fenómeno.

Una gran parte del tráfico se hace por esta ciudad, y para hacer más rentables las operaciones el jefe del servicio de aduanas emitió una orden especial fijando las tasas oficiales de impuestos para los artículos importados no sobre la base del precio de compra de dichos artículos sino sobre la base del tipo de vehículo utilizado para su transporte. De este modo, un autocar pagaba un impuesto de 500 dólares de los Estados Unidos sin importar lo que transportase (ordenadores o fruta en conserva). Si se trataba de un vehículo con remolque, se pagaban 800 dólares¹⁹.

El círculo de intereses interdependientes que liga al que se encuentra a un extremo de la cadena en el sistema informal vendiendo todos los días en la calle artículos de contrabando, su-

jeto a la intimidación de las autoridades y de la policía y cuya vida y la de su familia dependen del dinero que obtenga, se cierra en el otro extremo de la cadena donde se encuentran los intermediarios y patronos de estas operaciones, a veces en los niveles más elevados de la burocracia estatal, para quienes esas prácticas constituyen una fuente muy lucrativa de ingresos. No puede sorprender pues que, en marzo de 1999, el Fiscal del Estado denunciara a los directores actuales y anteriores de los servicios nacionales de aduanas. En todo caso, debe reconocerse que durante cierto período este sistema se convirtió en un medio de vida para mucha gente aunque al mismo tiempo creaba una base social para actividades delictivas.

Para los sindicatos esta situación plantea cuestiones muy complejas. El caso de las relaciones con Serbia es muy claro: en cierto sentido puede considerarse que favorece la posición de los sindicatos y la producción, dadas las condiciones actuales de disminución de las exportaciones. La venta de artículos turcos plantea en cambio problemas muy agudos para las industrias nacionales porque amenaza los intereses fundamentales de los afiliados sindicales: los empleos y los salarios, por una parte, y por la otra sus derechos civiles y políticos de contar con una administración estatal transparente, democrática y responsable.

3. Impacto del sector informal en la sociedad y la economía

Como punto de partida se utilizará el concepto de «propiedad recombina» elaborado por D. Stark²⁰, cuyo elemento esencial es la insuficiente separación entre las nuevas formas de propiedad del postsocialismo que obedecen a una lógica diferente a medida que cambian y que revelan una dinámica diferente al ser objeto de análisis. Dicha propiedad es el resultado de la acción combinada de dos procesos: la «reorganización descentralizada de la propiedad» y «la gestión centralizada de las responsabilidades», lo que crea una estructura de tipo caleidoscopio de la propiedad y la sociedad. El resultado de este proceso tiende al entrelazamiento de los vínculos entre las empresas, por una parte, y a la consolidación de la deuda que transforma la deuda privada en responsabilidad pública por la otra. Este concepto se aplicará en términos más generales a los sectores informal y oculto de la economía, pero debe subrayarse de nuevo que es prácticamente imposible separar ambos sectores y medir el aporte de cada uno a los resultados generales.

Efectos a corto plazo

En primer lugar se reconoce de manera general que las actividades económicas informales tienen efectos positivos para el mantenimiento del empleo, los ingresos y el nivel de vida. La producción y el trabajo informal continúan siendo pilares muy importantes en los que se apoya un número muy elevado de personas para sobrevivir, a la vez que ofrecen un espacio y un tiempo estratégicos para la introducción de reformas económicas. También debe tenerse en cuenta que este sector oculto/informal constituye una reserva importante para el Gobierno, especialmente si en el futuro próximo cambian las condiciones y algunas de las actividades ocultas se oficializan y pasan a pagar impuestos.

En una situación en que una buena parte de la población ha visto disminuir de manera importante su poder adquisitivo, las actividades informales representan la principal fuente de suministro de bienes a precios suficientemente bajos aunque de escasa calidad como medio de vida de los sectores más pobres de la sociedad. También crea recursos y motivación económica cerrando el ciclo de reproducción del sector informal y oculto.

Al nivel más alto de la política gubernamental y del FMI, sin embargo, el argumento anterior puede resumirse como sigue: «Si los búlgaros no protestan contra la dureza de las condiciones imperantes es porque disponen de otros recursos y por tanto pueden apretarse otro poco el cinturón». En una situación estable en que la economía no crece, esta política tiene como resultado lógico un incremento de los esfuerzos para obtener ingresos adicionales en la economía oculta o informal.

Efectos a largo plazo

Debe tenerse en cuenta que la situación que se está analizando corresponde al período post-socialista que aún conserva huellas de carácter socialista: muchas de las antiguas estructuras de la política social que se basaban en el principio de «gratuidad para todos» con cargo al presupuesto estatal continúan hoy proporcionando el marco de referencia. Hace sólo unos años, los fondos de la seguridad social estaban plenamente integrados en el presupuesto: hoy, en una situación en que disminuyen los ingresos por las crisis económicas repetidas y en que la población envejece, prácticamente se están agotando.

Por otro lado, las expectativas legítimas de la población que desea una vida decente, ense-

ñanza de calidad, servicios públicos eficaces, pensiones de vejez y asistencia médica – que se suponía estaban garantizados por las cotizaciones ya pagadas – mantienen la demanda a un nivel elevado. Para el pago periódico de las pensiones ha sido necesario tomar dinero prestado de otras fuentes: con frecuencia de los fondos destinados al desempleo y a la formación profesional.

Como se ha señalado en relación con los efectos del empleo no formal y el empleo por cuenta propia²¹, estos déficit exigen nuevas políticas. La necesidad de cambio sin embargo se considera sobre todo como un aumento de los impuestos, lo que a su vez fomenta la evasión fiscal y el carácter informal de la economía y de las relaciones de trabajo.

El caso de las Cajas de Pensiones Obligatorias es muy instructivo: debido al incumplimiento de las cláusulas sobre salario mínimo, unido a los pagos ocultos y otros procedimientos similares que se aplican en los programas sociales de las empresas, en 1998 los ingresos de las cajas de pensiones empezaron a disminuir peligrosamente. También merece señalarse la cuestión de la estructura de estos ingresos. Las personas que cotizan a la caja se dividen en dos grupos casi iguales: el sector público y el sector privado, este último levemente superior. El resultado sin embargo es que más del 90 por ciento de los fondos provienen de las empresas públicas y el resto de las empresas privadas. En agosto de 1998, la entrada de fondos era considerablemente inferior a los pagos efectuados. Las estimaciones de D. Tebeyan (miembro de la Junta de Supervisión del Instituto Nacional de Seguridad Social y presidente de la principal asociación de empleadores) indican que más de un millón de personas estaban pagando sobre la base del salario mínimo y que si se mantiene esta tendencia puede ocurrir que a fines de 1998 sea casi imposible pagar las pensiones por falta de recursos.

Para los sindicatos el peligro es doble por cuanto estas prácticas dan lugar a coaliciones antisociales entre las empresas, los trabajadores y con frecuencia las propias organizaciones sindicales en el lugar de trabajo con el fin de eludir el pago de impuestos.

El otro peligro consiste en la distorsión de la competencia y la estructura del mercado como efecto de las actividades informales. Utilizar argumentos relativos a la reducción del costo del trabajo y a las ventajas en el mercado para justificar esta posición puede resultar muy tradicional, pero los siguientes dos ejemplos permitirán aclarar esta cuestión:

- a) A mediados de los años noventa, una importante fábrica textil que exportaba para grandes empresas de Europa occidental tropezó con grandes dificultades debido a que muchos de sus empleados más calificados abandonaron la fábrica para crear más de 40 pequeñas empresas privadas. Estos pequeños empresarios, valiéndose de acuerdos, informales empezaron a pagar mejores salarios atrayendo así a otros trabajadores de la fábrica. Esta tuvo que ser privatizada rápidamente ya que, de mantenerse durante dos o tres años la situación de aumento de los costos – para mantener la calidad – y resolver los problemas crecientes de mercado, la empresa hubiera tenido que cerrar.
- b) El efecto combinado de la venta ambulante ya descrita y el contrabando de facto de mercancías procedentes de otros países, principalmente de Turquía, ha socavado gravemente la posición en el mercado de las empresas locales del sector, que se vieron obligadas a reducir la producción y a despedir trabajadores. En una carta conjunta, la Federación de Trabajadores de la Industria Ligera y las asociaciones correspondientes de empleadores manifestaron al Primer Ministro y al Parlamento su grave preocupación ante la situación muy difícil que vivía la industria, señalando que si se mantenía la tendencia y las políticas no cambiaban, las perspectivas del sector serían muy inciertas.

En estas condiciones, el círculo se cierra y todos están atrapados en la trampa. Naturalmente, hay que preguntarse hasta dónde puede llegar todo esto. La respuesta es que muy probablemente «no muy lejos», puesto que tarde o temprano el sector oculto o informal terminará por ser visible y por tanto fácil presa para los inspectores del fisco. Así pues, el problema no reside en disponer de un mercado, sino en tener confianza en la gestión y la administración de las actividades y estructuras económicas y sociales en todos los niveles.

4. La política sindical para el sector informal

Tratar la cuestión de la política sindical es en cierto sentido una tarea fácil pero también extremadamente compleja. Como se ha señalado, la posición y el comportamiento de los sindicatos difieren según los sectores industriales y los niveles de organización. La constelación de factores presentes en el proceso contradictorio de transformación socioeconómica genera di-

námicas de cambio divergentes en las distintas esferas de actividad económica y en las organizaciones sindicales correspondientes.

Las más directamente interesadas, eso es, las federaciones de nivel sectorial y los sindicatos de empresa pertinentes, no se han mostrado muy activas pero su actitud es en general positiva y favorable hacia lo que ocurre en el sector informal y tratan de ayudar siempre que es posible. Esta actitud favorable se manifiesta incluso cuando las actividades reconocidas y formales empiezan a establecer lazos con operaciones importantes en el sector oculto, en el que prosperan actividades de tipo delictivo que erosionan los mercados, socavan la industria y amenazan los intereses de sus afiliados. Es evidente que en este caso la política sindical con respecto al sector informal debe modificarse pues de otro modo será muy difícil y complejo identificar los problemas y prioridades.

En cuanto a la política general de las confederaciones de representación nacional, la tarea parece más fácil porque no han adoptado una política especial respecto del sector informal ni en los órganos tripartitos ni en las relaciones bilaterales con el Gobierno o las organizaciones de empleadores. De hecho, esas confederaciones no consideran que este sector constituya un conjunto de actividades con su propia lógica y finalidad que esté separado del sector oculto y clandestino de la economía. Tienden a incluir al sector informal en una visión general de una economía subterránea donde el fraude, la corrupción y el crimen organizado se denuncian y se dan a conocer en los medios de información generando un sentimiento de culpa que abarca a todo el sector informal.

Existe otra cuestión muy espinosa que se refiere a las medidas que conviene adoptar frente a estos casos. ¿En qué medida las políticas destinadas a abordar las cuestiones prioritarias que plantea el proceso de crear un nuevo sistema y una nueva mentalidad en las relaciones de trabajo puede contribuir a mejorar las condiciones de trabajo del sector informal? A continuación se exponen brevemente varias de las actividades en curso que aclaran la situación y la acción que se realiza en este campo.

Campana en favor del respeto de los derechos sociales fundamentales en el lugar de trabajo

Basándose en la *Declaración sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1998, la Confederación de

Sindicatos Independientes de Bulgaria inició una campaña en este sentido destinada a fomentar la toma de conciencia de los trabajadores acerca de sus derechos en el lugar de trabajo. Esta campaña consistió en una acción conjunta de la citada Confederación, los representantes locales de los Servicios de Inspección del Trabajo y en algunos casos la policía.

La etapa inicial tuvo mucho éxito pues la idea se extendió rápidamente y fue bien acogida por los poderes oficiales de los diferentes niveles y esferas. Consiguió una aprobación clara y el llamamiento fue firmado por representantes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, miembros de todos los grupos parlamentarios, varias ONG, personas de alto rango y por supuesto numerosas organizaciones y dirigentes sindicales. Este hecho ha sido muy positivo por cuanto ha permitido establecer las bases de un consenso y un marco de referencia para la aplicación práctica de políticas destinadas a mejorar las condiciones de trabajo y la democracia en el lugar de trabajo en la vida de todos los días.

Desde su inicio esta campaña se acompañó de una serie de medidas directas que se emprendieron en el marco de reuniones sindicales importantes (conferencias, seminarios, manifestaciones) que tuvieron por objeto ejercer una presión sobre la televisión y otros medios de información, los Servicios de Inspección del Trabajo y de la policía, dando a conocer ciertas empresas privadas conocidas por violar los derechos de los trabajadores, infringir la legislación laboral y aplicar políticas antisindicales. Actualmente se organizan diferentes formas de acción casi todos los meses y en diferentes lugares.

Como resultado, se han puesto de manifiesto graves violaciones que tenían lugar en diversos campos de las relaciones de trabajo, por ejemplo relativas a la seguridad y la salud; la inexistencia de contratos o acuerdos de plazo fijo; el pago de salarios mínimos acompañados de remuneraciones ocultas mucho más elevadas; empleados que trabajan en lugares sin ventilación durante toda la jornada laboral; y jornadas prácticamente sin límites. Los inspectores del trabajo han establecido sanciones que se han aplicado a estas empresas.

Los efectos de esta campaña han sido principalmente dar a conocer estos graves hechos y confirmar la veracidad de las informaciones que se tenían acerca de las terribles condiciones de trabajo en algunas empresas tanto extranjeras como nacionales. Sin embargo, es difícil afirmar que los remedios aportados puedan lograr los cambios requeridos. Las sanciones son mínimas

si se comparan con las ganancias de las empresas, y parece ser que otras autoridades sólo se atreven a actuar cuando estas medidas son promovidas por las altas esferas de la confederación sindical. Hasta la fecha esas medidas no han hecho mella en la invencibilidad de los empleadores que practican relaciones de trabajo propias del siglo XIX. Así pues, se plantea la cuestión de una estrategia de cambio para que esta campaña logre resultados eficaces.

El éxito de la campaña es de fundamental importancia no sólo para la causa sindical sino para que se sienten las bases de una mentalidad de relaciones de trabajo satisfactorias – lo que debe hacerse prácticamente a partir de cero –, que con el tiempo ejercerá una presión sobre las empresas búlgaras para hacer que cumplan normas laborales de aceptación internacional. La creación de un ambiente económico más responsable socialmente puede tener cierta influencia sobre los niveles de remuneración, las condiciones de trabajo, etc., pero en vista de las tendencias actuales muy controvertidas de la economía estas perspectivas parecen muy distantes.

Aumento del salario mínimo

Teniendo en cuenta las prácticas vigentes, que consisten en eludir el pago de los impuestos y de las cotizaciones a la seguridad social, se han sugerido otros métodos para combatir las causas de estos fenómenos y garantizar un mejor funcionamiento de la política social. La meta principal han sido los contratos de trabajo que las empresas establecen sobre la base del salario mínimo como subterfugio para pagar menos cotizaciones a la seguridad social. Un aumento sustancial de esos salarios permitiría aumentar los ingresos de las cajas de seguros y lograr una cierta estabilidad financiera de las instituciones de la seguridad social.

En el verano de 1998, cuando empezaban los preparativos para las negociaciones con el FMI sobre un acuerdo trienal, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social propuso aumentar el salario mínimo de 53.500 a 70.000 levs. Las dos confederaciones sindicales (KNSB y CL-PODKREPA) insistieron también en que la metodología elaborada en el contexto de un proyecto de la OIT para determinar el umbral de pobreza se utilizara como base para fijar el nivel del salario mínimo. Según esta nueva metodología, dicho umbral giraba en torno a 90.000 levs, y los sindicatos insistieron en que se utilizara para fijar el salario mínimo. En el texto final el FMI acordó en fijarlo en 61.000 levs y el asunto quedó zanjado.

La venta ambulante

Como se indicó anteriormente, este problema fue causa de graves conflictos en el mercado interno en relación con la producción de la industria ligera.

Un eco de estas tensiones apareció en el sector de la producción de alimentos, el tabaco y la agricultura. Estos problemas suscitaron varias reacciones entre las que cabe citar las acciones de protesta apoyadas por cartas colectivas dirigidas a las autoridades estatales para obtener un cambio de política y disposiciones aduaneras más estrictas. La acción fue iniciada por la Federación de Trabajadores de la Industria Ligera con el apoyo de la KNSB y los empleadores del sector. La acción de protesta se ha acompañado de presiones ejercidas por esa confederación sindical ante los organismos políticos y legislativos del más alto nivel. Esta acción consiguió varios resultados y el Director del Servicio de Aduanas de Svilengrad fue acusado de malversación y cohecho y fue sustituido. Sin embargo, no puede afirmarse que se produjera un cambio inmediato e importante en la situación de la industria, pues está claro que la corrupción no puede eliminarse de un día para otro.

La política sobre las PYMES y la creación de empresas

Desde que se inició la fase de transición, las dos confederaciones sindicales han presionado a los gobiernos sucesivos para que establezcan condiciones favorables al desarrollo de las PYMES. Los dos puntos débiles que siempre han criticado los sindicatos son la política fiscal y la disponibilidad de créditos oportunos y en condiciones relativamente favorables. Las medidas financieras y de estabilización que el sector bancario adoptó en 1998 crearon ciertas expectativas en cuanto al nuevo enfoque de esta cuestión, pero los bancos han adoptado políticas de crédito muy estrictas relegando al reino de las ilusiones unas estrategias más activas en favor de las PYMES. Sin embargo, se han dado algunos pasos importantes y positivos para sentar las bases de una evolución favorable en el futuro mediante la adopción de un impuesto sobre las licencias, la adopción de una ley que regula la acción de las PYMES y la creación de un servicio encargado de promover su desarrollo.

Para tratar de resolver el tremendo problema del desempleo se ha dado otro paso importante con la creación de un Fondo para Ini-

ciativas Regionales. La KNSB lanzó la idea en 1996 inspirándose en la experiencia de Bolivia y otros países latinoamericanos que han establecido los llamados Fondos de Inversión Social que persiguen principalmente crear un número importante de empleos temporales a fin de mitigar las consecuencias negativas de la reestructuración de la economía. Este fondo se financiará con un préstamo del Banco Mundial y prestará apoyo a proyectos regionales con subvenciones que oscilan entre 17.000 y 335.000 marcos alemanes. En Bulgaria, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) asumirá su gestión teniendo en cuenta las prioridades del Gobierno y la política del ministerio competente. En la composición del Consejo de Administración del mencionado fondo se prevé también una representación sindical.

Hay que considerar que todos los proyectos propuestos contribuyen al desarrollo de la infraestructura económica y social y que se esperan resultados que se traducirán en la creación de decenas de miles de nuevos puestos de trabajo, muchos de ellos en las PYMES, que podrán continuar funcionando incluso después de que el fondo haya cumplido sus objetivos y terminado sus actividades.

Iniciativas de las federaciones sindicales

Según las informaciones de que se dispone, pese a sus intentos de intervenir en una u otra etapa, no parece que las organizaciones sindicales afiliadas a las federaciones hayan presentado ideas realmente fructíferas o realizado una labor exitosa con respecto al sector informal.

Las federaciones de la rama de la construcción de ambas confederaciones intentaron ponerse en contacto con los trabajadores, especialmente con los trabajadores migrantes, pero esos últimos no mostraron mayor interés. Lo transitorio de su condición no les motiva ni contribuye a fomentar entre ellos una actitud favorable. Se intentó también utilizar un segundo medio – los Servicios de Inspección de Trabajo – para tratar de examinar conjuntamente las condiciones de trabajo directamente en el lugar de trabajo, pero estos intentos no llegaron muy lejos por cuanto los inspectores del trabajo preferían hacer sus visitas solos, evitando expresamente una asociación con los representantes sindicales.

En su afán por preservar los empleos y elevar los sueldos del personal docente, en febrero de 1999 el Sindicato del Personal Docente de Bulgaria, afiliado a la KNSB, presentó una

propuesta destinada a restaurar la práctica anterior de realizar actividades en las escuelas educativas sobre temas libremente elegidos. Organizadas por lo general según grupos de intereses o temas, esas actividades pueden ofrecer una alternativa a la enseñanza privada disminuyendo la exclusión social.

Por otra parte, en un intento por resolver los problemas del trabajo informal en la agricultura, la confederación sindical correspondiente, PODKREPA, consiguió crear un sindicato de cultivadores de tabaco en la región de Kurdjali, cerca de la frontera con Turquía. Esta organización logró afiliarse a cerca de 15.000 trabajadores, cifra que es considerable pero que refleja una afiliación puramente formal. La falta de permanencia de los trabajadores en esta región de población turca, donde muchos tienen familia o parientes al otro lado de la frontera, es fuente de complicaciones considerables: cerca de 7.000 de los afiliados sindicales cruzan la frontera constantemente y sólo vuelven a Bulgaria durante los periodos de la recolección del tabaco. No cabe duda de que esta dualidad de vida crea inevitablemente intereses diversos y plantea dificultades para mantener una organización sindical.

5. Conclusiones

Tal como se ha expuesto y analizado en este artículo, el sector informal o las estructuras en que se apoya no constituyen de ningún modo un fenómeno marginal ni superficial en el proceso de transición. Al contrario, se trata de un elemento integrante de la nueva estructura de la economía y de la sociedad y continuará desempeñando un papel importante en el mantenimiento del empleo, de los ingresos y de los diversos procesos de integración social. Desgraciadamente, sin embargo, este sector mantiene relaciones con otros tipos de actividades económicas no formales – la economía oculta y clandestina – que proyecta su imagen negativa sobre todas las actividades informales.

Desde otro punto de vista, la aparición y desarrollo del sector informal, y especialmente del oculto, plantea la cuestión de su armonización con la política de reformas basada en las recomendaciones del FMI. El desarrollo de este sector no forma parte del acuerdo convenido y su escala e influencia sobre el sector formal de la economía y la sociedad plantean un reto importante a los responsables de la política de seguir en el proceso de transformación a medida que éste avanza.

El segundo grupo de conclusiones a que es posible llegar se refiere a las posiciones y estrategias de los sindicatos. En las condiciones de receso de la industria, de un diálogo social ineficaz y de una disminución del número de afiliados, los sindicatos parecen abrumados por los problemas que plantea prestar adecuada atención a las cuestiones planteadas y elaborar medidas innovadoras aplicables al sector informal. El problema central parece ser el carácter multifacético de los fenómenos relacionados con el sector informal, que en la práctica resulta muy difícil distinguir de otras actividades de carácter francamente delictivo. Esto subraya también la necesidad más importante de la política sindical que consiste en separar, para defenderlo, el sector informal y el pequeño comercio de las actividades delictivas.

Para conseguir este objetivo sería sin duda necesario movilizar las fuerzas locales presentes (autoridades, participantes sociales y otros grupos de interés) que pueden ser mucho más eficaces que las operaciones de gran envergadura que tratan de apoyarse en la buena voluntad del Estado y en la eficacia de su política. Al mismo tiempo, sin embargo, la política central puede proporcionar un marco normativo capaz de abrir un espacio y proporcionar una dinámica a nivel local. Así pues, no hay que descartar ninguna de las dos direcciones ya que ambas son complementarias.

Como se ha indicado, las organizaciones sindicales centrales tienden a actuar sobre todo en los casos en los que las actividades del sector informal y oculto repercuten desfavorablemente sobre la situación de la industria o los intereses de los sindicatos. Al mismo tiempo, algunos sindicatos de empresa o sector, que conocen más de cerca estas cuestiones, muestran una actitud más flexible y tolerante. En todo caso, resulta difícil afirmar que en su programa de acción han incluido soluciones eficaces y aceptables para todos los problemas que plantea el sector informal aunque prevalece la voluntad general de hacerlo.

La necesidad de acelerar la búsqueda de otras orientaciones estratégicas y prácticas acarrea inevitablemente la exigencia de contar con mayor información y con un conocimiento más profundo acerca del potencial real del sector informal, y en particular de su capacidad para aportar una contribución social y económica muy importante en el actual período de transformación social.

Referencias

¹ OIT: *Estadísticas del empleo en el sector informal*. Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 19 al 28 de enero, 1993.

² OIT: *El dilema del sector no estructurado*, Memoria del Director General (Parte I), Conferencia Internacional del Trabajo, 78.^a reunión, Ginebra, 1991; Maldonado, C. 1995. «Sector informal: ¿Legalización o laissez-faire?», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 114, núm. 6, OIT, Ginebra; *El trabajo en el mundo 1997-1998. Relaciones laborales, democracia y cohesión social*, OIT, Ginebra, 1997.

³ Pardo, I. 1995. «Morals of legitimacy in Naples: street-wise about legality, semi-legality and crime», *Archives Européennes de Sociologie*, XXXVI, págs. 44-71.

⁴ Endre Sik. 1995. *Network capital in capitalist, communist and post-communist societies*, documento de trabajo núm. 212, The Hellen Kellog Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Notre Dame, Indiana, febrero.

⁵ *Íbid.*, pág. 3.

⁶ Endre Sik. 1994. «From multicoloured to the black and white economy: The Hungarian second economy and the Transformation», *International Journal of Urban and Regional Research*

⁷ *Standart*, 26 de junio de 1997, pág. 2.

⁸ *Pari*, 22 de marzo de 1999, pág. 4.

⁹ Minassian, G. 1996. «The Road to Economic Disaster in Bulgaria», *Europe-Asia Studies*, vol. 50, núm. 2, 1998, págs.

331-249; Bristow, J. 1996. *The Bulgarian Economy in Transition*, Edward Elgar, Cheltenham, 1996.

¹⁰ Datos del Instituto Nacional de Estadística (NSI).

¹¹ *Íbid.*

¹² Kumanova, A.; Dimitrova, R. 1998. «Skritata ikonomika pres pogleda na ekspertii», *Statistika*, NSI, 1998, núm. 2, págs. 64-76.

¹³ Hristoskov, Y.; Shopov, G.; Beleva, I. 1996. *Neinstitut-sionalizirana zaetost i samonaetost*, Institut za pazarna ikonomika, Sofía, inédito.

¹⁴ *Íbid.*, pág. 16.

¹⁵ Presentaciones y declaraciones de estos expertos en foros públicos.

¹⁶ Hristoskov, Y.; Shopov, G.; Beleva, I. *op. cit.*

¹⁷ *Statisticheski barometer*, NSI, Sofía, 29 de octubre de 1998, pág. 4.

¹⁸ *Development of small and medium-size enterprises in Bulgaria*, Union for Private Enterprising, Sofía, 1996, pág. 24.

¹⁹ Declaraciones del Ministro de Finanzas, Auditor del Servicio de Aduanas, División Ministerial, *Trud*, 26 de noviembre de 1998.

²⁰ Stark, D. 1997. «Recombinant property in East European capitalism», en Grabner, G. y Stark, D. (directores): *Restructuring networks in post-socialism*, Oxford University Press, Oxford, pág. 38.

²¹ Hristoskov, Y.; Shopov, G.; Beleva, I. *op. cit.*, págs. 42-43.

Hungría

La principal dificultad reside en la amplia coalición de intereses que mantienen al sector informal en su nivel actual: por una parte, es cierto que contribuye a socavar los servicios que suministra el Estado al reducir sus recursos, debilita la protección social de la población trabajadora, traba la competencia leal e impulsa una desafiliación sindical; pero al mismo tiempo contribuye a la supervivencia de los grupos de trabajadores más vulnerables que han perdido su posición en el mercado de trabajo.

L. Héthy

Director
Instituto de Investigaciones Laborales
Budapest

1. Introducción

Un análisis del tema de los sindicatos y el sector informal precisa de la determinación de ciertos factores fundamentales en torno a los cuales poder estructurarlo. A este efecto, o simplemente para comprender lo que está ocurriendo en este ámbito en Hungría, se examinarán en este artículo: *a)* el sector informal; *b)* los sindicatos y las instituciones a través de las cuales las organizaciones de los trabajadores influyen en la formulación de la política gubernamental, en los empleadores, en el comportamiento de sus afiliados y del conjunto de los trabajadores; y en último término *c)* las orientaciones que se perfilan para la acción sindical futura. En vista de la extrema escasez de informaciones sistemáticas y bien documentadas, que se explica por la naturaleza misma del tema, deberemos basar este trabajo en estimaciones, percepciones y especulaciones¹.

2. El sector informal de la economía o «economía oculta»

2.1. ¿Existe un sector informal en Hungría?

Hungría vive un período de transición económica. Ha completado el establecimiento de las instituciones características de la economía de mercado y prácticamente ha completado el proceso de privatizaciones; es miembro de la Organización para la Cooperación y el Desa-

rollo Económico (OCDE), del Consejo de Europa y actualmente negocia su integración en la Unión Europea (UE).

En este contexto, resulta difícil destacar la presencia de un «sector informal» como tal, por lo menos en el sentido de la definición original de la OIT, elaborada principalmente para abarcar los países en desarrollo². Al igual que en la mayor parte de los países industrializados, en Hungría existe una economía «subterránea», «oculta», o «secundaria» para utilizar el eufemismo empleado en los años setenta, en la que prevalecen los tipos de empleo característicos de tales actividades económicas. Es cierto que quienes se desenvuelven en el sector «oculto» de la economía persiguen principalmente evadir el pago de impuestos y recurren mucho más a los servicios públicos en los ámbitos de la educación, la salud, el transporte, etc. que las personas que desarrollan sus actividades en el sector informal en los países en desarrollo, pero al mismo tiempo – como se verá más adelante – sus actividades continúan asociándose con las estrategias de supervivencia de los pobres. Para tales actividades laborales – no declaradas, no registradas, no reglamentadas, es decir, informales –, el término más apropiado parece ser el de «no declaradas» que se utiliza en la Unión Europea³.

Así pues, en este artículo el concepto de «sector informal» es más amplio que el de la definición original de la OIT y abarca las actividades económicas «subterráneas», «clandestinas» u «ocultas» y los empleos a que dan lugar.

2.2. Naturaleza y dimensiones del sector informal

Hungría posee un vasto sector de economía «subterránea» o informal detectado ya en 1980⁴, fecha en que se realizó una primera investigación sobre la materia – en algunos respectos en colaboración con la OIT. Según estimaciones de expertos en materias económicas, en 1992 su tamaño equivalía a cerca de un 30 por ciento del PNB, nivel que se ha mantenido hasta hoy⁵. Se incrementó considerablemente en el período 1985-1992 cuando la transformación económica cobró ímpetu. Es muy heterogéneo: incluye las actividades realizadas sin contrato de trabajo y no declaradas de las (en su mayoría) pequeñas empresas comerciales y de empresas unipersonales de trabajo a domicilio, estacional u ocasional, realizadas por los desempleados, personas inactivas o por los extranjeros, tales como las labores de reparación realizadas en los hogares, las clases «particulares» de los profesores, los trabajos de noche y los «trabajitos» con los que se complementan los ingresos obtenidos en las actividades legales (realizados por médicos, enfermeras, conserjes, vendedores de gasolineras, etc).

En materia de empleo e ingresos, parecen existir dos principales categorías: en la primera, tanto el empleo como la remuneración a que da lugar tienen un origen no declarado (no consignado, no registrado); en la segunda, el empleo y parte de la remuneración se declaran (se consignan y se registran) pero queda una parte sin declarar. Según las informaciones que se tienen, esta combinación de ingresos formales e informales, declarados y no declarados, suele ser muy frecuente. Constituye una forma característica para quienes tienen empleos legales (relaciones de trabajo estipuladas en contratos e incluso a veces en convenios colectivos) y donde el nivel (legal obligatorio) de la remuneración percibida es el salario mínimo nacional garantizado que se complementa con pagos adicionales «de bolsillo a bolsillo», como dice la expresión coloquial en Hungría. Una amplia gama de combinaciones existe también en el caso de las personas que trabajan por cuenta propia.

Las combinaciones aludidas presentan ventajas claras si se las compara con la situación de personas que realizan exclusivamente, total o parcialmente, actividades de carácter informal. En lo que respecta a la relación de empleo, constituye un ahorro para el empleador (parte de las cotizaciones vinculadas con el nivel de ingresos) y para el empleado (parte del impuesto al ingreso personal) el hecho de que el emplea-

dor permanezca en el sector formal: la inspección del trabajo comprueba la existencia de contratos de trabajo y de remuneraciones conformes con el salario mínimo nacional garantizado, y el empleado conserva sus derechos en materia de beneficios de la seguridad social. Cabe señalar al respecto que las personas registradas como desempleadas o económicamente inactivas con empleos y remuneraciones que se originan totalmente en el sector informal conservan en su mayor parte sus derechos a gozar de los beneficios de la seguridad social.

Cuando la totalidad de la producción de bienes y servicios o parte de ella tiene lugar en el sector informal, los impuestos sobre la producción (impuesto general sobre la cifra de negocios), así como los que tocan al empleador, también pueden ahorrarse.

2.3. Bases del sector informal

En lo que respecta a las bases de la economía oculta o sector informal, pueden identificarse, entre otras, las siguientes.

- i) La transformación económica que tuvo como resultado una brusca caída del empleo en la primera mitad de los años noventa. Según cálculos elaborados con la metodología de la OIT, en 1997, de un total de 10 millones de personas 7,8 millones tenían la edad de trabajar. Entre ellas, 3,6 millones (46,7 por ciento) estaban empleadas; 0,4 millones, desempleadas, y 3,8 millones, económicamente inactivas. En el último grupo, 1,6 millones eran personas mayores, en edad de recibir pensiones, y 2,2 millones eran personas en edad de trabajar⁶.
- ii) De los 3,6 millones de personas empleadas, sólo 2,99 millones tenían una relación de trabajo «clásica»: 69.000 eran miembros de cooperativas; 137.000, miembros de pequeñas empresas (sociedades); 373.000, empresarios individuales y 41.000, trabajadores familiares⁷.
- iii) Los ingresos reales declinaron bruscamente en el decenio de 1990, a excepción de los años 1994 y 1997. El valor real del salario mínimo nacional garantizado fluctuó de manera similar disminuyendo cada año, excepto en 1990 y 1997⁸. En lo que se refiere al costo efectivo del trabajo en el período 1992-1995, el costo promedio de una hora de trabajo fue de 3 ECU (en Alemania Occidental fue de 27,8 ECU⁹).
- iv) La brecha entre el nivel del salario mínimo neto nacional garantizado y el nivel del

costo de la vida se ha incrementado. En 1990 la razón era de 84,4 por ciento; en 1994 bajó al 70,5 por ciento. Los subsidios mínimos de desempleo, que no guardaban relación con los salarios mínimos, han quedado aún más rezagados con respecto al costo de la vida.

- v) Los altos ingresos han continuado siendo objeto de alta imposición, tales como las cotizaciones a la seguridad social (seguro de enfermedad y pensiones de vejez), al Fondo para el Mercado de Trabajo (cerca al 50 por ciento del ingreso bruto, en su mayor parte con cargo al empleador), y el impuesto al ingreso personal (con cargo al trabajador). Debe anotarse que una parte del salario mínimo está ya sujeta al impuesto.

2.4. Actores presentes en el sector informal

La existencia en el país de un vasto sector «oculto» o informal de la economía tiene su base en el «interés conjunto» de los desempleados, las personas económicamente inactivas, los empresarios individuales, los trabajadores y los empleadores, de sobrevivir incrementando sus ingresos netos gracias a la evasión de por lo menos parte de los impuestos. Incluso no sería aventurado decir que la mayor parte de la población está implicada de una u otra manera, sea como partícipe activo o como cliente, en el sector informal. Hecha esta salvedad, cabe sin embargo distinguir cuatro grupo de participantes:

- los empresarios individuales junto con los empleadores y los trabajadores de las pequeñas empresas (especialmente en el sector de la construcción, del comercio al detalle y la restauración, de los servicios a los hogares, etc.);
- la población económicamente inactiva;
- los desempleados, en especial los que llevan largo tiempo desempleados, de las regiones económicamente deprimidas con tasas de desempleo que se han mantenido altas; y
- los extranjeros que han ingresado en el país principalmente como «turistas» sin permiso de trabajo.

Según informaciones de los sindicatos, los jóvenes son menos reticentes a involucrarse en actividades completamente informales (clandestinas) que las generaciones precedentes, más sensibles a las perspectivas de una pensión o de atención de su salud. La posibilidad de elegir, sin embargo, sólo se les presenta en aquellas

zonas en que hay puestos de trabajo disponibles en el sector legal o semilegal. Se tiene conocimiento de que en las zonas económicamente deprimidas del noreste de Hungría hay localidades en las que prácticamente no existe otra forma de trabajo que no sea «clandestino». En dichas zonas, las familias deben sobrevivir sobre la base de una combinación de beneficios sociales (subsidios de desempleo, apoyo al ingreso, asignaciones familiares, etc.), trabajos informales ocasionales y cultivos en pequeña escala. No se tiene información acerca de si el hecho de ser hombre o mujer pueda influir en el desempeño de actividades en el sector informal.

La gama de ingresos obtenidos en el sector informal es probablemente muy amplia; en el caso de algunos grupos sólo permite sobrevivir; para otros asegura ingresos superiores al promedio nacional.

2.5. Contratos de trabajo

Las tendencias a la flexibilización del mercado de trabajo y del empleo que han acompañado a la mundialización impulsan la emergencia de determinadas formas legales de trabajo que tienden a promover la celebración de acuerdos no declarados o sólo parcialmente declarados.

En Hungría, el trabajo realizado para un empleador se inscribe dentro del marco legal de una relación de trabajo. Dicha relación puede establecerse de conformidad con el Código del Trabajo (1992) para las actividades comerciales; con las leyes de 1992 sobre los Funcionarios Públicos y la Administración Pública para los servicios de utilidad pública y de la administración, y con la ley sobre la Fuerzas Armadas para el ejército y otras fuerzas armadas. La legislación mencionada regula los derechos y obligaciones de los trabajadores que se derivan de la relación de trabajo.

Recientemente, han aparecido en escena un gran número de nuevas formas legales laborales que sobrepasan la relación de trabajo clásica y cuya base jurídica se asienta más bien en el Código Civil que en el Código del Trabajo. En el ámbito en que se aplica el Código Civil, los contratos se establecen entre individuos para la realización de una tarea determinada, o con empresarios individuales para llevar a cabo determinadas actividades. No se cuenta con información cuantitativa y fidedigna sobre este tipo de trabajo, pero se estima que ha aumentado rápidamente y que una parte importante de los varios cientos de miles de empresarios existentes en Hungría son trabajadores «disfra-

zados» de empresarios para gloria de la emergente economía de mercado.

La motivación principal que subyace en esta tendencia es una vez más la de evadir o reducir la carga fiscal y, para el empleador, el costo del trabajo.

2.6. Problemas que plantea el sector informal

En Hungría, la existencia del sector informal se vincula estrechamente con la situación del empleo, los bajos niveles salariales y beneficios sociales (si se los compara con el costo de la vida), la fuerte carga impositiva que pesa sobre los ingresos y remuneraciones, y la deficiente administración estatal cuando se trata de hacer cumplir las leyes y reglamentos. No es imposible que también ejerzan alguna influencia tradiciones que se remontan a los años setenta y ochenta.

La principal dificultad que se presenta al considerar una reducción del sector informal a una dimensión aceptable, esto es, un 4 o un 5 por ciento del PNB, reside en la amplia coalición de intereses que lo mantienen en su nivel actual. Por una parte, es cierto que contribuye a socavar los servicios que suministra el Estado al reducir sus recursos, debilita la protección social de la población trabajadora, traba la competencia leal, coloca a los empleadores semilegales o ilegales en una posición ventajosa e impulsa una desafiliación sindical, pero al mismo tiempo es cierto que proporciona puestos de trabajo contribuye a la supervivencia de los grupos de trabajadores más vulnerables que han perdido su posición en el mercado de trabajo y compensa a otros grupos por la pérdida de sus ingresos «oficiales».

Por las razones enumeradas, incluso los sindicatos están «divididos» cuando se encara esta temática: se oponen al empleo informal pero tácitamente lo toleran y aceptan su existencia.

3. Acción sindical en el sector informal

3.1. Influencia de los sindicatos y las instituciones sindicales

En el ámbito nacional, los sindicatos húngaros son muy numerosos. En el grupo de negociación del Consejo Nacional Tripartito para la Conciliación de Intereses (CRI) participan seis confederaciones sindicales.

Estas seis confederaciones son de tamaño, representatividad, ámbito e historia muy diversos. Las de mayor tamaño, con varios cientos de miles de miembros, son la Confederación

Nacional de Sindicatos de Hungría (MSZOSZ), el Foro Sindical de Cooperación (SZEF) y la Federación Nacional de Sindicatos Autónomos (ASZSZ). El ámbito de la primera se extiende al sector comercial (en su mayoría privatizado) de la economía; la espina dorsal de la ASZSZ la constituyen el sindicato de los trabajadores de las industrias químicas, así como varios sindicatos de los servicios públicos; la SZEF, que abarca a los empleados de los servicios públicos, cuenta entre sus afiliados más importantes a los sindicatos de trabajadores de la salud y de la enseñanza. La Liga Democrática de Sindicatos Independientes (Liga) agrupa a un par de organizaciones de las empresas de servicios públicos estatales, en su mayor parte en los ámbitos del transporte y la educación. La Confederación Sindical de Trabajadores Intelectuales (ESZT) agrupa al personal de la educación superior y de investigación. En lo que respecta a la línea divisoria entre los sindicatos «antiguos» y los de «creación reciente» (MSZOSZ y ASZSZ) y hasta cierto punto a la ASZSZ, podría considerárseles como sucesores del antiguo Consejo Nacional Sindical (SZOT), la monolítica confederación sindical del período socialista, en tanto que la Liga y la Federación Nacional de los Consejos de los Trabajadores (MTOSZ) están constituidas por sindicatos de creación reciente, como ocurre con la ASZSZ y la ESZT. Se estima el nivel de sindicación entre un 20 y un 40 por ciento: mayor en los servicios públicos y menor en el comercio, en especial entre las PYMES, en las que la presencia sindical es muy escasa¹⁰.

La capacidad de presión sobre los empleadores y el Gobierno difiere también mucho: es probablemente más elevada en los servicios de utilidad pública (transporte, electricidad, etc.) y en los servicios públicos (educación y salud).

En los años 1988 y 1989, Hungría sentó las bases, en el plano nacional, de un sistema de instituciones en las que participan los sindicatos y los empleadores que funciona relativamente bien¹¹.

Las mencionadas instituciones abarcan:

- el Consejo Tripartito para la Conciliación de Intereses, creado en 1988. Es la estructura en que se negocian y acuerdan los salarios a nivel nacional; se fija el salario mínimo nacional garantizado y se adoptan recomendaciones respecto del crecimiento de los ingresos brutos en el comercio. Constituye también un foro para las consultas y acuerdos preliminares con vistas a elaborar la legislación (leyes del trabajo, proyectos de leyes impositivas, presupuesto, etc.);

- las administraciones autónomas bipartitas del Seguro de Enfermedad y Pensiones, creadas en 1993 para administrar los Fondos de Salud y Pensiones y que fueron disueltas en 1998;
- el Comité Director Tripartito del Fondo para el Mercado Laboral, que en 1996 asumió las funciones del CRI de controlar el Fondo para el Mercado Laboral con el que se financian las políticas de empleo.

Las instituciones en otros ámbitos incluyen:

- los sindicatos, ya que los delegados de las confederaciones nacionales participan en los Consejos para el Mercado Laboral que desempeñan un papel importante en la aplicación de los programas y políticas de empleo en los municipios;
- los sindicatos son una de las dos partes en las negociaciones colectivas y acuerdos sectoriales y de empresa; en el comercio cubren alrededor del 10 por ciento de los trabajadores del sector y cerca del 30 por ciento de los trabajadores en los sindicatos de empresa.

3.2. Los sindicatos y la elaboración y aplicación de la política gubernamental

3.2.1. *Sindicatos y políticas de remuneraciones*

En opinión de la mayoría de los expertos, una pesada carga fiscal sobre los ingresos y remuneraciones y la existencia de un importante sector informal son fenómenos que se vinculan estrechamente. El establecimiento de las cotizaciones y de los impuestos, así como la elaboración de la legislación pertinente, incumbe al Parlamento. No obstante, ha llegado a ser una práctica de aceptación general que en los diez últimos años sean objeto de examen anual por los sindicatos y los empleadores en el seno de los Consejos Tripartitos Nacionales (CRI).

Dichos Consejos no negocian las cotizaciones y los impuestos por separado sino que, por lo general, lo hacen como parte de los «paquetes» (conjunto de medidas) que abarca la política de ingresos que cubre las cotizaciones y los impuestos, el salario mínimo garantizado, recomendaciones sobre el crecimiento de los ingresos de las empresas comerciales, cuestiones de orden social y otros temas relacionados con el presupuesto del año entrante. Sobre esta base, se concluyeron varios acuerdos tripartitos

en 1991, 1992, 1993 1994 y 1997¹². Los años en los que las negociaciones no desembocaron en acuerdos o que sólo lo hicieron parcialmente fueron los que coincidieron con la estabilización macroeconómica.

El Gobierno, los sindicatos y los empleadores siempre han compartido la convicción de que las cotizaciones y los impuestos deberían reducirse. En la práctica, sin embargo, en el marco del PNB, al Gobierno no le ha quedado otra salida que mantenerlos para financiar los servicios públicos y cubrir la deuda internacional, carga que en alguna medida pudo ser aliviada con los ingresos provenientes de las privatizaciones, pero con ello los ingresos reales decayeron en la mayor parte del decenio de 1990. Los sindicatos también se han pronunciado en favor de una reducción de los impuestos, pero no han escatimado esfuerzos para que se mantengan los beneficios sociales. Los sindicatos de la administración pública, principalmente el Foro Sindical de Cooperación (SZEF), tuvieron en cuenta la vinculación existente entre el nivel de los ingresos del Estado, los salarios de la administración pública y el empleo. Por su parte, los sindicatos participaron junto con los empleadores en las administraciones autónomas bipartitas del Seguro Social (enfermedad y pensiones) encargadas de supervisar la administración de los fondos aportados por los empleadores y las cotizaciones de los empleados. En estas instituciones autónomas el MSZOSZ desempeñó un papel decisivo, que explica por qué los acuerdos tripartitos del «paquete sobre política de ingresos» no tuvieron el efecto esperado en el nivel general de las cotizaciones e impuestos.

La evasión del pago de cotizaciones e impuestos ha preocupado al Gobierno, a los trabajadores y a los empleadores, en especial la evasión de las cotizaciones a la seguridad social, ya que con el correr del tiempo el Fondo del Seguro de Enfermedad ha venido presentando serios déficit que han debido ser cubiertos con el presupuesto del Estado. El CRI tripartito se mostró reticente a la propuesta gubernamental de 1996 de aprobar, como remedio parcial, la introducción de una cotización mínima al Fondo del Seguro de Enfermedad, principalmente en las empresas que emplean trabajadores con remuneraciones bajas o cercanas al nivel del salario mínimo garantizado. Se ha debatido y se sigue debatiendo mucho acerca del posible efecto positivo de esta cotización en una disminución de la evasión fiscal, o si por el contrario proporcionaría un incentivo adicional a los empleadores y empleados

para volverse hacia el sector informal. En estos últimos años, se ha hecho evidente que no se pueden conseguir cambios importantes en el pago de impuestos y cotizaciones si no se reforman drásticamente el servicio de salud y los servicios públicos, así como su financiación general. Por el momento el único logro importante ha sido el comienzo de la reforma de las pensiones analizada y aprobada por los sindicatos y los empleadores en el CRI en la primavera de 1997.

A juzgar por la argumentación expuesta, fuera de la solidaridad expresada, el enfoque de la cuestión de las cotizaciones a la seguridad social y de los impuestos ha sido unánime entre los sindicatos húngaros. Las diferencias se han hecho evidentes en las negociaciones del CRI en años recientes con respecto a la escala de imposición de los ingresos personales. Como una gran parte de sus afiliados pertenecen a las categorías inferiores de ingresos, la Confederación Nacional de Sindicatos de Hungría (MSZOSZ) se ha esforzado por conseguir que se reestructure la mencionada escala de imposición en beneficio de sus afiliados. Una posibilidad en este sentido se planteó a fines de 1995 cuando el Ministro de Finanzas Bokros examinó largamente con el CRI una posible escala de imposición de los ingresos personales pero sin resultados. La Confederación de Sindicatos Autónomos (ASZSZ), cuyos afiliados se encuentran en las categorías superiores de ingreso, se ha mostrado mucho más reservada a este respecto. El Foro Sindical de Cooperación (SZEF), la gran confederación de la administración pública, también ha tenido una actitud de reserva similar por cuanto sus afiliados se dividen netamente en dos grupos: los que se encuentran en las categorías inferiores de ingresos (trabajadores de la salud) y los que se encuentran en las categorías superiores (funcionarios públicos).

3.2.2. Los sindicatos y el salario mínimo garantizado

En Hungría se estima que los empleadores, en especial en las pequeñas empresas, con gran frecuencia contratan trabajadores sobre la base del salario mínimo, como se indica en el contrato de trabajo, completando sus ingresos, de manera legal o ilegal, con pagos adicionales no estipulados en el contrato. Cuando este pago adicional es legal se hace sobre la base de un contrato regido por el Código Civil; si no lo es, el pago se hace «de bolsillo a bolsillo» como reza la expresión local.

El referido salario mínimo nacional, que fija el Consejo de Conciliación de Intereses¹³, se aplica en todas las relaciones de trabajo establecidas en los sectores público y privado.

Durante los últimos diez años, los sindicatos no han cejado en su empeño de movilizarse en favor de un mejoramiento de los ingresos de los grupos de trabajadores más vulnerables, si se tiene en cuenta el objetivo social evidente que persigue la política de garantizar un nivel mínimo de ingresos. Los empleadores, en especial en el sector privado, han procurado impedir este aumento argumentando que un alza de los costos salariales tiene efectos negativos en la competitividad y en el empleo y afectaría la sensibilidad de sectores que tradicionalmente han recibido bajos salarios (como la agricultura). Desde comienzos de los años noventa y hasta la mitad de dicho periodo, el Gobierno, empleador indirecto de los trabajadores que tradicionalmente han recibido los bajos salarios que se pagan en el sector de los servicios públicos, estuvo postergando un aumento del salario mínimo debido a restricciones presupuestarias. Pero como en 1997 por primera vez los salarios mínimos pagados en los servicios públicos sobrepasaron el nivel del salario mínimo garantizado, la «sensibilidad social» ha aumentado y en las negociaciones salariales de 1998 tanto los sindicatos como el Gobierno apoyaron la propuesta de aumentar el mencionado salario mínimo a un nivel superior al promedio.

La Confederación Nacional de Sindicatos de Hungría (MSZOSZ), la mayor agrupación sindical, presentó también propuestas para reglamentar el salario mínimo garantizado. Desde comienzos de los años noventa, en las rondas de negociaciones anuales sobre esta cuestión, ha venido proponiendo la introducción de un «salario mínimo de tres niveles» en lugar del nivel único actual, que tendría en cuenta el grado de calificación de los trabajadores. El primer nivel, parejo con el actual, se aplicaría a los trabajadores no calificados; el segundo, a los trabajadores calificados y el tercero, a los profesionales. En opinión de esta confederación, este salario mínimo garantizado de tres niveles promovería el empleo en el sector formal ya que un aumento sustancial del nivel de remuneración de un trabajador calificado tendería a reducir la práctica actual de combinar una remuneración de nivel del salario mínimo, estipulada en un contrato de trabajo, con pagos adicionales hechos al margen de esos contratos. Hasta el momento, los empleadores que participan en el Consejo Tripartito han continuado

rechazando la propuesta de la mencionada confederación.

Pese a que los sindicatos parecen unidos en su enfoque del salario mínimo garantizado y se muestran solidarios, sus puntos de vista sobre la cuestión difieren. El compromiso de la MSZOSZ no deja lugar a dudas, pero otros sindicatos no se muestran entusiasmados con las propuestas de un aumento y de un cambio en la estructura del salario mínimo garantizado al menos por dos razones. Primero, porque sus afiliados provienen de sectores de ingresos superiores a los que no les importa tanto el nivel del salario mínimo. Segundo, porque su poder de negociación es importante y el establecimiento de remuneraciones por encima del nivel del salario mínimo garantizado puede incluirse en los contratos colectivos sectoriales y de empresa. Esta situación podría explicar la actitud más reservada de la Confederación de Sindicatos Autónomos (ASZSZ) en las negociaciones de ámbito nacional sobre el salario mínimo garantizado. Los sindicatos de la administración pública también han perdido interés en la materia por cuanto sus remuneraciones mínimas han comenzado a sobrepasar el nivel del salario mínimo garantizado y para ellos ya no constituye un punto de referencia.

3.2.3. Los sindicatos y la inspección del trabajo

En el otoño de 1996, el Parlamento húngaro adoptó la Ley de Inspección del Trabajo que establecía los principales objetivos que perseguía la inspección, a saber: la aplicación de la reglamentación relativa al establecimiento de la relación de empleo; el respeto de los derechos sindicales fundamentales; una ampliación del ámbito de la autoridad de los inspectores del trabajo, y un aumento de los montos máximos de las multas que podrían imponer a los empleadores que infringieran la ley (hasta 3 millones de forints¹⁴ en caso de violaciones repetidas de varias de las disposiciones legales en contra de un gran número de trabajadores). Dicha ley fue el resultado de una larga serie de negociaciones en el seno del Consejo Nacional Tripartito para la Conciliación de Intereses (CRI) que desembocaron en un acuerdo sobre su contenido. Como parte del seguimiento posterior de esta ley, se fortaleció el Servicio de Inspección del Trabajo y, en la primera mitad del año siguiente (1997), se había duplicado el número de sus inspectores.

En lo que respecta a los objetivos de la mencionada ley de servir de instrumento para com-

batir el empleo «clandestino», las tres partes tenían un único interés, como se reiteró una y otra vez en el debate: combatir el empleo clandestino, que desde la perspectiva de los empleadores socava la competencia leal en el mercado – algunos empleadores pueden reducir sus costos salariales evadiendo los impuestos a los ingresos – y desde la perspectiva de los sindicatos reduce el número de puestos de trabajo disponibles para sus afiliados porque mina el empleo legal. El Gobierno, por su parte, no favorece la pérdida de puestos de trabajo que acarrea una disminución de los ingresos fiscales. En este sentido la Ley sobre Inspección del Trabajo y el fortalecimiento de su estructura fue un «producto del tripartismo», independientemente de los enfoques que cada una de las partes tuviera sobre la materia.

La aplicación de la Ley sobre Inspección del Trabajo ha dividido mucho más a los copartícipes sociales. El Gobierno, que comenzó actuando según ejemplos conocidos en Europa occidental, hizo un llamamiento a cooperar estrechamente en el proceso. Una propuesta del CRI hecha en el verano de 1997 exhortaba a colaborar en los siguientes ámbitos: 1) difusión de informaciones relativas a las disposiciones jurídicas pertinentes; 2) difusión de informaciones sobre las irregularidades sacadas a luz por la Inspección del Trabajo; 3) exposición pública de las prácticas habituales del empleo clandestino; y 4) elaboración de programas para los sectores en que se recurre con frecuencia al empleo clandestino (el comercio y la construcción). Se sugirió asimismo la creación de un órgano de asesoramiento en el que participaran sindicatos y empleadores encargado de asesorar al Servicio Nacional de Inspección del Trabajo y de la Seguridad de las Condiciones de Trabajo (OMMF) y al Ministerio del Trabajo. Estas iniciativas del Gobierno merecieron reservas a los otros partícipes sociales ya que limitaban la colaboración en el seno del CRI¹⁵ al examen del informe anual del mencionado Servicio sobre los progresos realizados en la aplicación de la Ley sobre Inspección del Trabajo.

En la primavera de 1998, el Gobierno organizó una reunión oficiosa de expertos con los copartícipes sociales para reexaminar la posibilidad de una acción conjunta. Esta vez se consiguió un acuerdo también oficioso en el sentido de que la cooperación podía promoverse a escala local (municipio), decidiéndose comenzar a explorar los posibles canales de dicha cooperación sobre una base experimental en tres municipios (Baranya, Szolnok y Fejér).

3.2.4. *Los sindicatos y el trabajo en régimen de subcontratación*

Los sindicatos se oponen a la mayor parte de las formas que adoptan los trabajos que se basan en contratos que se rigen por el Código Civil por varias razones, entre otras, por las dos siguientes: primero, porque mayoritariamente este tipo de contrato tiende a socavar las garantías jurídicas que protegen a los trabajadores; y en segundo lugar, porque no es probable que estos trabajadores mantengan su afiliación sindical y continúen formando parte de las organizaciones laborales. Habida cuenta de que este fenómeno es relativamente reciente, se inició hace poco su examen sistemático con la participación de expertos y dirigentes sindicales. Dentro de este marco el Ministerio del Trabajo organizó en la primavera de 1998 una reunión de expertos¹⁶. En lo que se refiere a la actitud de los sindicatos pueden exponerse los siguientes puntos.

- i) Invocando las disposiciones de la Ley sobre Inspección del Trabajo, los sindicatos están ejerciendo presión sobre el Gobierno y los servicios de inspección del trabajo para que se opongan con firmeza a las «relaciones de empleo ocultas». Dicha ley permite diversos tipos de trabajo basados en contratos de empresa y acuerdos individuales, pero obliga a los inspectores del trabajo a denunciar los casos en que estos contratos que se rigen por el Código Civil ocultan relaciones de empleo que se consideran ilegales e impiden la aplicación de las sanciones previstas. Dicha ley presenta sin embargo un punto débil por cuanto en ella no se define lo que es «relación de empleo»¹⁷. Los inspectores del trabajo han descubierto varios casos de relaciones de empleo claramente ocultas. Por ejemplo, en una panadería de Hungría oriental trabajaban codo a codo asalariados y «panaderos empresarios» en el mismo lugar de trabajo y utilizando las instalaciones y el material del empleador propietario. Estos casos sin embargo son muy poco frecuentes.
- ii) Los sindicatos se han mostrado favorables a limitar o eliminar los tipos de trabajo basados en contratos regidos exclusivamente por el Código Civil. Sobre esta cuestión, entre 1992 y 1997 tuvo lugar un debate que recibió amplia publicidad entre el Sindicato de Trabajadores de los Museos y de la Enseñanza Pública (KKDSZ), pequeño sindicato muy activo y bien organizado, de tra-

bajadores de las bibliotecas públicas, museos, centros culturales, etc., y el Ministerio de la Enseñanza Pública en relación con el proyecto y la adopción de una ley sobre museos y bibliotecas. Este sindicato, con fuerte influencia en el Gobierno y en el Parlamento, insistió en que se ofrecieran a los trabajadores de estas instituciones las garantías de empleo contempladas en la Ley sobre los funcionarios públicos, reivindicación que implicaba graves dificultades financieras y rigideces contrarias a la flexibilidad de los programas previstos. En esta esfera, las pequeñas instituciones emplean a taquilleros, conserjes, vigilantes, etc. y otros profesionales por períodos determinados sobre la base de contratos regidos por la legislación civil. En un momento crítico del debate generado, el Presidente de la Comisión de Cultura del Parlamento, que apoyaba las reivindicaciones de los sindicatos, presentó su dimisión cuando se presentó la posibilidad remota de que se aceptara ese tipo de contratos. Finalmente se llegó a un acuerdo estableciéndose la obligación de emplear funcionarios públicos sólo cuando se tratase de actividades fundamentales para el funcionamiento de las instituciones correspondientes.

En todo caso, tanto para los sindicatos como para el Gobierno sigue abierta la cuestión de cómo resolver los problemas de este personal. Los Comités de Trabajadores piden que la protección legal que ofrece el Código del Trabajo se extienda a los contratos regidos por el Código Civil. Existen ejemplos de contratos colectivos que establecen lo anterior, como en los ferrocarriles de Hungría¹⁸.

3.3. *La acción sindical en relación con la afiliación y los empleadores*

Aunque en la mayor parte de los programas de acción sindical figuran propuestas para promover el empleo legal y combatir el empleo ilegal, informal u oculto, no realizan una acción coordinada y enérgica a este respecto ni entre sus afiliados ni en sus contactos con los empleadores.

Los dirigentes y expertos sindicales han dicho que la acción sindical podría definirse como una «meditación silenciosa» si se tiene en cuenta la dificultad de los sindicatos para definir sus relaciones con el sector informal por el hecho de que cuando los trabajadores pierden su condición de trabajadores legales y pasan a

integrar el sector informal «se pierden para los sindicatos». Por consiguiente, los sindicatos deben hacer frente al grave problema de que no están presentes en los campos de la economía nacional y de los grupos de la población en los que está más extendido el empleo informal (las PYMES, los empresarios individuales, los desempleados, las personas económicamente inactivas, etc.)¹⁹.

A este respecto, cabe señalar que si bien los trabajadores de más edad parecen mucho más apegados al empleo legal y a los sindicatos – por su deseo de seguridad en materia de salud y pensiones –, resulta muy difícil convencer a los trabajadores más jóvenes de que están arriesgando su futuro y perdiendo la protección legal si ingresan al sector informal. Otro problema conexo es el hecho de que los trabajadores poseen conocimientos muy limitados sobre la legislación laboral y sus derechos jurídicos, y que las lagunas en este ámbito no pueden llenarse con unos cuantos cursos de formación organizados por los sindicatos. Por su parte, los empleadores disponen de los mejores asesores jurídicos y administradores de personal para establecer las condiciones de empleo que mejor convengan a sus intereses, sean cuales sean las disposiciones jurídicas en vigor.

Las instituciones clásicas de las relaciones de trabajo tales como los convenios y las negociaciones colectivas por sector y empresa han resultado totalmente inadecuadas para resolver los problemas que plantea el sector informal. La debilidad de las organizaciones de empleadores y su escasísima cooperación, aparte del apoyo puramente verbal que brindan a la lucha contra el empleo ilegal, han sido señaladas por los sindicatos como responsables de la situación actual.

Según las informaciones de los sindicatos, en la industria textil los empleadores se han quejado repetidamente de la competencia desleal y han pedido a los sindicatos que combatan el empleo ilegal. Como respuesta, los sindicatos les propusieron una acción conjunta para que los servicios de inspección del trabajo realizaran investigaciones precisas sobre esta cuestión. Ante esto los empleadores rápidamente se retiraron y se negaron a seguir participando en dicha acción argumentando sobre todo que «la inspección laboral prefería efectuar sus investigaciones entre los empleadores legales con la consiguiente carga adicional, ignorando a los empleadores ilegales».

También se observó que cierto número de empresarios medios de la industria textil

mantenían talleres a veces instalados en garajes, con máquinas antiguas y trabajadores ilegales.

Los sindicatos del sector comercial que difícilmente pueden obtener la cooperación de los empleadores en las negociaciones colectivas, incluso cuando se trata de cuestiones fundamentales como el nivel de los salarios, no esperan mucho de las negociaciones sobre problemas complejos y delicados como es el empleo informal. La promoción de la negociación y los convenios colectivos por sector podría contribuir a combatir los males del sector informal. Todos los representantes sindicales están de acuerdo en que sería muy útil extender a todos los sectores los convenios multiempleadores²⁰.

El representante de una de las confederaciones sindicales informó sobre la práctica muy extendida de la «negociación colectiva informal» y el dilema de los sindicatos sobre la manera de abordar esta cuestión. Por nuestra parte, no tenemos conocimiento de que exista ninguna organización de trabajadores en el sector informal.

Entre las ONG, las organizaciones de los desempleados son las que tienen lazos más estrechos con los interesados en potencia.

3.4. Fuerza y debilidad de la acción sindical

Los sindicatos son muy activos en la formulación y aplicación de la política gubernamental relativa al sector informal. Sin embargo, los resultados de su acción continúan siendo muy controvertidos. En todo caso, la acción sindical puede evaluarse como sigue.

- i) Los sindicatos han participado activamente en la formulación de la política y en la elaboración de las leyes sobre los impuestos y las cotizaciones a las cajas de seguros de enfermedad, pensiones y desempleo. Aunque en principio se han mostrado favorables a una reducción de estos conceptos, en la práctica defendieron el monto de las deducciones de los salarios debido al compromiso sindical de mantener las prestaciones sociales, a su presencia en los comités de gestión de los seguros de enfermedad y pensiones y, en el caso de los sindicatos de los servicios públicos, a su deseo de mantener el empleo en estos servicios.
- ii) Los sindicatos se han esforzado repetidamente por conseguir un aumento del salario mínimo garantizado por la ley en el ámbito nacional. La confederación sindical

MSZOSZ ha presentado la propuesta muy debatida de introducir un salario mínimo garantizado de tres niveles, de hecho más elevado, mencionada anteriormente, como medio posible de reducir el empleo informal, propuesta que no ha sido aprobada pese a contar con el apoyo del Gobierno debido al rechazo de los empleadores.

- iii) Los sindicatos han iniciado y apoyado firmemente el fortalecimiento de la Inspección del Trabajo mediante la legislación u otros medios para asegurar la aplicación de la legislación laboral y al mismo tiempo contener y reducir el empleo ilegal. En 1996, como resultado de una acción sindical se aprobó una nueva Ley sobre la Inspección del Trabajo, y en 1997 se consolidó la organización de los servicios de inspección. Subsiste sin embargo la cuestión de saber si los sindicatos estarán dispuestos y podrán participar en la aplicación de la citada ley, así como en la promoción de la labor práctica que implica la inspección.
- iv) Los sindicatos parecen ser conscientes de los peligros que implica el trabajo realizado en régimen de subcontratación por cuanto erosionan la protección de los trabajadores y la afiliación sindical. Para frenar o al menos reducir la rápida progresión de este tipo de contratos, los sindicatos han presionado al Gobierno para que establezca las necesarias defensas legales y utilice los servicios de la Inspección del Trabajo. Fuera de una o dos excepciones notables, no se sabe qué medidas han tomado los sindicatos para oponerse a estas prácticas en los contactos con sus afiliados y con los empleadores.

Si bien en el ámbito nacional los sindicatos han desempeñado un papel activo y bien documentado en la aplicación de la política gubernamental relativa al sector informal, parecen perplejos ante las distintas formas concretas que adopta el empleo informal en sus actividades cotidianas en las empresas y entre sus afiliados. Quizá esta perplejidad se deba a que se dan cuenta de la complejidad de los problemas, de la importancia del sector informal como fuente de empleo y de ingresos (con frecuencia de ingresos complementarios) para un número elevadísimo de trabajadores, lo que de algún modo explica la actitud «blanda» y «conciliadora» de los sindicatos ante este problema.

4. La protección de los trabajadores y el papel de las normas internacionales del trabajo

El problema más delicado que plantea el sector informal – trabajo no declarado – es el de la protección de los trabajadores y de sus derechos. Informal significa no declarado, no registrado y no regulado, es decir, situado fuera del ámbito de aplicación de las disposiciones jurídicas, entre ellas, la legislación del trabajo. Desde este punto de vista, las actividades laborales incluidas en este sector pueden clasificarse como mínimo en tres categorías:

- i) empleo no declarado, es decir, totalmente informal, también denominado «clandestino». Los trabajadores que realizan estas labores carecen de protección jurídica, aunque muchos tienen derecho a una protección social desde el momento en que están declarados como desempleados, pensionados, etc.;
- ii) empleo declarado pero con remuneración sólo parcialmente declarada. En este caso, la protección legal cubre todos los elementos de la relación de empleo que se han declarado. En cuanto a la remuneración, dicha protección garantiza el salario mínimo nacional si éste se incluye en el contrato de trabajo, pero no garantiza ni puede garantizar los pagos «de bolsillo a bolsillo». En caso de insolvencia del empleador es muy probable que los trabajadores reciban su remuneración (si ésta figura en el contrato), con cargo al ya citado Fondo para el Mercado de Trabajo, pero no tendrán ninguna posibilidad de obtener más. Estos trabajadores tienen acceso a la seguridad social;
- iii) trabajo en régimen de subcontratación, por ejemplo, los que se rigen por el Código Civil. Desde el punto de vista jurídico, estos trabajadores no son considerados como tales en sentido estricto sino como asociados – en general empresarios – en virtud de un contrato regido por el Código Civil, y por consiguiente disfrutan de la protección de este Código en lugar de la que ofrece la legislación laboral. También disfrutan de la protección social pero solamente si han cotizado como empresarios.

¿Qué significa todo esto? Que no se aplican las disposiciones relativas al horario de trabajo, remuneración, terminación de la relación de trabajo, etc. En tanto que en una relación de trabajo regida por el Código del Trabajo el empleador está obligado a pagar al menos el salario

mínimo garantizado o el sueldo mínimo – ligeramente superior –, cuando la relación de empleo se rige por la Ley de funcionarios públicos, en el caso de los contratos regidos por el Código Civil, tal obligación no existe. Además, cada trabajador debe asumir personalmente el pago de sus cotizaciones a la seguridad social y queda excluido de las prestaciones de desempleo. En principio los contratos basados en la legislación civil pueden incluir una protección incluso más amplia que la que ofrece la legislación laboral, como ocurre con los contratos para el personal directivo, pero estos casos son extremadamente raros si se tiene en cuenta el desequilibrio de poder entre las partes.

¿Cuál es el impacto del empleo total o parcialmente informal sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo más importantes? Es muy difícil contestar a esta pregunta. Los Servicios de Inspección del Trabajo están facultados por la ley correspondiente para controlar la aplicación de ciertos derechos esenciales de los trabajadores, por ejemplo, la libertad de asociación y la no discriminación en el empleo. Las inspecciones tienen su origen en denuncias que por lo general presentan los sindicatos que funcionan en algunas empresas legales. En Hungría los servicios de inspección tienen una capacidad limitada. Cada año se realizan entre 25.000 y 30.000 visitas, si bien el número de empresas colectivas o individuales se eleva a casi un millón.

No se tiene conocimiento de ninguna organización de trabajadores en el sector informal y, según las informaciones de que se dispone, la presencia de los sindicatos es muy escasa en las PYMES. Subsiste la cuestión todavía sin respuesta de si esta situación es el reflejo del deseo de los trabajadores de no afiliarse a los sindicatos ni celebrar negociaciones colectivas, o si se trata de una actitud tácita de los empleadores que no desean tener sindicatos en sus empresas.

En estos últimos años se han producido en Hungría varias revueltas en relación con la violación de los derechos sindicales, sobre todo en empresas extranjeras de tamaño medio. Fuera de estos casos no conocemos otros de violación de los derechos fundamentales de los trabajadores (discriminación en el empleo, trabajo infantil o trabajo forzoso)²¹.

Conclusiones para la futura acción sindical

Una vez tratadas las dimensiones, causas, complejidad y diversidad del sector informal o clandestino en Hungría, es prácticamente imposible formular propuestas u orientaciones definidas y prácticas para proseguir la acción sindical en este campo. Pese a ello, convendría tener en cuenta las siguientes conclusiones de la reunión de expertos que se ocupó de esta cuestión:

- los sindicatos deberían prestar mayor atención al sector informal, a las distintas formas que adopta y a su impacto sobre los trabajadores;
- los sindicatos deberían hacer un mayor esfuerzo para conservar como afiliados a los trabajadores que han perdido su empleo y se integran al sector informal;
- debería prestarse especial atención a los trabajadores jóvenes;
- es necesario impartir más formación sobre la legislación del trabajo y los derechos de los trabajadores;
- en la legislación se debería prever que los trabajadores empleados en virtud de contratos regidos por el Código Civil disfruten de la protección que ofrece la legislación laboral;
- la negociación y los convenios colectivos pueden contribuir a limitar y reducir el empleo en el sector informal y por lo tanto deberían ser promovidos;
- para que la acción sindical sea más eficaz en el ámbito nacional, sectorial y de empresa, es indispensable también una mejor cooperación con los empleadores y sus asociaciones;
- un medio posible de regular la situación consistiría en extender los convenios colectivos multiempleadores al sector en cuestión;
- es necesario acercar más los niveles de salarios en Hungría – según la situación de la economía nacional – a los niveles europeos, ya que éste es el único medio eficaz de disuadir a los trabajadores de ingresar en el sector informal;
- el único medio eficaz de inducir a los empleadores a no desarrollar actividades en el sector informal consistiría en reducir los impuestos y las cotizaciones sobre los salarios;
- por último, si es eficaz, a la inspección del trabajo le incumbe un papel importante aunque limitado en la incorporación de las actividades informales al sector formal de la economía.

Referencias

¹ En la elaboración del presente estudio, el autor se ha basado en las actas de una reunión de expertos y dirigentes sindicales celebrada en Budapest, el 25 de noviembre de 1998 en el Instituto de Estudios Laborales, que contó con la participación de las siguientes personas: Wittich, T., Vicepresidente de la Confederación Nacional de Sindicatos de Hungría (MSZOSZ); Borsik, J., Vicepresidente Adjunto de la Confederación de Sindicatos Autónomos (ASZSZ); Szabó, E., Presidente del Foro para la Cooperación Sindical (SZEZ); Horváth, L., Vicepresidente de la Liga Democrática de Sindicatos Independientes (LIGA); Révész, M., en representación de la Confederación Sindical de Trabajadores Intelectuales (ESZT); Iványi, J y Pásztor, M., en representación de la Confederación Nacional de Comités de Trabajadores (MOSZ); Ekes, I., en representación de Instituto Sindical de Investigaciones Económicas y Sociales; Berki, E., investigador/jefe de proyecto y Héthy, L., Director del Instituto de Investigaciones Laborales.

² Si bien la OIT admite que ninguna definición del sector informal cuenta con una aprobación general, subraya que «es erróneo considerar que la economía subterránea de ciertos países desarrollados es equivalente al sector no estructurado. La economía subterránea suele estar destinada a evadir los impuestos, los controles y las reglamentaciones que impone una administración en ocasiones demasiado burocrática e ineficiente; rara vez obedece a estrategias de supervivencia de los pobres, como ocurre en los países en desarrollo». Véase a este respecto *El dilema del sector no estructurado*, Memoria del Director General a la 78.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1991, pág. 14, y «*El trabajo en el mundo, 1997-1998. Relaciones laborales, democracia y cohesión social*», OIT, Ginebra, 1997.

³ Consúltase la *Comunicación de la Comisión sobre el trabajo no declarada* COM (98) 219 final, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1998.

⁴ Véase Héthy, L.: «The secondary economy in Hungary: its impact on industrial work and Government efforts to control it», en *Changing perceptions of work in industrialized countries: their effect on and implications for industrial relations*, Serie de Estudios núm. 77, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra, 1983.

⁵ Las estimaciones que se citan con mayor frecuencia provienen de una investigación iniciada por la Comisión Blue Ribbon, con financiación de la OCDE, el Gobierno del Canadá, la Sociedad de Investigaciones Económicas GKI de Budapest y la Oficina Central de Estadísticas de Hungría, y también de Árvay, J., y Vértes, A. 1993. «Research Work on the Assessment of the Real Performance of the Private Sector in Hungary», Budapest, diciembre. Según estas estimaciones, las actividades de la economía subterránea dan cuenta del 29,6 por ciento del PNB; un 17,9 por ciento no se había incluido en las cifras oficiales del PNB.

⁶ *Main trends in labour demand and supply* (Principales tendencias en la demanda y oferta de trabajo), Informe Anual de la Situación en el Mercado del Trabajo, Instituto de Estudios Laborales, Budapest, abril, 1998.

⁷ *Ibid.*

⁸ Véase Héthy, L. 1998. «A megállapodásos bérpolitika Magyarországon» (Negotiated wage policies in Hungary) *Közgazdasági Szemle*, Budapest, enero.

⁹ Véase Lindnerné Eperjesi, E. 1997. «A magyarországi munkaerőköltségek alakulása az EU csatlakozás tükrében» (Labour costs in Hungary in the context of its integration into the EU), vol. I-II, *Európai Tükör*, Budapest.

¹⁰ Una descripción detallada de los sindicatos y de su representatividad figura en Ladó, M. 1994. *Workers' and employers' interests as they are represented in the changing industrial relations in Hungary*, UCEMET, documento de trabajo núm. 3, Cracovia.

¹¹ Una descripción detallada de las instituciones en cuestión aparece en *National tripartite structures in the labour field in Hungary*, Ministerio del Trabajo, Budapest, 1997. En lo que respecta al CRI e instituciones conexas consúltase Ladó, M y Tóth F. (directores.): *The State of Reconciliation of Interests 1990-1994*, Helyzetképaz érdekegyeztetésről, 1990-1994. ET Titkárság – PHARE Társadalmi Párbeszéd Projekt, Budapest, 1996.

¹² Un ejemplo típico de tales acuerdos es el Acuerdo del CRI de noviembre de 1992. Mayores informaciones a este respecto se pueden obtener en Héthy, L.: «Tripartism and public policy formulation in Hungary», en Kyloh, R. (director): *Tripartism on trial: tripartite consultations and negotiations in Central and Eastern Europe*, OIT-CEET, OIT, Ginebra, 1995.

¹³ El proceso de negociación y de establecimiento de un acuerdo es el siguiente: 1) en virtud de lo dispuesto en el Código del Trabajo (1992), el Consejo Nacional Tripartito para la Conciliación de Intereses está encargado de fijar el monto del salario mínimo nacional garantizado; 2) si se consigue acuerdo sobre esta materia que por lo general se debate una vez al año, dicho acuerdo cobra la forma de un decreto gubernamental con fuerza de ley. (El CRI tripartito no tiene facultades legislativas).

¹⁴ Equivale *grosso modo* a unos 15.000 dólares de los Estados Unidos.

¹⁵ En Hungría, el Servicio Nacional de Inspección del Trabajo y de la Seguridad de las Condiciones de Trabajo (OMMF) es un organismo gubernamental independiente, sujeto a la supervisión del Ministro del Trabajo (también hoy del Ministro de Asuntos Sociales y de la Familia). Tiene sedes locales en Budapest y en 19 regiones. El Servicio mismo posee una tradición de varios años de supervisión de la seguridad de las condiciones de trabajo pero poca en el ámbito de la inspección del trabajo. Inspectores del Servicio del Mercado de Trabajo han encontrado que personas declaradas como desempleadas y que piden subsidios de desempleo están en realidad ocupadas en el sector informal.

¹⁶ Véase «Munkavégzés különböző jogviszonyok keretében: átrendeződés vagy átváltás?» (Work activities in various legal frameworks: restructuring or transformation?), en Ónodi, I. (director): *A munka világa '98. Munkaügyi Kapcsolatok Társasága*, Munkaügyi Kutatóintézet, Budapest, 1998.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ En Hungría, el contrato colectivo que rige en los Ferrocarriles del Estado prohíbe la contratación de conductores de locomotoras con arreglo a contratos regulados por el Código Civil.

¹⁹ Recientemente, los Consejos de los Trabajadores han intentado organizar a los pequeños empresarios que trabajan por cuenta propia. La LIGA ha promovido la reconstrucción de los desempleados buscándoles otro empleo, pero ha tenido que lamentar que la mayoría de las plazas ofrecidas fueran de carácter informal.

²⁰ Según las disposiciones del Código del Trabajo, el Ministro está facultado para extender los contratos colectivos celebrados entre los sindicatos representativos y los empleadores (asociaciones de empleadores) a todo el sector.

²¹ Hungría ha ratificado los siete convenios fundamentales del trabajo y adoptado la Declaración sobre los principios fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998). Está en curso también el proceso de ratificación de la Carta Social del Consejo de Europa.

Italia

Es evidente que los sindicatos han de adoptar medidas para integrar las perspectivas de representación y de protección de muchas formas presentes y futuras de trabajo en una estructura más coherente: conseguirán así impedir una competencia indebida en los métodos de contratación de la mano de obra conducente a una segmentación y a conflictos en la representación de las federaciones sindicales.

**B. Angeloni/M. Giovine/M. Marocco/A. Mocavini/
V. Parisi/C. Prestileo/C. Tagliavia***

El presente estudio ha sido realizado por un grupo de trabajo integrado por investigadores del ISFOL (Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori – Instituto para el Desarrollo de la Formación Profesional de los Trabajadores) y expertos sindicales. Coordinado por el ISFOL con base en las orientaciones señaladas por la OIT, se propone analizar el crecimiento de la economía no estructurada en Italia.

Italia ofrece un continuo de opciones laborales. Entre el empleo clandestino y el empleo reglamentado y protegido existe una serie de relaciones de trabajo intermedias: colaboración coordinada y continuada, colaboración ocasional, trabajo temporal, contratos de formación y empleo, planes de inserción en el trabajo, empleos subvencionados y períodos de formación. Estas formas de trabajo constituyen la base del debate que se celebra actualmente en Italia sobre la cuestión del trabajo atípico. El grado de intervención de los sindicatos varía según la forma de trabajo de que se trata, pero en muchos casos no se ha elaborado todavía un sistema de derechos y medidas de protección.

Habida cuenta de esta situación, el presente estudio se centra a la vez en el fenómeno de la economía «sumergida», en especial «el empleo clandestino», es decir, el que no se declara al

fisco y a la seguridad social, y en la evolución reciente de las relaciones de trabajo coordinadas y continuadas, que también se denominan relaciones de trabajo «parasubordinadas» en el sentido de relaciones que requieren el desempeño de una actividad que no se rige por una relación de subordinación pero que se lleva a cabo dentro del marco de una relación única y continuada.

El estudio se ha estructurado de la manera siguiente.

En la sección I se analizan los aspectos que han contribuido al crecimiento de la economía no estructurada en relación con la economía estructurada y la reglamentación.

La sección II contiene un análisis cuantitativo del fenómeno antes mencionado y utiliza con este fin datos del ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica – Instituto Nacional de Estadística) y del INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale – Instituto Nacional de la Seguridad Social).

En la sección III se analiza el papel desempeñado por los sindicatos – CGIL (Confederazione Generale Italiana dei Lavoratori, Confederación General del Trabajo de Italia), CISL (Confederazione Italiana dei Sindacati Lavoratori, Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores) y la UIL (Unione Italiana del Lavoro – Unión Italiana del Trabajo), en la elaboración de estrategias para proteger a las personas ocupadas en estas formas de trabajo, y la medida en que dichas estrategias también han conducido a la adopción de decisiones específicas en materia de reglamentación. Más concretamente, se considera la creación de nuevas estructuras sindicales que permitan superar la falta actual de información y satisfacer las necesidades de representación y protección de los trabajadores de que se trata.

* El presente estudio ha sido realizado por M. Giovine (Coordinadora), M. Marocco, A. Mocavini y V. Parisi para el ISFOL; B. Angeloni (ALAI-CISL), C. Prestileo (CPO-UIL), y C. Tagliavia (NIDIL-CGIL) para los sindicatos.

- ALAI (Associazione Lavoratori Atipici e Interinali – Asociación de Trabajadores Atípicos o Temporales);

- CPO (Coordinamento Nazionale Per l'Occupazione – Coordinadora Nacional del Empleo);

- NIDIL (Nuove Identità di Lavoro – Nueva Identidad del Trabajo).

En la última sección se analizan los nuevos retos y las tendencias principales del crecimiento del sector no estructurado en relación con la necesaria acción futura de los sindicatos. También se describen las disposiciones más importantes consideradas en el actual debate parlamentario.

1. Factores económicos y reglamentarios decisivos

1.1. Aspectos económicos y características específicas del sistema de producción italiano

La presente sección tiene por objeto poner de relieve varios elementos relativos al sistema de producción que, combinados con otros factores, tal vez permitan explicar la magnitud de la economía no estructurada en Italia.

Desde comienzos del decenio de 1970, las innovaciones en la organización de la producción, que en pocas palabras consistieron en una transición entre el modelo fordiano y el modelo postfordiano, condujeron a una fragmentación de la producción y a una tendencia a la descentralización con el establecimiento de redes de subcontratación y contratación externa. En los últimos decenios, este cambio en Italia ha impulsado el desarrollo de pequeñas y medianas empresas (PYME) que ofrecen un mayor grado de flexibilidad que las empresas grandes. Este crecimiento ha conducido a la creación de distritos empresariales, es decir, de redes locales de PYME cuyo rasgo distintivo es un grado elevado de integración y coordinación. Por consiguiente, a fines del decenio de 1990, las empresas pequeñas han pasado a ocupar un lugar preeminente en el sistema industrial italiano. Con arreglo a una encuesta reciente sobre las empresas realizada por el ISTAT en 1996 en el sector de la industria y los servicios, el 95 por ciento de dichas empresas ocupan a menos de 10 trabajadores. En la sola industria, la proporción de empresas pequeñas en Italia es superior a la de cualquier otro país industrializado. Por otra parte, la encuesta también muestra que, a comienzos del decenio de 1990, el 23,3 por ciento de dichas empresas ocupaba por lo menos a diez trabajadores, es decir, marcadamente más que en Alemania (7,4 por ciento), Francia (7,2 por ciento), Reino Unido (7,2 por ciento) o Estados Unidos (3,3 por ciento)¹. La enorme importancia de las PYME en Italia se confirma más aún por la proporción de trabajadores que éstas ocupan: 79,9 por ciento de la mano de obra total (en la industria) en comparación con 65,9 por ciento en la Unión Europea en su conjunto².

Esta mayoría de empresas pequeñas o muy pequeñas (microempresas) dificulta mucho el control del Estado y aumenta la probabilidad de fraude fiscal y de vulneración de la legislación sobre la seguridad social y el mercado de trabajo (seguridad, horas de trabajo, etc.). Por otra parte, la tasa de afiliación sindical en las microempresas suele ser baja; ello aumenta la vulnerabilidad de los mismos trabajadores, en especial de aquellos que integran los sectores más débiles del mercado, por lo cual están más dispuestos a aceptar condiciones de trabajo que rozan la ilegalidad. Otra cuestión que merece ser considerada es que en Italia la existencia de muchas microempresas se debe a la necesidad de crear actividades económicas que rozan a menudo el nivel de subsistencia y que, en razón de la carga de los impuestos y de las contribuciones a la seguridad social, así como del clima general de incertidumbre, tienden a sumergirse o integrarse en el sector no estructurado.

Habida cuenta del sistema de producción, se estima que otros elementos propios de Italia pueden haber contribuido en los últimos años al aumento del empleo clandestino.

En primer lugar, no debe olvidarse que en Italia el sector agrícola desempeña un papel importante y que la producción en el mismo se organiza con base en unidades pequeñas cuyo nivel de productividad es muy bajo. En términos de empleo, mientras que en la Unión Europea la agricultura representa el 5,1 por ciento del empleo total, en Italia dicho sector ocupa al 6,7 por ciento de los trabajadores. Por otra parte, conviene señalar que, en términos absolutos, Italia es el país que ocupa al número más elevado de trabajadores en la agricultura (1.332.000 unidades) en comparación con el resto de la Unión Europea (7.514.000 unidades), o sea, el 17,7 por ciento³.

Por otra parte, tanto en Italia como en la mayoría de las economías industrializadas, ha aumentado la importancia del sector de los servicios en el que la tasa de empleo independiente es mayor que en cualquier otro. Aunque en Italia la tasa de empleo en el sector de los servicios se ajuste al promedio de la Unión Europea (62 y 65 por ciento, respectivamente, según datos de EUROSTAT), predominan en este sector los pequeños comerciantes, a menudo como consecuencia de la necesidad de crear una actividad.

En su conjunto, estos factores significan que la presión de la oferta de mano de obra es superior a la demanda y que, habida cuenta de las dificultades mencionadas, esta tendencia puede

conducir a la marginación de segmentos del mercado de trabajo en la economía sumergida.

En Italia, la tasa de desempleo es superior al promedio europeo (12,5 por ciento y 10,8 por ciento, respectivamente, en 1997) a pesar de una tasa de actividad más baja (57,7 por ciento y 76,7 por ciento, respectivamente, en 1997)⁴. La situación en el sur de Italia parece ser la más frágil, con una tasa de desempleo en 1997 del 22,2 por ciento, en comparación con el 7,3 por ciento y 5,7 por ciento en el noroeste y nordeste del país⁵.

Entre los factores que promueven una propensión más alta a recurrir a formas ilícitas de trabajo convendría ahora poner de relieve el impacto del sistema general de impuestos. Tres factores principales promueven el trabajo ilícito: tasas elevadas de imposición y de contribuciones a la seguridad social; un sistema complejo y generalmente poco claro en su conjunto, y escasas posibilidades de denunciar los fraudes. Tanto en Italia como en la mayor parte de los Estados miembros de la Unión Europea, se han demostrado en el último decenio los límites de un modelo de Estado social esencialmente basado en un sistema de «garantías» que, como consecuencia de condiciones exógenas desfavorables para la población y de cambios en la situación del empleo, han impuesto una carga muy pesada a la comunidad en términos de aumento general de los impuestos. Estos efectos

se han agravado desde entonces con la adopción de políticas fiscales estrictas en aras de la convergencia de Italia con la Unión Monetaria Europea. Por consiguiente, el mayor grado de incertidumbre respecto de la situación económica y la mundialización cada vez mayor de nuestras economías, en que la defensa de la capacidad competitiva es esencial, han obligado a algunas empresas a recurrir a formas ilícitas de trabajo que permiten reducir los costos y conseguir una mayor flexibilidad de la producción frente a riesgos imprevistos de disminución de la demanda. Por último, sería oportuno señalar que si bien la carga del sistema tributario en Italia ha sido cada vez más pesada en los últimos años, las reformas para simplificarlo en lo posible y mejorar los instrumentos de control han sido lentas, por lo cual han aumentado las posibilidades de elusión y de evasión.

1.2. Características principales del sistema de regulación de la protección del trabajo en Italia

En Italia, el sistema jurídico de protección del trabajo está vinculado en el entorno social del trabajador de una empresa grande que ocupa un empleo estable y a tiempo completo de duración indeterminada. Por otra parte, el sistema actual de medidas de seguridad es muy rígido. Cuando se establece un contrato de

Recuadro 1. Fase de protección mínima unilateral y privilegiada

En una fase preliminar (decenios de 1960 y 1970) se trató de crear, en especial con medidas legislativas, una red compleja de protección ineludible a favor de los trabajadores subordinados (con vínculo de subordinación jurídica). Esta fase comprendió la creación de un *monopolio público de la colocación* y se acompañó con la obligación para los empleadores de utilizar en la contratación un *formulario de solicitud numerado* (ley 264/49) y una *prohibición de recurrir a mano de obra por contrata* (ley 1369/60); otra característica de esta fase fue el establecimiento de una serie de disposiciones que reglamentaban los contratos de empleo de *duración determinada* (ley 230/62) y la promulgación de leyes sobre relaciones especiales de empleo: *aprendizaje* (ley 25/55), *empleo doméstico* (ley 339/59) y *trabajo a domicilio* (ley 264/58). Este marco también abarcaba medidas para limitar las facultades de los empleadores: prohibición de despido por razones de matrimonio (ley 7/63) y un requisito de un «*motivo justificado*» que limitaba la posibilidad de cancelar un contrato de empleo (ley 604/66).

Por encima de todo, el *Estatuto de los Trabajadores* (ley 300/70) constituía la forma más elevada y eficaz de protección de los derechos individuales y sociales de los trabajadores puesto que su finalidad era promover la presencia continuada de los sindicatos en el lugar de trabajo (disposiciones relativas a la no discriminación, a los derechos sindicales, a la represión de las medidas antisindicales, etc.).

En lo que se refiere a los salarios, conviene recordar los convenios sobre mecanismos automáticos de regulación de los salarios relativos a lo que se denominaba *escala de indización* de los salarios (convenios intersindicales de 15 de enero de 1957 y 25 de enero de 1975), para proteger los salarios reales, y la *reforma de los métodos de trabajo* (ley 903/77) para garantizar un procedimiento más racionalizado.

empleo las partes en el mismo (el empleador y el trabajador) disponen de muy pocas oportunidades de ajuste porque la legislación y la negociación colectiva contienen una serie de disposiciones que sólo pueden modificarse con cláusulas favorables para el trabajador a los efectos de garantizar, en el momento en que se establece la relación de trabajo, que las condiciones económicas y reglamentarias son favorables para el trabajador (véase el recuadro 1).

Pero este marco legislativo ha sido objeto de innovaciones importantes, en especial desde el decenio de 1980, para adaptar esta reglamentación a los cambios registrados en la organización de la producción, lo cual ha conducido principalmente a un aumento de la flexibilidad. Han intervenido diversos fenómenos, todos ellos interdependientes y debidos a la evolución de la legislación del trabajo antes mencionada, como consecuencia en parte de la necesidad de armonizarla con la legislación de la Comunidad Europea⁶.

En primer lugar, conviene recordar la adopción de ciertos modelos de legislación que reglamentan el trabajo y se distinguen del modelo tradicional: contratos de duración determinada, empleo a tiempo parcial, aprendizaje, contratos de formación y empleo, empleo compartido y, por último, empleo temporal.

Otras características típicas de esta tendencia son los fenómenos de «desregulación controlada», que permiten adoptar cambios por vía de la negociación colectiva, incluidos cambios que menoscaban las normas establecidas por la legislación⁷ y la reducción del costo de la mano de obra (una medida importante en este sentido ha sido la abolición del sistema de indexación de los salarios); la privatización del empleo público; un cambio gradual del sistema de inserción en el mercado de trabajo en función de una «oferta numérica» por otro basado en una «oferta nominal»; y, por último, la abolición del monopolio público de los servicios de colocación.

Estas nuevas tendencias de la legislación del trabajo se han acompañado además con un reconocimiento cada vez mayor de la función de «coordinación» entre el gobierno y los copartícipes sociales, lo cual ha conducido a menudo a una participación activa de los sindicatos. En otras palabras, este cambio no habría sido posible sin una evolución de las relaciones de trabajo, de una situación de enfrentamiento a una de participación⁸. Instrumentos importantes en este proceso han sido el Convenio de 1993 sobre el costo de la mano de obra y el Pacto Laboral de 1996.

El Convenio de 1993 no sólo confirma la supresión de los mecanismos de regulación automática de los salarios y el establecimiento de un sistema formal de relaciones con los sindicatos concebido para atenuar en lo posible los conflictos, sino que contiene también un importante cuerpo de disposiciones relativas a la necesidad de promover un «control activo» del mercado de trabajo: la gestión de las crisis de empleo, el empleo de los jóvenes y la formación, y la reactivación del mercado de trabajo.

La misma tendencia se manifiesta en el Pacto de 1996, que no sólo confirma la importancia de los métodos de coordinación sino que prevé también diversos instrumentos para luchar contra el desempleo y promover la flexibilidad (horas de trabajo, formación e investigación, empleo temporal, períodos de formación, empleo a tiempo parcial, servicios del empleo, contratos de área), que se han plasmado como puede comprobarse en disposiciones de la legislación (véase el recuadro 2).

Esta última evolución de la legislación se ha acompañado con un número de fenómenos importantes que se han manifestado en los huecos de la reglamentación, ya sea al margen de la misma o incluso en contra de ésta. De hecho, la coexistencia en el sistema jurídico italiano de una zona de protección y de reglamentación rígidas – como en el caso del empleo subordinado – con una zona no reglamentada en términos absolutos en la que las partes en el contrato de empleo pueden establecer libremente ellos mismos las condiciones de ejecución del trabajo – por ejemplo, el empleo independiente – ha conducido naturalmente a que esta segunda forma de relación de empleo aumente en los últimos años. En otras palabras, el mercado de trabajo italiano parece haber encontrado en el empleo independiente el sistema de regulación que precisaba para restablecer la flexibilidad, como si este tipo de relación constituyera una «válvula de seguridad» frente a una rigidez excesiva⁹.

Sin embargo, este fenómeno preocupa cuando no es la libre voluntad de la partes (en especial el trabajador) la que determina la elección del tipo de contrato, sino que éste encubre de hecho un contrato de empleo subordinado sin sus beneficios afines y sin sus garantías de protección. En este caso, la utilización indebida de este tipo de contrato justifica la sospecha de que se trata de una relación de empleo clandestino.

La rigidez del sistema, junto con factores económicos y productivos desfavorables, impide a menudo que una empresa asuma costos excesivos, y ello ha conducido al crecimiento de una forma especial de economía sumergida

resultante de una reglamentación y de cargas tributarias excesivas. La legislación del trabajo en tanto que modelo rígido de reglamentación de una categoría única de empleo subordinado ha demostrado su incapacidad para asimilar la evolución del entorno económico y social y para adaptarse a este último, y ha dejado por consiguiente un hueco para que se produzcan no sólo fenómenos como el de «rechazo del empleo subordinado», sino también el de un «rechazo de la legislación del trabajo» en todos los sentidos de la expresión.

Dentro de este marco se ha manifestado una «reacción» que ha revestido la forma de un desarrollo del concepto de empleo parasubordinado, por una parte, y por otra, del establecimiento de contratos de reajuste de los salarios.

2. Análisis cuantitativos

2.1. El empleo clandestino en Italia

Aunque el fenómeno del empleo clandestino sea común en toda la Unión Europea, éste ha alcanzado en Italia una dimensión inquietante y, según estimaciones del CEIS (Centro Internacional de Estudios del Crecimiento Económico) de la Universidad Tor Vergata de Roma, representó en 1997 aproximadamente el 17 por ciento del PIB¹⁰. En esta parte del estudio se analiza con detalle la proporción de empleo clandestino en Italia y se examina la evolución

de la situación desde 1980 utilizando la expresión «economía sumergida» para abarcar las actividades remuneradas complejas que no se declaran a las autoridades y cuyos ingresos eluden el sistema tributario. Puede establecerse una evaluación cuantitativa del fenómeno con los datos del ISTAT sobre las unidades de trabajo ilícito, que se dividen en unidades de personas empleadas y de trabajadores independientes, y sobre el trabajo realizado por extranjeros no residentes (véase el cuadro 1)¹¹.

El período considerado puede dividirse en dos subperíodos, abarcando el primero el decenio 1980-1990 y el segundo los años 1990-1997. El cuadro 1 muestra que el empleo clandestino total continuó aumentando hasta 1990 y luego disminuyó progresivamente. En los últimos tres años, el empleo clandestino ha tendido a estabilizarse y comprende a unos 2,2 millones de trabajadores. En lo que se refiere a los extranjeros no residentes, su número ha aumentado considerablemente durante todo el período (444.000 personas en valor absoluto, o sea, 162 por ciento).

La disminución del número de unidades ilícitas que se registra desde 1990 (unas 153.000) puede atribuirse en gran parte al deterioro de las condiciones de empleo en los últimos años, como lo demuestra la disminución del número de unidades de trabajo lícito durante el mismo período (unas 875.000 menos). Es útil examinar estas consideraciones con mayor detalle. Como

Recuadro 2. Fase de mayor «flexibilidad»

Después de un período gravemente afectado por la *recesión económica* – ejemplos típicos de las medidas adoptadas en esta fase comprenden los convenios sobre la *reducción del costo de la mano de obra* (Convenio bilateral del 22 de enero de 1983; Memorando de entendimiento de 14 de febrero de 1984), la *abolición de la escala de indización de los salarios* (Memorando de entendimiento entre el gobierno y los copartícipes sociales de 31 de julio de 1992), y la creación de un Fondo de equiparación de los salarios (ley 164/75 y ley 427/77) para proteger los niveles de empleo más recientemente se han registrado claramente además diversas presiones para aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo. Estas tendencias se reflejan en las leyes encaminadas a integrar *formas especiales de contratos de empleo* en la legislación italiana o facilitar su utilización. Este es el caso, a un nivel, de la autorización de contratos de trabajo a *tiempo parcial* (ley 863/84) y de contratos de *formación y empleo* (ley 863/84), así como, más recientemente, de los contratos de *trabajo temporal* (ley 196/97). A otro nivel, se ha celebrado una negociación colectiva para definir otros casos en los que pueden ofrecerse contratos de duración determinada (ley 56/87); al mismo tiempo se atenuaba la severidad del sistema de sanciones aplicables a estos contratos y se ampliaba el alcance de los contratos con un componente de formación (ley 196/97).

Se han adoptado medidas innovadoras importantes en diversas ocasiones en los contratos de empleo del sector público para armonizarlos gradualmente con los del sector privado, denominándose este proceso *privatización del empleo público* (decreto ley núm. 29/93).

Por último, otros indicadores de la «desregulación» progresiva del mercado de trabajo son la dopción general del principio de contratación por «oferta nominal» (ley 608/96) y la creación de servicios de colocación del sector privado tras la abolición del monopolio público (decreto-ley núm. 469/97).

Cuadro 1. Unidades de trabajo lícito e ilícito (total de trabajadores empleados y trabajadores independientes); en miles de unidades

	1980	1985	1990	1995	1996	1997
Total lícito	17.405,9	17.531,7	18.068,9	17.236,0	17.276,4	17.193,2
Empleo autorizado	13.054,4	12.831,1	13.237,9	12.629,1	12.640,6	12.600,2
Trabajo independiente autorizado	4.351,5	4.700,6	4.831,0	4.606,9	4.635,8	4.593,0
Total ilícito	2.384,2	2.334,7	2.417,5	2.248,1	2.229,9	2.231,1
Empleo clandestino	1.476,2	1.399,3	1.518,0	1.395,4	1.389,1	1.405,7
Trabajo independiente clandestino	908,0	935,4	899,5	852,7	840,8	825,4
Extranjeros no residentes	274,0	495,0	573,3	683,5	696,9	717,9

Fuente: ISTAT.

Cuadro 2. Unidades de trabajo lícito e ilícito entre empleo subordinado y empleo independiente; en porcentajes

	1980	1985	1990	1995	1996	1997
Total lícito	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empleo autorizado	75,0	73,2	73,3	73,3	73,2	73,3
Empleo independiente autorizado	25,0	26,8	26,7	26,7	26,8	26,7
Total ilícito	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empleo clandestino	61,9	59,9	62,8	62,1	62,3	63,0
Empleo independiente clandestino	38,1	40,1	37,2	37,9	37,7	37,0

Fuente: Datos del ISTAT reconvertidos por el ISFOL.

se ha dicho ya, la economía sumergida reviste formas diversas, obedece a causas múltiples y no siempre es fácil determinar cuál ha sido la presión más fuerte. Como se ha indicado más arriba, uno de los factores principales que contribuyen a que aumente la propensión a recurrir a actividades ilícitas es el peso de la carga tributaria. Por consiguiente, habida cuenta del aumento de los efectos del sistema tributario general en Italia en los últimos años (cabe recordar que para apoyar el ingreso de Italia en la Unión Monetaria Europea se adoptó en 1997 un segundo impuesto progresivo sobre la renta, el Eurotax, que se añadió a la carga total del impuesto sobre la renta de las personas físicas, IRPF) podía creerse que la economía sumergida aumentaría en el periodo 1996-1997. De hecho, la situación del empleo se deterioró en tal medida que contrarrestó este efecto y causó una disminución general del número de unidades ilícitas.

El cuadro 2 trata de la distribución de las unidades lícitas e ilícitas entre empleo subordinado y empleo independiente¹². Resulta claro que los trabajadores empleados constituyen la

proporción más importante del empleo clandestino y que esta tendencia ha permanecido estable durante el periodo considerado. El empleo ilícito se divide entre un poco más del 60 por ciento de trabajadores empleados y un poco menos del 40 por ciento de trabajadores independientes. Sin embargo, si se comparan los porcentajes correspondientes a las unidades de trabajo lícitas e ilícitas, se llega a la conclusión de que el número de trabajadores clandestinos independientes supera con creces al de los trabajadores clandestinos empleados.

Podemos ahora ampliar el análisis para que abarque la distribución de las unidades de trabajo ilícito entre los principales sectores de actividad económica (agricultura, industria y servicios privados). El cuadro 3 comprende las unidades de trabajo lícito e ilícito y los extranjeros no residentes.

Una comparación de los porcentajes de unidades lícitas e ilícitas muestra que hay una mayor concentración de economía sumergida en la agricultura, mientras que ésta tiende a estar relativamente poco presente en el sector de los servicios. Un análisis de todo el período

Cuadro 3. Total de unidades de trabajo lícito e ilícito y extranjeros no residentes por sector de actividad; en porcentajes

	1980	1985	1990	1995	1996	1997
Total de unidades lícitas						
Agricultura	9,6	7,2	5,0	3,7	3,5	3,4
Industria	48,5	41,9	41,0	38,9	38,4	38,1
Servicios privados	41,9	50,9	54,0	57,4	58,1	58,5
Total de unidades ilícitas						
Agricultura	37,5	34,5	32,9	28,8	27,8	26,7
Industria	35,3	35,2	36,5	39,8	39,9	40,3
Servicios privados	27,2	30,3	30,5	31,4	32,4	32,9
Extranjeros no residentes						
Agricultura	24,1	19,2	18,0	23,5	23,7	23,7
Industria	21,7	18,5	16,5	14,7	14,8	16,0
Servicios privados	54,2	62,3	65,5	61,8	61,5	60,2
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Datos del ISTAT reconvertidos por el ISFOL.

también muestra que, en comparación con 1980 en que el empleo ilícito representaba la misma proporción en la agricultura y la industria y menos en los servicios, se ha registrado en 1997 una disminución de la proporción que representa en la agricultura y un aumento importante de la misma en la industria y los servicios. Por sectores, la crisis que aquejó a la agricultura provocó una disminución de empleo clandestino, así como en parte un flujo de trabajadores hacia la industria. En la industria, el aumento de este fenómeno puede circunscribirse principalmente a los sectores en que la producción se organiza tradicionalmente en torno a empresas pequeñas para las que la obligación de mantener su capacidad competitiva en materia de costos ha sido especialmente difícil en los años de expansión cíclica floja; en cambio, en el sector de los servicios, se debe a un aumento continuado de la demanda de servicios personales y de servicios comerciales como lo demuestra, por ejemplo, la expansión de los servicios de informática que ocupa a una proporción importante de trabajadores independientes cuyas relaciones de empleo rozan a menudo la clandestinidad.

En lo que se refiere a los extranjeros no residentes, puede comprobarse que en su mayoría están concentrados en el sector de los servicios, que en 1997 integraba por sí solo un 60 por ciento de las unidades de trabajo que representan. En este caso, el fenómeno se debe principalmente al aumento de los servicios personales (como los de asistencia doméstica), que ocupan a una mayor proporción de extranjeros. Como en el caso de los demás sectores, este fe-

nómeno tiende a estabilizarse en la agricultura, mientras que en la industria disminuyó hasta 1996 y luego volvió a aumentar.

En Italia, la economía sumergida no se distribuye por partes iguales en todo el país sino que tiende a concentrarse en el sur. El último desglose geográfico de los datos elaborados por ISTAT se realizó en 1994 y sólo toma en cuenta el total de trabajadores clandestinos (empleados), en el sentido estricto de la expresión, y los sectores de la industria y de los servicios. Del total de unidades de trabajo por zona geográfica y sector de referencia, las unidades de trabajo clandestino representan el 8,2 por ciento y el 35,3 por ciento en la industria en las zonas centro-norte y sur, respectivamente, y el 4,4 por ciento y el 13,3 por ciento en el sector de los servicios vendibles¹³. Además de los factores antes mencionados, este fenómeno puede atribuirse a la existencia de otras causas vinculadas a la estructura del mercado de trabajo que tienen efectos más poderosos en el sur del país y en los períodos de poca expansión. En lo que se refiere a la demanda de mano de obra, intervienen los factores siguientes:

- una situación persistente de alto desempleo junto con una demanda floja de mano de obra en el sector manufacturero y una incapacidad de los demás sectores para absorber el excedente de mano de obra, así como, por otra parte, un aumento de la demanda de mano de obra estacional en el sector de los servicios que, en razón de la falta de medios de control eficaces, se integra a menudo en la economía sumergida;

- el mayor grado de incertidumbre que caracteriza la economía del sur en comparación con otras zonas del país; esta situación, además de la falta de flexibilidad del mercado de trabajo, incita a los empresarios a recurrir al empleo clandestino.

En cambio, en lo que se refiere a la demanda, sería conveniente subrayar:

- la poca capacidad de los grupos más vulnerables de la mano de obra (las mujeres y/o los jóvenes) para integrarse en segmentos del mercado oficial;
- una mayor propensión de los trabajadores jóvenes a dedicarse a actividades menos reglamentadas a las que se aplican normas menos rígidas respecto, por ejemplo, de las horas de trabajo.

Básicamente, la naturaleza y grado de importancia de la economía sumergida varía en Italia según el sector y el área geográfica. Las causas de este fenómeno son múltiples y ello explica por qué es tan difícil elaborar los instrumentos apropiados para resolver el problema a la mayor brevedad.

2.2. Empleo parasubordinado: «contratos coordinados y colaboración continuada»

Los modelos de producción postindustrial han creado nuevas formas de trabajo que no pueden integrarse en las categorías de empleo subordinado y, por esta razón, han permanecido largo tiempo al margen de la legislación que protege el trabajo. El concepto de empleo parasubordinado resulta de la necesidad concreta de reconocer todas las «formas de empleo independiente que se caracterizan predominantemente por ser personales, continuadas y coordinadas» integrándolas en el campo de aplicación del sistema jurídico de garantías que protegen el empleo subordinado. En otras palabras, se esperaba en un principio que esta categoría de empleo conduciría a una ampliación del campo de aplicación del derecho del trabajo en lugar de constituir una regresión. En el presente caso, el debate incluso se centra en términos de *expansión del derecho del trabajo*.

Sin embargo, este método legislativo de «anexionar» gradualmente sectores de empleo independiente o áreas «grises» para integrarlos en el empleo subordinado no sólo ha demostrado presentar varios inconvenientes en tanto que sistema y ser incompleto e inadecuado (en

especial en lo que se refiere a la seguridad social), sino que también permite que las partes interesadas interpreten demasiado libremente esta categoría de contratos. En otras palabras, en los casos en que el trabajador se encuentra en una situación especialmente vulnerable frente al empleador, la elección de un empleo en forma de colaboración coordinada y continuada no es auténtica, sino que encubre una relación de subordinación sin la protección afín y, por consiguiente, constituye un fraude para la ley. La proliferación de esta forma de trabajo en los últimos años es probablemente el factor principal que ha conducido a elaborar el concepto de empleo parasubordinado, que empezó a formularse en un momento en que el impacto social de este fenómeno era indudablemente menor.

Por consiguiente, las definiciones consideradas y las formas de trabajo a las que éstas se aplican pueden resultar algo ambiguas puesto que la distancia entre lo que caracteriza un empleo subordinado, y lo que caracteriza un empleo independiente tiende a ser muy corta y la cuestión de si se trata de un empleo subordinado o de un empleo independiente puede depender de la forma en que el trabajador lo percibe en lugar de factores que respondan a criterios objetivos. Este fenómeno puede explicarse en parte por el hecho de que estas formas de trabajo constituyen un complemento y/o un fortalecimiento de competencias y de calificaciones necesarias para la producción ya presentes en la empresa, con horarios y periodos de trabajo breves, con una protección de la seguridad social mínima o inexistente; no obstante, esta actividad está coordinada por el contratista, las horas de trabajo son fijas y la remuneración se establece a menudo sobre una base mensual.

Un análisis estadístico de estas formas de trabajo permite evaluar su importancia y ofrece una clave útil para interpretar el fenómeno del aumento de la flexibilidad del mercado de trabajo. Puede analizarse la importancia del trabajo coordinado y continuado utilizando los datos acopiados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INPS) en el momento en que se adoptaron disposiciones en materia de seguridad social para categorías específicas de contribuyentes.

Como se explicará con mayor detalle, la ley sobre la reforma del sistema de pensiones (artículo 2, párrafo 26, ley 335/95) prevé el registro en una caja de seguridad social específica creada por el INPS y, por ende, la obligación de pagar contribuciones para los trabajadores que perciben ingresos de una actividad profesional

(esta disposición no se aplica a las profesiones liberales, protegidas ya por cajas propias, y solamente a la parte de los ingresos respecto de las cuales se pagan contribuciones a dichas cajas), así como ingresos de contratos de «colaboración coordinada y continuada» y de actividades de venta a domicilio. Los datos facilitados por el INPS sobre las formas de trabajo admisibles al 31 de marzo de 1998 (es decir, las formas de trabajo consideradas cuando la ley entró en vigor y que no son definitivas todavía) clasifican las categorías de que se trata en tres grupos principales: profesionales independientes, colaboradores en régimen de trabajo coordinado y categorías mixtas (profesionales/colaboradores).

Se comprueba (véase el cuadro 4) que más de un millón de trabajadores han sido registrados, 1.153.485 para ser exactos; 85,9 por ciento de los mismos son colaboradores en régimen de trabajo coordinado y continuado (990.304), mientras que el 12,5 por ciento (143.906) son profesionales y el 1,7 por ciento (19.275) se incluyen en las categorías mixtas de profesionales/colaboradores.

Conviene ahora explicar más concretamente qué trabajadores se incluyen en los tres grupos:

- los colaboradores en régimen de trabajo coordinado y continuado son, en primer lugar, administradores y auditores internos y externos de empresas y organizaciones, colaboradores de diarios, revistas, etc., miembros de juntas y comisiones examinadoras, otros colaboradores que han concertado acuerdos con el contratista en los que se prevé el desempeño de actividades de contenido intrínsecamente profesional pero que se llevan a cabo sin vínculo de subordinación, como parte de una relación única y continuada al margen de medios organizados y con una remuneración periódica preconvenida. El INPS incluye en esta categoría a los vendedores a domicilio;
- los profesionales independientes son personas que suelen ejercer un arte o profesión. La definición es muy amplia y permite interpretaciones ambiguas, especialmente en el caso de la prestación de servicios. El criterio utilizado para establecer una distinción entre empleo independiente y actividad empresarial se basa en un factor de organización, es decir, el entorno en el que el trabajo se lleva cabo (criterio de predominio del trabajo personal);
- los profesionales/colaboradores son profesionales independientes registrados en

otras cajas de seguridad social que desempeñan un trabajo que no constituye su actividad principal y cuyos ingresos están sujetos al pago de contribuciones de la seguridad social al INPS. Se trata principalmente de administradores y de auditores internos y externos.

Los grupos profesionales arriba mencionados presentan características diferentes en cuanto a su situación en el mercado de trabajo. Integran profesiones independientes los grupos de personas más calificadas que ocupan por consiguiente una posición de *fuerza* en el mercado, mientras que la categoría de «colaboración en régimen de trabajo coordinado y continuado» comprende una pequeña proporción de actividades profesionales de alto nivel y al mismo tiempo una miríada de actividades que pertenecen al sector terciario o «terciario pobre» de los servicios: limpieza, restauración rápida y servicios externos contratados por las empresas. Los trabajadores pertenecientes a estos grupos son atípicos en la medida en que las relaciones que establecen con los contratistas no presentan las características necesarias para constituir un acuerdo típico de trabajo: inclusión en la nómina de salarios de la empresa y definición del tiempo requerido para el desempeño de la actividad.

En el primer grupo, estos métodos de trabajo atípicos se consideran como un privilegio, mientras que en el segundo las mismas condiciones dificultan a veces la posibilidad de calificar a las personas de que se trata. Los servicios de colaboración pueden prestarse por períodos breves e incluso muy breves, las ganancias pueden ser mínimas y la protección legal o contractual ínfima. El análisis se centra a continuación en la dinámica y características del segundo grupo de personas para poner de relieve el mayor grado de flexibilidad de la mano de obra, incluidos sus aspectos precarios. Se establecen comparaciones con las características del grupo profesional para explicar el fenómeno.

Como se ha dicho, el 85,9 por ciento de los datos considerados (990.304 personas) se refieren a los colaboradores en régimen de trabajo coordinado y continuado. El análisis por grupos de edades muestra que el número de estos colaboradores tiende a aumentar en las categorías más jóvenes. Más concretamente, desde el grupo más joven (menos de 25 años) hasta el grupo de 31-35 años de edad, los porcentajes oscilan entre el 8,3, 14,3 y hasta el 15,3 por ciento, alcanzando un total agregado de 37,9 por ciento, mientras que en el caso de los

Cuadro 4. Trabajadores atípicos por categoría, edad y sexo al 31 de marzo de 1998

Grupos de edades	Categoría										Total				
	Profesionales					Colaboradores					Profesionales/Colaboradores				
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
<i>Valores absolutos</i>															
Menos de 25 años	3.121	2.810	5.931	35.771	46.087	81.858	454	569	1.023	39.346	49.466	88.812			
de 26 años a 30	11.061	8.028	19.089	69.074	72.570	141.644	1.662	1.632	3.294	81.797	82.230	164.027			
de 31 años a 35	17.317	10.113	27.430	84.255	67.276	151.531	2.352	1.572	3.924	103.924	78.961	182.885			
de 36 años a 40	15.856	7.673	23.529	78.610	48.756	127.366	1.928	956	2.884	96.394	57.385	153.779			
de 41 años a 45	14.384	5.254	19.638	72.611	37.996	110.607	1.575	653	2.228	88.570	43.903	132.473			
de 46 años a 50	12.607	3.693	16.300	71.252	33.273	104.525	1.366	531	1.897	85.225	37.497	122.722			
de 51 años a 55	10.226	2.763	12.989	69.319	28.492	97.811	1.228	387	1.615	80.773	31.642	112.415			
de 56 años a 60	8.697	1.793	10.490	67.296	20.908	88.204	1.145	261	1.406	77.138	22.962	100.100			
de 61 años a 65	5.506	762	6.268	45.214	10.417	55.631	731	107	838	51.451	11.286	62.737			
más de 65 años	1.967	275	2.242	25.452	5.675	31.127	141	25	166	27.560	5.975	33.535			
Total	100.742	43.164	143.906	618.854	371.450	990.304	12.582	6.693	19.275	732.178	421.307	1.153.485			
<i>Valores porcentuales</i>															
Menos de 25 años	3,1	6,5	4,1	5,8	12,4	8,3	3,6	8,5	5,3	5,4	11,7	7,7			
de 26 años a 30	11,0	18,6	13,3	11,2	19,5	14,3	13,2	24,4	17,1	11,2	19,5	14,2			
de 31 años a 35	17,2	23,4	19,1	13,6	18,1	15,3	18,7	23,5	20,4	14,2	18,7	15,9			
de 36 años a 40	15,7	17,8	16,4	12,7	13,1	12,9	15,3	14,3	15,0	13,2	13,6	13,3			
de 41 años a 45	14,3	12,2	13,6	11,7	10,2	11,2	12,5	9,8	11,6	12,1	10,4	11,5			
de 46 años a 50	12,5	8,6	11,3	11,5	9,0	10,6	10,9	7,9	9,8	11,6	8,9	10,6			
de 51 años a 55	10,2	6,4	9,0	11,2	7,7	9,9	9,8	5,8	8,4	11,0	7,5	9,7			
de 56 años a 60	8,6	4,2	7,3	10,9	5,6	8,9	9,1	3,9	7,3	10,5	5,5	8,7			
de 61 años a 65	5,5	1,8	4,4	7,3	2,8	5,6	5,8	1,6	4,3	7,0	2,7	5,4			
más de 65 años	2,0	0,6	1,6	4,1	1,5	3,1	1,1	0,4	0,9	3,8	1,4	2,9			
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100			

Fuente: INPS: datos reconvertidos por el ISFOL.

trabajadores de 36 a 40 años, de 41 a 45 y de 46 a 50, estos porcentajes tienden a disminuir del 12,9 por ciento al 11,2 por ciento y 10,6 por ciento, alcanzando un total agregado del 34,5 por ciento.

Los datos relativos a los colaboradores del grupo de edades más joven (menos de 25 años) revisten especial interés; en este caso, el porcentaje representa más del doble del correspondiente a los profesionales (8,3 por ciento en comparación con 4,1 por ciento) y permanece más alto, aunque el margen sea menor, para el grupo de 25 a 30 años de edad (colaboradores, 14,3 por ciento: profesionales, 13,3 por ciento). Sólo después de los 30 años de edad el número de profesionales independientes empieza a ser superior al número de colaboradores en régimen de trabajo coordinado y continuado y continúa siéndolo hasta los 50 años de edad.

El acceso a una profesión requiere haber alcanzado un nivel de educación postsecundario o superior, y es normal por consiguiente alcanzarlo después de la edad de 25 años. El ingreso en el mercado para ocupar un empleo precario o inestable en forma de colaboración en régimen de trabajo coordinado suele corresponder a una edad menor y, por consiguiente, es normal que abarque a categorías de personas escolarizadas y capacitadas para una actividad independiente, así como ocupaciones calificadas. Las cifras absolutas permiten comprender más claramente la magnitud del fenómeno: hay 80.000 colaboradores muy jóvenes (menores de 25 años) y menos de 6.000 profesionales de la misma edad. También parece comprobarse que el ingreso de los jóvenes en el mercado de trabajo es difícil y que los resultados de este ingreso son aleatorios. Por otra parte, las características de esta integración en el trabajo varían según la situación de cada persona, sus orientaciones, su entorno cultural y su nivel de formación.

Por último, el grupo de edades de más de 65 años merece un comentario. Esta categoría representa el 3,1 por ciento de los colaboradores en régimen de trabajo coordinado (más de 31.000 personas); se trata probablemente de personas que ya cobran una pensión pero continúan desempeñando una actividad (este fenómeno es muy común en Italia aunque se conozca poco) en forma de trabajo administrativo o de trámites en oficinas públicas, a menudo por cuenta de despachos profesionales (abogados, asesores jurídicos, contadores, etc.).

Para terminar, resulta interesante un breve análisis de la distribución de estas categorías por sexo. La proporción de mujeres activas ha

aumentado en los últimos veinte años y representa ahora aproximadamente el 40 por ciento de la fuerza de trabajo total. Muchos factores explican la presencia cada vez mayor de las mujeres, y éstos comprenden la expansión del sector terciario, el desarrollo de una cultura de igualdad entre las generaciones más jóvenes y el mayor nivel de escolarización de las mujeres.

Han aumentado las posibilidades de acceso al mercado de trabajo, pero en lo que se refiere a las mujeres dicho mercado continúa siendo en gran parte muy segmentado. Junto con grupos de mujeres que han conseguido en gran parte la igualdad de acceso y mujeres jóvenes con diplomas de enseñanza postsecundaria y superior, hay partes de la población femenina para las que estas posibilidades no existen o son prácticamente inasequibles.

Este grupo de mujeres consigue ingresar en el mercado con las nuevas oportunidades de trabajo no calificado que ofrece el sector terciario, con horas de trabajo más cortas y actividades marginales en términos de garantías y protección, que son típicas de un régimen de trabajo coordinado.

Las mujeres que entran en la categoría de colaboradoras suelen presentar las características siguientes:

- su número es superior al de los hombres hasta la edad de 40 años;
- en el grupo más joven (menos de 25 años) el porcentaje de mujeres representa más del doble del de los hombres (12,4 por ciento en comparación con 6 por ciento);
- en los tres grupos de edades siguientes, las diferencias entre hombres y mujeres oscilan entre: 8 por ciento en el grupo de edades de 26 a 30 años, 4 por ciento en el de 31 a 35 años y 0,1 por ciento en el de 36 a 40 años.

Es sorprendente que una tendencia análoga se verifique en los datos relativos a las mujeres profesionales: el número de mujeres supera al de los hombres hasta la edad de 40 años. Ello parece indicar que existe un grado adecuado de igualdad de acceso para las mujeres que ocupan una posición de *fuerza* en el mercado (profesionales), de la misma manera que en el caso de las ocupaciones más vulnerables, de carácter discontinuo, con horas de trabajo a veces más cortas, en categorías de empleo precario y/o marginal. Varios estudios sobre la estructura de las horas de trabajo muestran que las mujeres consideran ciertas formas de empleo independiente como una posibilidad de armonizar el tiempo de trabajo con el tiempo libre del que

quieren disponer. No se trata tanto de la posibilidad de trabajar horas como la de organizar su tiempo. Por consiguiente, en el caso de una colaboración en régimen de trabajo coordinado, el inconveniente de ocupar un lugar en el mercado de trabajo que ofrece menos garantías se ve compensado por la *ventaja* que ofrecen horas de trabajo flexibles.

Este breve análisis muestra la existencia de un mercado de trabajo supuestamente regulado que permite el acceso de jóvenes y de grupos vulnerables de la población al mercado de trabajo, pero también pone de relieve las dificultades y la situación de inferioridad de estas categorías de trabajadores que precisan la elaboración de medidas específicas.

3. Acción sindical

3.1. Empleo parasubordinado: primeras medidas de protección y creación de nuevos sindicatos

La primera manifestación normativa de la tendencia a ampliar el alcance del derecho del trabajo es la ley sobre la reforma del derecho procesal del trabajo (ley 533/73), que amplía el campo de aplicación de este último para que abarque los conflictos laborales individuales relativos a «otras disposiciones en materia de colaboración que entrañan el ejercicio de una ocupación continuada y coordinada, principalmente de carácter personal, aunque no subordinado». Como consecuencia de esta medida, se acumuló progresivamente una jurisprudencia para definir con mayor precisión las características de estas categorías de trabajo y subsanar en muchos casos los defectos de las disposiciones vigentes.

Análogamente, como parte de la reforma del sistema de seguridad social plasmada en la ley 335/95, se ha creado una caja especial del INPS para, entre otros, los trabajadores ocupados con contratos de «colaboración coordinada y continuada». Desde enero de 1996, las personas de que se trata tienen la obligación de registrarse en esta caja independiente, que tiene por objeto garantizarles gradualmente el seguro obligatorio general de invalidez, vejez y sobrevivientes. Esta caja se constituyó inicialmente con una contribución del 10 por ciento de los ingresos percibidos, con cargo al contratista (el porcentaje más alto) y el colaborador. Desde entonces, y en particular en virtud de la ley financiera de 1998, se ha adoptado un plan que tiene por efecto aumentar gradualmente esta contribución hasta una tasa máxima del

19 por ciento para las personas no registradas en cajas obligatorias de seguridad social. Uno de los fines de este aumento es ofrecer a estas personas dos categorías adicionales de seguro que se garantizan a los que ocupan un empleo subordinado: subsidios de maternidad y prestaciones familiares¹⁴.

Antes de que se adoptaran estas medidas se formularon varias propuestas para ampliar la cobertura obligatoria de la seguridad social y proteger también a estas personas. A principios del decenio de 1990, se propuso aplicar una tasa de contribución más alta a los contratos de colaboración (algunas propuestas recomendaban el 27 por ciento y otras el 15 por ciento) sin considerarse la oportunidad de una administración por separado de estas contribuciones ni la de una participación de los empleadores en el pago de las mismas.

La función de los copartícipes sociales fue muy limitada en aquella fase. El Gobierno impuso su decisión de aumentar los ingresos de su sistema fiscal con la creación de una nueva partida presupuestaria de alcance general, sobre todo para mejorar la protección de los trabajadores de mayor edad que estaban a punto de jubilarse. Sin embargo, según las federaciones sindicales, uno de los objetivos perseguidos era establecer un sistema público de pensiones que protegieran a todas las generaciones de trabajadores de una manera más equilibrada y justa. En aquellos años, tanto los sindicatos como las demás fuerzas políticas y sociales empezaron gradualmente a percatarse de la magnitud del problema que el empleo parasubordinado representaba en el mercado de trabajo de Italia, aunque sólo en los últimos meses este tema pasara a ocupar un lugar central en el debate. Sin embargo, a partir de mediados del decenio de 1990, varias asociaciones empezaron a desarrollar actividades para representar estos intereses junto con los sindicatos, pero nunca consiguieron suscitar un debate de gran alcance en la materia ni sobre su grupo de referencia potencial.

En los últimos años, gracias a la intervención del sistema de seguridad social, el nuevo «fenómeno económico» creado por los trabajadores con contratos de colaboración ha adquirido mayor transparencia; el «empleo parasubordinado» ha podido cuantificarse entonces, por lo menos en parte, sorprendiendo incluso a aquellos que siempre sostuvieron que desempeñaba un papel de gran magnitud en la estructura del empleo de Italia en razón de la amplia gama de actividades que abarcaba. A medida que las fuerzas políticas y sociales empezaron a darse

cuenta de la amplitud del fenómeno gracias a los datos preliminares publicados por separado por la caja del INPS, se impuso la idea de que era necesario adoptar medidas de mayor alcance para proteger a estos trabajadores. En lo que se refiere a las iniciativas sindicales, esta «concienciación» ha conducido recientemente a la creación de estructuras sindicales especiales cuyo cometido estatutario es proteger a estas nuevas categorías de trabajadores.

CGIL-NIDIL

El Comité Ejecutivo Nacional de la CGIL aprobó, en marzo de 1998, la creación de una nueva «estructura sindical» denominada NIDIL (Nuova Identità di Lavoro – Nueva Identidad del Trabajo) encargada de organizar y representar a los trabajadores temporales y los colaboradores (es decir, aquellos que desempeñan su actividad en régimen de trabajo coordinado y continuado y/o con contratos de colaboración ocasionales).

La definición muy general de la noción de «estructura sindical» pone de relieve algunas de las dificultades y características principales de la NIDIL:

- no se trata de una asociación sectorial (en otras palabras, no actúa dentro del marco de un sector de actividad determinado);
- aunque presente características propias de una federación, no se encarga de políticas generales sino de las relativas a las nuevas formas de contratación;
- no es una asociación afiliada a la CGIL, sino que forma parte integrante de la misma y los trabajadores afiliados a la NIDIL gozan de los mismos derechos que los que están afiliados a cualquier otra asociación sectorial de la CGIL;
- no se trata de una estructura de servicios sino de un organismo sindical (aunque tenga por cometido organizar y coordinar servicios encargados de cuestiones fiscales, jurídicas y de seguridad social).

El carácter específico de los trabajadores representados ha modificado por consiguiente el modelo sindical tradicional y conducido a crear una estructura orgánica que se encarga más bien de defender a sus miembros en su vida activa que en su empleo. Sin bien en el caso de los trabajadores con contratos de duración indeterminada los sindicatos representan a sus miembros en el lugar de trabajo – que en la mayor parte de los casos es el mismo durante toda la vida activa de los interesados –, las

nuevas formas de contrato obligan a menudo a trabajar para más de un contratista, cambiar de empleo y de trabajo y alternar periodos de actividad con otros de desempleo. Esta movilidad y esta flexibilidad requieren diversificar las estrategias sindicales y ampliar en lo posible su descentralización y su campo de aplicación. Para cumplir estos requisitos, la NIDIL – que empezó a funcionar en mayo de 1998 – ha creado un centro nacional y, hasta la fecha, 40 estructuras descentralizadas han empezado a desempeñar su actividad en todo el país.

El centro nacional comprende un coordinador y un grupo de coordinación apoyado por un consejo ejecutivo en el que participan representantes de la CGIL, de las asociaciones sectoriales y de los directivos de las estructuras operativas locales. En el plano local, un coordinador y un consejo ejecutivo desempeñan su actividad sobre las mismas bases que los del centro nacional. En lo que se refiere a la repartición de las tareas, el centro nacional se encarga de la negociación en el ámbito nacional, de la ejecución y coordinación de las políticas y de las actividades sindicales (por ejemplo, acuerdos con asociaciones profesionales, acuerdos y pactos de acción común con otras estructuras sindicales, relaciones institucionales, etc.), de cuestiones orgánicas (afiliación, creación y apoyo de estructuras descentralizadas, organización y coordinación de actividades de prestación de servicios, etc.) y de actividades de apoyo (formación, comunicación, investigación, etc.). Las estructuras locales (presentes en todas las ciudades y en las principales capitales de provincia) se encargan de la negociación descentralizada y otras actividades y servicios propios de los sindicatos de ámbito local. Las estructuras locales tienen el cometido principal de proteger, organizar y representar a los trabajadores que, según demuestra la experiencia adquirida en pocos meses, suelen acudir al sindicato al comienzo y al término de cada contrato de empleo.

CPO-UIL

El Coordinamento Nazionale Per l'Occupazione (Coordinación Nacional para el Empleo) es una asociación sin fines lucrativos creada bajo los auspicios de la UIL que funciona a escala nacional e internacional para promover actividades y políticas encaminadas a prestar asistencia a los grupos más afectados por el desempleo, incluidos los jóvenes en busca de un primer empleo, los trabajadores desempleados que buscan nuevos empleos y las personas que desempeñan una actividad atípica. La CPO

promueve mejoras en la eficacia de las políticas laborales coordinando medidas para luchar contra la marginación social y la exclusión del trabajo. Los miembros de la CPO son trabajadores sin empleo, trabajadores desempleados que buscan nuevos empleos, trabajadores registrados en las listas de movilidad, trabajadores desempleados ocupados en proyectos de «actividades de utilidad social», personas que desempeñan una actividad atípica y trabajadores temporales. La CPO renueva mensualmente el certificado de afiliación sindical de las personas que perciben ingresos y anualmente el de las que no perciben ninguno. La asociación se financia con las cuotas sindicales pagadas por los afiliados, los subsidios previstos en la legislación nacional y regional, las medidas y disposiciones de la Unión Europea y las donaciones de organismos públicos o privados, así como con fondos recaudados con iniciativas adoptadas para alcanzar sus objetivos.

Las estructuras de la CPO son las siguientes:

- unidades de coordinación nacional;
- unidades de coordinación regional;
- centros provinciales.

La finalidad primera de las unidades de coordinación es impedir formas de exclusión social como las debidas al desempleo y otras a la falta de representación sindical directa. La organización de una estructura especial no deriva de la voluntad de la asociación de ampliar su representación, sino de la necesidad de unir a grupos de personas activas mediante una coordinación de su representación en el marco más amplio de la negociación sindical. Los centros provinciales integran estructuras de servicios que facilitan información de primera mano y asesoramiento, así como información sobre las oportunidades de empleo y de formación profesional nacional y local: contratos de formación y empleo, oposiciones públicas, proyectos que ofrecen empleos de utilidad pública, subsidios para el empleo, períodos de prácticas, etc. También facilitan información sobre las disposiciones de la legislación y de los contratos relativos al mercado de trabajo y sobre las disposiciones relativas a los derechos y garantías de protección; también se encargan de la defensa de estos derechos.

ALAI-CISL

La ALAI (Associazione Lavoratori Atipici ed Interinali – Asociación de Trabajadores Atípicos y Temporales) es una asociación apoyada por

el sindicato CISL con el fin de organizar, representar y proteger en el campo sindical a los trabajadores ocupados con contratos de empleo atípico, desde empleos de utilidad social y pública hasta actividades temporales, empleos subvencionados, períodos de prácticas y planes de inserción en el mundo del trabajo. Dentro de su esfera de representación, la finalidad de la asociación es defender los intereses de los trabajadores en materia de condiciones de trabajo, asesoramiento, reglamentación del mercado de trabajo, requisitos de formación y servicios de seguridad social, en parte mediante un debate institucional y una coordinación con las autoridades públicas y los copartícipes sociales, y en parte mediante el ofrecimiento de oportunidades de contratación y de acceso al sistema integrado de servicios de la CISL.

La Compagnia delle Opere (Cofradía de Artes y Oficios) se ha afiliado a la ALAI por medio de un convenio colectivo de afiliación. Uno de los motivos de esta decisión ha sido la necesidad de recomposición social del mundo del trabajo y el establecimiento de una asociación que comparta los valores y la estrategia sindical de la CISL para fortalecer el papel del pluralismo social en procesos democráticos y su participación en políticas de coordinación social. Como la asociación representa un área específica del mundo del trabajo, concede prioridad a los objetivos siguientes:

- políticas activas en materia de mercado de trabajo, orientación, capacitación, inserción de los jóvenes en su primer empleo e igualdad de oportunidades;
- regulación de las actividades atípicas;
- desarrollo de políticas para el «sector terciario»;
- fomento de políticas de formación profesional, así como en materia de seguridad social y de cajas adicionales de protección de la salud para sus afiliados.

Por consiguiente, la ALAI-CISL se ha constituido con la voluntad de atender estas necesidades específicas en materia de información, servicios, representación y protección; se ha dotado de una estructura nacional con oficinas regionales y locales. Los afiliados a la ALAI pueden utilizar el sistema de servicios y protección que ofrece la CISL en pie de igualdad con los demás afiliados (asistencia en materia de seguridad social, impuestos, etc.). Por otra parte, pueden pedir a los responsables de las oficinas locales de la ALAI que se ocupen de sus necesidades específicas.

3.2. Contratos de reajuste salarial

En el sistema de relaciones de trabajo de Italia, el modelo de negociación para un ajuste gradual requiere la concertación provincial de un acuerdo de «emersión» o transparencia (*accordo di emersione*) sobre un procedimiento coordinado para regularizar la situación de la mano de obra clandestina y conseguir gradualmente la plena aplicación del contrato nacional en el plano económico y de la reglamentación. Por consiguiente, el ajuste gradual se lleva a cabo por medio de una serie de aumentos de salario escalonados durante un período de tiempo determinado. Los sindicatos aceptan una excepción temporal a las disposiciones básicas plasmadas en los contratos colectivos sindicales con el objetivo final de que se apliquen plenamente y se respete su campo de aplicación. Por otra parte, las empresas se comprometen a renunciar a las ventajas que ofrece el incumplimiento parcial o total de disposiciones legales y contractuales a reserva de que consigan ventajas importantes en materia de impuestos y de contribuciones a la seguridad social. Al conceder una especie de «inmunidad» por concepto de infracciones anteriores, el Estado sanciona positivamente el acuerdo de transparencia (*emersione*) al disponer que esta inmunidad se concederá en función de la regularización gradual de la situación de la mano de obra y al promover su aceptación con una reducción de los tipos impositivos y de las contribuciones a la seguridad social.

En Italia, la preocupación cada vez mayor que la economía sumergida inspira a todas las fuerzas económicas y sociales del país ha acompañado y fomentado el nuevo impulso dado en el decenio de 1990 a las iniciativas legislativas para luchar contra este fenómeno. El Pacto Laboral de 1996 concreta el compromiso de los actores sociales de luchar contra el empleo clandestino (como se verá a continuación). Dentro del marco de este acuerdo y en muchas partes del mismo los firmantes reiteran su voluntad de promover las medidas encaminadas a regularizar las situaciones de trabajo clandestino, tanto en el plano de la reglamentación como en el de la seguridad social y de los tipos contributivos. A ese respecto, el contrato de reajuste salarial ya elaborado en el decenio de 1980 ocupa un lugar central en el debate político y sindical; en el intervalo 1995-1997, dos medidas reglamentarias desempeñaron un papel esencial para dar un nuevo impulso a acuerdos de ajuste gradual (ley 608/96 y ley 196/97).

Antes de que se hubiera previsto alguna forma de reconocimiento jurídico, se adoptaron en la negociación colectiva medidas para remediar una práctica perversa muy común, en especial en el sur de Italia, que creaba un terreno propicio para que se multiplicaran las formas de trabajo ilícito. De hecho, muchas empresas, en especial las pequeñas y muy pequeñas, han adoptado frente a una situación económica y mercantil precarias prácticas de «remuneración inferior a la establecida» que consisten en no aplicar los convenios nacionales sectoriales, en especial en lo que se refiere a los salarios mínimos previstos. En esta «zona gris» no surten ningún efecto las medidas ordinarias adoptadas para reducir los gastos de mano de obra de las empresas, que consisten en una exoneración parcial de los gastos de seguro con cargo al erario público y en el pago de contribuciones reducidas¹⁵. Para luchar contra estas prácticas, la legislación establece que los beneficios de este mecanismo se concederán a reserva de que se paguen los salarios mínimos fijados por vía de negociación colectiva. Para romper este círculo vicioso y ayudar a los sindicatos a intervenir en esta zona, han empezado a elaborarse y establecerse contratos de empresa centrados en programas de reajuste gradual de los salarios con arreglo a las normas estipuladas en los convenios sectoriales para que las empresas firmantes puedan acogerse a la reducción de los tipos contributivos.

Este sistema de reajuste gradual de los salarios entró en vigor con la ley 389/89, que prevé para las empresas ubicadas en Italia meridional (así como para las empresas insuficientemente desarrolladas en la parte central del norte del país) una suspensión de las disposiciones legales antes mencionadas para el goce de desgravaciones fiscales (es decir, el respeto de los niveles de remuneración establecidos en convenios nacionales), a reserva de que «se inserten en un programa gradual de reajuste» de los salarios. Para que esta suspensión fuera efectiva, el Ministerio de Trabajo tuvo que intervenir con la publicación de un decreto para garantizar este beneficio. Sólo posteriormente la intervención del Ministerio dejó de ser necesaria con la promulgación de la ley 210/90. Fue entonces suficiente que cada empresa interesada presentara las actas de una reunión en la que se aprobaban los acuerdos provinciales establecidos por los sindicatos más representativos en el ámbito nacional sobre el programa de reajuste gradual de los salarios. La ley fijaba una fecha límite para aprovechar esta oferta, y los acuerdos por provincia

y por empresa habían de registrarse a más tardar el 31 de mayo de 1991.

Por voluntad de los copartícipes sociales¹⁶, este sistema que había consistido en una larga serie de disposiciones reglamentarias que sólo cobraban un efecto temporal se reactivó con la ley 608/96, que dio de nuevo la posibilidad de concertar acuerdos de este tipo por un período de un año. Estas disposiciones eran innovadoras en cierta medida: por una parte, el campo de aplicación de los beneficios se limitaba a las empresas del sector de la industria y la artesanía en el sur del país; por otra parte, los incentivos previstos para los empleadores no revestían la forma de una «inmunidad respecto del impago de contribuciones anteriores, sino que preveían también la posibilidad de pagar las contribuciones de la seguridad social y del seguro de enfermedad con base en el salario reducido previsto en el programa de reajuste. Por otra parte, se registraba una innovación importante en cuanto a las organizaciones sindicales autorizadas para aprobar los acuerdos provinciales. En primer lugar, se eliminó la disposición con arreglo a la cual habían de ser las organizaciones más representativas, ampliándose así el número de personas autorizadas para establecer acuerdos que abarcaran a todos los firmantes del convenio colectivo nacional considerado. A ese respecto, conviene señalar que la supresión de la disposición relativa a la representación sindical ha preocupado a los sindicatos: se teme que se convierta en un «misil descontrolado» en el sistema italiano de relaciones de trabajo. El «laxismo» que supone podría conducir al establecimiento de convenios colectivos «piratas», es decir, que no sólo capacitarían a sindicatos sin vínculo alguno con los trabajadores interesados para establecer convenios provinciales (que comprenden como ya se ha dicho salarios reducidos) por el solo hecho de ser partes en el convenio nacional sobre el reajuste; el mismo convenio nacional podría establecerse por sindicatos «... favorables a los empleadores o cuando menos deseosos de conseguir privilegios (...) mediante estrategias *inhabituales* y tácticas contractuales (...)»¹⁷. En este caso, los niveles en que se fije el reajuste de salarios podría ser inferior en virtud de «contratos nacionales piratas».

La ley 196/97 varias veces mencionada (denominada *normativa Treu* por el nombre del Ministro de Trabajo que la presentó) no sólo aplazaba la fecha límite para el establecimiento de acuerdos hasta el 19 de julio de 1998, sino que también introducía cambios adicionales que ampliaban su campo de aplicación y garanti-

zaban beneficios adicionales a las empresas partes en los mismos. El acceso al sistema se ofrecía además a todos los sectores, como así se proponía en el Pacto Laboral de 1996.

Sin embargo, como podrá verse, es en el campo de los incentivos donde se han conseguido progresos reales. Pese a ello, las modalidades de fortalecimiento de este sistema han suscitado serias dudas y preocupaciones: de hecho, hay quienes sostienen que no debería continuarse porque una amnistía efectiva de todas las infracciones pasadas podría surtir efectos perversos y promover el empleo clandestino en lugar de combatirlo. Las empresas honradas, que pueden verse afectadas por la competencia de aquellas que participan en el programa de reajuste, podrían sentirse impulsadas a la ilegalidad en razón de la muchas facilidades que se ofrecen. Conviene recordar en primer lugar que todas las nuevas normas marcan un cambio en el empleo clandestino considerado por el legislador. En un principio, las medidas adoptadas apuntaban a las empresas que no aplicaban los niveles contractuales de remuneración para incitarlas a un reajuste mediante ventajas contributivas; la gama de temas considerados ha cambiado ahora y se ha ampliado. Las ventajas que se describen a continuación abarcan de hecho empresas enteramente sumergidas que nunca han declarado sus trabajadores a los organismos de seguridad social y que, por consiguiente, nunca han pagado contribución alguna.

Más concretamente, además de ampliar las ventajas concedidas, la *normativa Treu* establece otras. Las características de la «inmunidad» respecto de las contribuciones a la seguridad social se definen más claramente: comprenden ahora todas las contribuciones debidas por las empresas y se extinguen todas las infracciones y sanciones administrativas relativas a la vulneración de la legislación sobre el particular. La regla con arreglo a la cual el reajuste de los salarios ha de utilizarse como base para calcular las contribuciones a la seguridad social y al seguro de enfermedad se confirma y define con detalle¹⁸: la ley establece un porcentaje mínimo respecto de los niveles contractuales por debajo de los cuales no hay derecho a prestación. Por encima de todo, la inmunidad para las empresas también se aplica al régimen contributivo. Los empleadores pueden regularizar su situación respecto de todos los impuestos que no han pagado por concepto de los salarios no declarados de los trabajadores partes en los acuerdos de reajuste.

Por último, y también de conformidad con una propuesta formulada en el Pacto de 1996,

Ventajas que ofrece la aplicación de contratos de reajuste gradual

Para las empresas

Si respetan el contrato de empleo, tienen acceso a los créditos, los servicios y concesiones previstos para las zonas desfavorecidas.

Se aplican nuevas condiciones de empleo al trabajador «reajustado» que permiten a las empresas aprovechar las ventajas previstas para la contratación de nuevos trabajadores.

En la agricultura se prevé la aplicación de diferentes escalas salariales en el país, con lo que se tienen en cuenta las políticas locales a este respecto.

Para los trabajadores

Pago de las contribuciones a la seguridad social y se garantizan las correspondientes al seguro de enfermedad.

Aplicación inmediata de los derechos relativos a enfermedad, licencias, vacaciones y días feriados.

Los salarios alcanzan progresivamente el nivel del salario nacional aplicable a la categoría de que se trate. Se regulariza y reconoce la experiencia profesional en caso de cambio de empleo.

otro «premio» importante se concede a las empresas que han completado con éxito el programa de reajuste salarial con arreglo a los niveles estipulados en los contratos de trabajo por los sindicatos «relativamente más representativos»¹⁹: en lo que se refiere a los trabajadores partes en el acuerdo concertado por empresa, pueden aprovecharse las ventajas considerables que se conceden a los empleos nuevos²⁰.

En lo que se refiere a la evaluación de los efectos de este instrumento, lo primero que conviene señalar es que la mayoría de los acuerdos provinciales de reajuste salarial se han adoptado precisamente en las zonas menos desarrolladas, en las que se ha comprobado que la proporción de trabajadores clandestinos es la más elevada. La experiencia adquirida en los sectores textil y agrícola ofrece una buena base para evaluar los efectos y eficacia del instrumento. En el sector textil, se han adoptado 46 acuerdos provinciales: 12 en Apulia y 9 en Campania. Más de 600 empresas que representan a casi 14.000 trabajadores han utilizado el instrumento. Es importante tener en cuenta que el 77,7 por ciento de las personas de que se trata residen en la primera de las dos regiones mencionadas. Por otra parte, en el sector agrícola, el reajuste abarca a 26.000 empresas, 20.000 de ellas (7,4 por ciento) en Apulia, y afecta a más de 131.000 trabajadores (casi el 61 por ciento de los mismos también en Apulia) con arreglo a 33 acuerdos provinciales. Otros acuerdos provinciales también se han adoptado en el sector del comercio (concretamente en Sicilia, Apulia y Calabria) pero en la práctica no se han aplicado.

Se registran diferencias en la aplicación y efectos de estos contratos en los diversos sec-

tores que se deben a las características específicas de los mismos. En la industria, la existencia del trabajo clandestino se debe a menudo a que las empresas grandes (o empresas principales) encargan a empresas marginales fases específicas del proceso de producción. En la agricultura, muchos trabajadores especializados no son solamente empleados agrícolas, y no sólo trabajan en explotaciones agrícolas sino también en empresas comerciales e industriales, por lo cual plantean problemas muy especiales. Si bien un número importante de empresarios decidió acogerse al procedimiento de reajuste gradual a principios del decenio de 1990 y hasta las enmiendas de 1996, esta participación ha disminuido repentinamente en los últimos meses.

¿Por qué razones?

Conviene señalar en un principio que para la inmensa mayoría de empresas que adoptan el procedimiento de declaración de su mano de obra, el reajuste de los salarios constituye de hecho un umbral crítico que no quieren pisar, y ésta es la razón por la cual el instrumento no alcanza sus objetivos. Por otra parte, ahora que se han reducido los incentivos de conformidad con los nuevos acuerdos concertados por Italia con la Unión Europea, muchas empresas se sienten poco incitadas a iniciar el reajuste. Otro elemento disuasorio es el hecho de que el procedimiento de declaración de la mano de obra ha menoscabado en último término la capacidad competitiva de las empresas de que se trata. Tal vez un ejemplo permita explicar mejor este fenómeno. En la ciudad de Lecce, en Apulia, en que se ha registrado el número más elevado de contratos de reajuste, se ha observado que los contratistas han trasladado sus ac-

tividades de producción a otras provincias en las que una situación de «clandestinidad» más o menos total permite ahorros adicionales en los costos de producción. Las provincias vecinas en las que se han concertado muy pocos acuerdos de reajuste en el plano de la empresa resultan ser muy atractivas y crean una competencia difícil de superar. Por otra parte, uno de los factores principales que explican la disminución de la participación en el reajuste es el temor expresado por muchas empresas a que las autoridades o el INPS incoen luego procedimientos contra ellas respecto de períodos anteriores. El costo de la regularización de infracciones pasadas también puede resultar demasiado elevado y frustrar el proceso de reajuste ya iniciado. Aunque la serie de leyes promulgadas pueda justificarse por la necesidad de que la legislación sea más acomodaticia, no deja de amenazar con producir una serie de desigualdades de trato entre empresas que se rigen por sistemas muy diferentes; y como la última ley siempre es la más flexible e indulgente, puede ser útil respecto de muchas cuestiones esperar condiciones más favorables.

Sin embargo, los contratos de reajuste han demostrado muy especialmente su utilidad social, sobre todo en razón de las ventajas conseguidas por muchos trabajadores, aunque no eliminan el peligro de que aumente la precariedad del empleo o de la economía. En las conclusiones que figuran en el documento aprobado por la Comisión Laboral de la Cámara de Diputados al término de la *Encuesta sobre el trabajo clandestino y el trabajo infantil*, se expresa claramente que: «el trabajo clandestino no crea riqueza, pero en algunos casos demuestra ser prueba de una vitalidad y adaptabilidad que no conducen a un crecimiento real a largo plazo, por lo cual conviene regularizarlo por medio de instrumentos apropiados».

4. Nuevos retos y orientaciones para una acción sindical futura

Habida cuenta de la situación descrita hasta ahora y considerando la rapidez con la cual los cambios se registran, es evidente que los sindicatos han de adoptar medidas para integrar las perspectivas de representación y de protección de muchas formas presentes y futuras de trabajo en una estructura general más coherente. Conseguirán así impedir una competencia indebida en los métodos de contratación de la mano de obra conducente a una segmentación y a conflictos en la representación de las federaciones sindicales.

Aparte de los problemas que han planteado muchas de las experiencias realizadas en el campo del instrumento relativo a los contratos de reajuste y que se considerarán al final de la presente sección, los sindicatos parecen ahora centrar su esfuerzo en cuestiones relativas al trabajo *atípico*. De hecho, las características y estructuras de las nuevas formas de trabajo se encuentran todavía en una fase incipiente por lo cual es demasiado prematuro referirse a una acción sindical específica como si se tratara de algo definitivo. No obstante, se pueden describir las características básicas de los modelos adoptados para la representación y protección de las nuevas formas de trabajo.

La primera etapa consiste en una utilización interactiva de fuentes jurídicas múltiples, como la legislación, la negociación y las formas de asistencia mutua bilateral y asociativa, cada una de ellas con un valor diferente según el tipo de contrato de empleo pero ofreciendo al mismo tiempo asistencia en el campo de la legislación, la seguridad social, los seguros y las cuestiones jurídicas y relacionales. Es fácil imaginar que ello conducirá a los nuevos trabajadores a establecer una relación de interacción diferente con las organizaciones sindicales, en especial a nivel local; por consiguiente, es importante no limitarse tan sólo a la cuestión de los primeros contactos con los interesados, sino también considerar estrategias para la continuación de su relación con la asociación. Será preciso, pues, ampliar esta relación para que no sólo abarque el tiempo de trabajo efectivo sino también las fases anteriores a la inserción en el empleo.

En lo que se refiere a las formas de protección, conviene establecer una distinción entre las que son esenciales y no pueden eludirse y las que pueden negociarse. En otras palabras, debería establecerse un cuerpo general de disposiciones reglamentarias que ofrezca al mismo tiempo amplias oportunidades de negociación en el momento en que se redacte el contrato individual de empleo. En lo que se refiere en especial a la protección y convalidación/registro del contrato, podría preverse que en caso de conflicto puede recurrirse a procedimientos de *conciliación y arbitraje*.

En segundo lugar, es importante considerar la cuestión de la *representación* en el ejercicio de facultades autónomas de negociación. En este caso, la mejor solución puede consistir en adoptar un sistema análogo al que se aplica al trabajo temporal, a saber, designar al *sindicato relativamente más representativo*, según dispone la legislación²¹, o recurrir a la negociación. No parecen existir obstáculos importantes en cuanto

a la representación de los trabajadores de que se trata. Sin embargo, subsisten algunos problemas respecto de la parte empresarial. De hecho, como estas nuevas formas de trabajo no están exclusivamente vinculadas a un *contratista única*, no pueden integrarse en los sistemas tradicionales de relaciones sindicales o regirse por estas últimas, puesto que están organizadas por categoría de actividad.

Por consiguiente, es más probable que la estructura establecida se base en la representación de estos trabajadores de conformidad con las *formas de organización ya adoptadas por las tres federaciones sindicales principales*. Estas formas de organización deberían presentar las características siguientes:

- inclusión del *seguro de salud en los servicios prestados*, con asistencia de los institutos de seguridad social;
- obligación, para el sindicato, de asumir en forma coherente el papel de proveedor de *asistencia y servicios*, habida cuenta del carácter autónomo del trabajo de que se trata;
- servicios que faciliten el acceso al mercado de trabajo, como *información, capacitación y orientación*;
- creación de *cajas de pensiones y de seguros adicionales de salud* para estos trabajadores.

Respecto de estos puntos, las federaciones sindicales han entablado discusiones con Confindustria (la Federación Italiana de Fabricantes) y el Gobierno.

Más especialmente, en el marco institucional, la CGIL, la CISL y la UIL han tratado de presentar enmiendas a la legislación que el Parlamento considera ahora para conseguir lo siguiente:

- impedir que el empleo parasubordinado se convierta en un cauce paralelo y alternativo de contratación respecto de los métodos tradicionales;
- intervenir en áreas profesionales y operativas definidas;
- permitir que se celebren negociaciones para la definición de nuevas formas de trabajo, la reestructuración de las mismas y su protección;
- prever en el procedimiento de definición la intervención de centros bilaterales locales para el registro y convalidación de los contratos de empleo con el fin de impedir y resolver posibles conflictos, como parte de un enfoque basado en una lógica de subsidiariedad de los copartícipes sociales y de los organismos institucionales.

Por otra parte, las federaciones sindicales estiman también que deberían adoptarse las medidas siguientes:

- impedir que el empleo parasubordinado se utilice en tareas que son solamente tareas de ejecución;
- velar por que se establezca una estrecha correlación entre la remuneración de los trabajadores parasubordinados y los niveles de salario establecidos para tareas análogas por vía de negociación nacional;
- aumentar las contribuciones a las cajas de pensiones hasta niveles que permitan tener derecho a los servicios que éstas prestan.

La estrategia global de los sindicatos debería centrarse en el fortalecimiento de determinados servicios que NIDIL, ALAI y CPO ofrecen ya a una amplia mayoría de trabajadores: información, asesoramiento y seguimiento. Basándose en la hipótesis de que el trabajador parasubordinado puede conseguir la continuidad de su empleo a reserva de que actualice sus conocimientos y sea competitivo, los sindicatos deberían establecer una red de servicios de información, asesoramiento, actualización de los conocimientos y formación profesional, así como evaluar los perfiles profesionales que más se piden en las empresas que recurren al empleo parasubordinado. En lo que se refiere a la cuestión de crear *nuevas* formas de protección, conviene señalar que se ha tratado de conseguir una legislación en la materia; nos referimos más especialmente aquí a un proyecto de ley del Gobierno (presentado por el senador Carlo Smuraglia) que se ha sometido a la consideración del Parlamento con el título de «normas de protección del trabajo atípico»²².

Frente a esta evolución, Confindustria y las federaciones sindicales trataron de ponerse de acuerdo sin conseguirlo sobre una reglamentación contractual de esas categorías de empleo. Las cuestiones por las cuales las negociaciones fracasaron fueron la definición del campo de aplicación del acuerdo y la identificación del grupo beneficiario. La propuesta de Confindustria tendía a restringir la aplicación del acuerdo a los niveles de calificación altos. Los sindicatos estimaban que aunque este grupo fuera un componente del sector del empleo parasubordinado, sería erróneo limitar la reglamentación a este grupo únicamente por el hecho de ser el más importante. La posibilidad de una reglamentación por vía legislativa sólo cobró fuerza después que hubieran fracasado los intentos de acuerdo entre los copartícipes

sociales. Es evidente que se menoscabó el papel que correspondía a los copartícipes sociales cuando esta iniciativa se sometió al dictamen de los decisores políticos. Sin embargo, los primeros elementos en los que se basó el debate fueron desarrollados de hecho por órganos jurídicos que actuaban dentro del ámbito de las organizaciones sindicales.

Se proponía entre otras cosas una reorganización del trabajo frente a «la marginación gradual de los contratos de empleo regulados por la legislación y organismos colectivos», a saber, crear un «contrato de empleo *sin más*» para unificar los diversos sectores del empleo y superar la distinción entre empleo independiente y empleo subordinado.

Esta propuesta se centraba en la noción de ampliar la protección garantizada al empleo típico y subordinado para abarcar la mayor parte del empleo parasubordinado y evitar que la protección típica que amparaba el empleo garantizado se restringiera en detrimento de las personas de que se trata.

El segundo proyecto, también elaborado en los órganos de asesoramiento jurídico de los sindicatos, proponía redistribuir las medidas de protección, que se centran entonces en el empleo subordinado; con esta redistribución se establecía que «el centro del sistema de protección ha de ser el trabajo, sin calificativos». Sin embargo, en esta segunda propuesta, había de garantizarse al empleo parasubordinado «un nivel mínimo de normas comunes de protección», mientras que la aplicación plena e incondicional de la legislación del trabajo, en la forma tradicional en que ésta se aplica, sólo se garantizaría al empleo subordinado en la medida en que éste entrañe una «relación de subordinación completa».

Para ser breves, éstas son las propuestas y las posiciones adoptadas en los sindicatos respecto de la cuestión de reglamentar el empleo parasubordinado.

Conviene aquí referirse ahora al proyecto de ley Smuraglia ya mencionado relativo a lo que se considera como trabajo atípico, interpretándose esta expresión en el sentido de que se trata de un trabajo ejecutado en condiciones análogas a las que prevalecen en las formas actuales de trabajo coordinado y en régimen de colaboración continuada²³.

El texto de este proyecto de ley se encuentra en el centro del debate político, en parte porque trata de armonizar requisitos conflictivos: establecer varias garantías esenciales sin imponer límites excesivamente restrictivos a los contratos de empleo en detrimento de la flexibi-

lidad de la producción, que es a menudo la razón de su reciente popularidad. Es precisamente por este motivo que en el informe que acompaña la propuesta se reconoce el carácter «incierto» y «experimental» de esta disposición. El procedimiento tortuoso de aprobación de la misma demuestra más aún la dificultad de enfocar este tema: en primer lugar, dos sesiones «extraordinarias» de la Comisión Parlamentaria para que el Gobierno presente sus enmiendas principales²⁴; después de ello, nuevos cambios influirán en la evolución del debate parlamentario.

Hasta la fecha, el proyecto de ley Smuraglia debatido en el Parlamento es una normativa respecto de la cual dista mucho de ser uniforme la opinión de los copartícipes sociales, que se ha solicitado y tenido debidamente en cuenta. También en este caso las diferencias principales se refieren al campo de aplicación de la ley y otros aspectos que no son de ninguna manera de importancia secundaria, como los métodos de registro del contrato de empleo y el papel que corresponde a la negociación. El debate continúa: muy lentamente en el Parlamento y más activamente fuera del mismo con la participación directa de los sindicatos. Los sindicatos no sólo han promovido formas diferentemente estructuradas de organización respecto de estas cuestiones, como se ha visto ya, sino que también tratan de poner de relieve las características cualitativas y cuantitativas del fenómeno, las necesidades, las diferencias internas, los requisitos de representación y las prácticas vigentes de negociación a nivel de la empresa, según la importancia del componente de trabajadores parasubordinados en la fuerza de trabajo y según la voluntad de las partes de crear formas preliminares de reglamentación de esta situación y de estos métodos de trabajo.

Por otra parte, en lo que se refiere al empleo clandestino, debería recordarse que en el proyecto vinculado en la ley de finanzas de 1999 se prevé la prórroga por un año del procedimiento de declaración de los contratos. Esta disposición toma en cuenta, entre otras cosas, los resultados conseguidos por la Comisión Laboral de la Cámara de Diputados en la *Encuesta sobre el trabajo ilícito y el trabajo infantil* realizada en 1998. Se proponen innovaciones importantes, aunque éstas se discuten todavía en el Parlamento. En breve, el enfoque adoptado no se limita a una cuestión de promoción como en el caso del cuerpo de disposiciones incluido en la *normativa Treu*. De hecho, al mismo tiempo que se amplía el campo de aplicación de la inmunidad por medio de un mecanismo complejo

Proyecto de ley núm. 2049. «Normas de protección del trabajo atípico»

Campo de aplicación: contratos de colaboración que no sean de carácter ocasional, cumplidos sin ninguna relación de subordinación, principalmente a título personal, coordinados con la actividad del contratista y pertenecientes a categorías de trabajo autónomo, cuando menos desde un punto de vista operativo, a cambio de una remuneración.

Derechos de formación e información: el colaborador tiene derecho a toda la información prevista en los contratos colectivos, incluida aquella relativa a la protección de la seguridad y la salud. Los contratos colectivos pueden prever la financiación de iniciativas de formación con una contribución del contratista calculada en términos de porcentaje de la remuneración de los trabajadores.

Forma y duración del contrato: ha de estipularse por escrito que su duración no puede ser inferior a tres meses, salvo en casos especiales vinculados en la naturaleza del contrato.

Notificación previa de terminación: el contrato ha de prever un período de notificación previa en caso de cancelación, que sea suficiente y proporcional a la duración total del contrato y en la que se indiquen las razones que justifican la terminación previa del contrato.

Derecho de preferencia e indemnización por concepto de terminación del contrato: se reconoce a la persona encargada del trabajo un derecho preferente cuando el contratista desea ofrecer un contrato análogo para la misma categoría de trabajo. La negociación colectiva puede prever una indemnización pagadera al trabajador en el momento de la terminación del contrato.

Seguridad social: se amplía el requisito de registro por separado en la caja del INPS (aplicable solamente ahora a los colaboradores en régimen de trabajo coordinado y continuado) para abarcar a todos los trabajadores, y se establecerá una caja especial administrada por un consejo de administración integrado por representantes de los socios, del Ministerio de Trabajo y de las asociaciones de empresarios.

Derechos sindicales: además de la ampliación del campo de aplicación de determinadas disposiciones que figuran en el estatuto de los trabajadores (libertad de opinión, prohibición de investigar las opiniones, prohibición de actos de discriminación), se reconoce expresamente a los colaboradores el derecho de organización en asociaciones, de afiliarse a sindicatos y de participar en reuniones sindicales celebradas en las empresas.

para abarcar las contribuciones de los empleadores relativas a la seguridad y salud de los trabajadores, también se establece un procedimiento más prudente en la materia.

Por una parte, se restringe el área local de aplicación (en la práctica, se excluyen las regiones de Abruzzi y Molise) y, por encima de todo, parece haberse suprimido la ventaja principal que ofrecía el sistema anterior: la posibilidad de aplazar el goce de las prestaciones previstas para los trabajadores nuevamente contratados hasta el final del programa de reajuste. El Gobierno ha reconocido explícitamente que estas restricciones son el resultado de la intervención de las autoridades de la Unión Europea preocupadas por el hecho de que la prestación de un apoyo excesivo al sistema podría menoscabar la libre competencia entre las empresas. Por otra parte, las propuestas de la Comisión Laboral se formulan principalmente en las secciones relativas a las «medidas orgánicas que promueven el procedimiento de declaración» y a las «medidas represivas del trabajo ilícito». En lo que se refiere al primer tema, se ha propuesto crear en la presidencia del Consejo de Ministros una «Comi-

sión sobre la declaración del trabajo ilícito encargada de analizar y coordinar las iniciativas». No se prevé en la creación de este organismo una participación de los copartícipes sociales. En los ámbitos regional y provincial, se han constituido comisiones «encargadas de analizar el trabajo clandestino a nivel local». Estos organismos también prestan asistencia a las empresas en el ofrecimiento de contratos de reajuste «incluso mediante la presencia de un tutor especial». La presencia de un tutor cumple la propuesta contenida en las conclusiones del informe sobre la encuesta antes mencionada.

Si bien las medidas de control del trabajo ilícito han de acelerarse con la movilización de diversos organismos públicos (Ministerio de Trabajo y Hacienda, INPS, INAIL – Instituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro – Instituto Nacional del Seguro de Accidentes del Trabajo) y los organismos locales de salud, todas las partes en la represión del fenómeno deberían coordinar sus actividades de inspección y control, incluidas «iniciativas de formación» específicas para el personal que participe en la creación de «unidades operativas integradas». Por consiguiente, nos

orientamos al parecer hacia un sistema integrado de coordinación de todos los organismos con facultades de inspección de los casos de vulneración de la legislación relativa a la protección de la mano de obra y la seguridad y salud de los trabajadores, así como de la legislación relativos a la seguridad social y el derecho fiscal.

Notas

¹ Estos datos mencionados en el informe al Jefe del Departamento de Investigación del Banco de Italia figuran en la encuesta *Lavoro nero e minorile* (Trabajo ilícito y trabajo infantil), Comisión XI, actas parlamentarias, XIII legislatura.

² Eurostat, *Anuario 1997*.

³ Eurostat, *Anuario 1997*.

⁴ Véase «Statistiques de la population active 1997», en *Perspectives de l'emploi*, junio de 1998, OCDE. Téngase en cuenta que la tasa de actividad y la tasa de desempleo se definen en relación con la población activa (de 15 a 64 años de edad).

⁵ Estas cifras se han calculado con datos del ISTAT reconvertidos por ISFOL.

⁶ Uno de los ejemplos más recientes de esta adaptación «difícil» es la supresión del monopolio público de la colocación en Italia, de conformidad con una sentencia de la Corte Europea de Justicia que declaró que este derecho de exclusividad era ilícito por constituir una explotación abusiva y una posición dominante.

⁷ Un ejemplo de ello es permitir que los copartícipes sociales se acojan a opciones en la formulación de los contratos de duración determinada además de las previstas por la legislación (artículo 23, ley 56/87).

⁸ Napoli, M.: «Dallo Statuto dei lavoratori allo Statuto dei lavori» (del Estatuto de los trabajadores al Estatuto del trabajo), en *Dir. Rel. Ind.*, 3, 1998.

⁹ Véase Ichino, P. 1996. *Il lavoro ed il mercato* (El trabajo y el mercado).

¹⁰ Castellucci, L. y Bovi, M. 1998. *What do we know about the underground economy in Italy beyond the common wisdom? Some empirically tested propositions*, documento mimeografiado. Según los autores, desde 1990 la economía sumergida en Italia ha tendido a estabilizarse e incluso a disminuir en los últimos años. De hecho, la parte que representa en la economía ha aumentado del 15,5 por ciento en 1991 al 18,5 por ciento en 1993 (aumento que puede atribuirse a las primeras medidas de rehabilitación de la hacienda pública adoptadas por el Gobierno) y 18,9 por ciento en 1994; disminuyó luego hasta el 17,2 por ciento en 1996 y el 16,99 por ciento en 1997.

¹¹ Es útil considerar estas definiciones con más detalle. La expresión unidades de trabajo no se refiere al número de trabajadores ocupados sino que constituyen una medición relacionada con el empleo en términos de horas trabajadas en que las unidades de trabajo se convierten en unidades homogéneas. En lo que se refiere a las definiciones adoptadas por el ISTAT, las unidades de *trabajo ilícito* son unidades de trabajo que (principal o exclusivamente) no se registran en las nóminas de salarios de las empresas o en las listas de empleados independientes y, por consiguiente, no se declaran al fisco. Estas se incluyen entonces en una categoría más amplia de *unidades ilícitas*, que comprenden además de este segmento de trabajadores el grupo de *trabajadores no declarados en el empleo* (residentes que no declaran estar ocupados en las estadísticas de la mano de obra pero que, a raíz de investi-

gaciones ulteriores, demuestran haber trabajado en la semana de referencia), los *extranjeros no residentes* (no figuran en las encuestas) que trabajan (incluidos los extranjeros cuya autorización de residencia ha caducado y aquellos sin autorización de residencia y cuya presencia en Italia es por consiguiente ilícita), y *unidades adicionales de trabajo* además de la unidad principal declarada. En el sentido más estricto, el empleo clandestino (es decir, el trabajo que no se declara por concepto de impuestos y contribuciones y a la seguridad social) se calcula en términos de agregados de empleo clandestino y, en segundo lugar, de agregados de mano de obra no residente, mientras que otros componentes se refieren a tipos de trabajo intermedios entre trabajo clandestino y trabajo declarado. Estos agregados no son los que se tienen en cuenta a los efectos de nuestro análisis.

¹² Conviene señalar que no hay desglose de esta naturaleza para los extranjeros no residentes.

¹³ Estas cifras no figuran en el informe al ISTAT sobre estimaciones empresariales en materia de empleo y se publican en la encuesta «*Lavoro nero e minorile*» (Trabajo ilícito y trabajo infantil), Comisión XI, actas parlamentarias, XIII legislatura, 1998.

¹⁴ El Ministerio de Trabajo ha empezado a consignar créditos en virtud del decreto publicado el 27 de mayo de 1998, que también establece disposiciones especiales respecto de la aplicación de las medidas de que se trata.

¹⁵ Cuando Hacienda se hace cargo de una parte de las contribuciones del seguro, se reducen así las que deben los empleadores al sistema nacional de salud, y estas reducciones en las contribuciones eximen en parte o totalmente de los desembolsos por concepto de seguridad social.

¹⁶ A ese respecto, conviene recordar el Pacto Laboral de 1996 en el que se tienen expresamente en cuenta estos contratos de reajuste gradual. Este documento, que reconoce los resultados positivos conseguidos hasta la fecha, propone ampliar el campo de aplicación del sistema para promover la adopción de otros contratos mediante el ofrecimiento de nuevos incentivos a las empresas. Como se explicará, estas medidas sólo figuran en la correspondiente legislación.

¹⁷ Se facilitan más detalles sobre el particular en Bellavista, A. 1998. «I contratti di riallineamento retributivo e l'emersione del lavoro sommerso» (Contrato de reajuste salarial y declaración del empleo clandestino), en *Rivista Giuridica del Lavoro*, vol. 1, págs. 106 y siguientes.

¹⁸ Conviene señalar a este respecto que el legislador ha tenido que intervenir repetidas veces en el caso de esta disposición porque, en razón de dudas en cuanto a su interpretación, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INPS) se negó durante mucho tiempo a aplicarla y continuó utilizando los salarios mínimos establecidos en los contratos sectoriales como base del cálculo de las contribuciones a la seguridad social y el seguro de enfermedad.

¹⁹ Cabe recalcar en este caso que el legislador, probablemente para tener en cuenta los problemas de representación sindical antes mencionados (por ejemplo, los llamados contratos piratas), sólo garantiza estas nuevas ventajas a las empresas que reajustan sus niveles de remuneración con arreglo a lo previsto en los contratos recomendados por las organizaciones sindicales relativamente más representativas a nivel nacional.

²⁰ Por ejemplo, una empresa del sur que ha completado su programa de reajuste y cumple sus requisitos puede no pagar contribuciones a la seguridad social y al seguro de enfermedad durante tres años.

²¹ El sistema de relaciones de trabajo trata del problema de la eficacia de la negociación colectiva (eficacia *erga omnes*). La solución que el legislador suele adoptar en la materia es considerar como eficaces los acuerdos recomendados por los

sindicatos reconocidos con arreglo a una evaluación comparada de su grado de representación.

²² El texto referido es el que aprobó la Comisión Nacional del Senado en su sesión nocturna del 30 de junio de 1998.

²³ Conviene recordar muy brevemente que en el debate se adoptan desde criterios «abstencionistas» de aquellos que temen en realidad que la creación de nuevas categorías de trabajo constituya una primera medida hacia una reducción general de la protección del empleo subordinado al fomentar la concertación de contratos de empleo atípico que se clasifican ahora como empleo subordinado, hasta aquellos que proponen revisar de diversas maneras la división clásica entre empleo subordinado y empleo independiente con miras a reestructurar el campo de aplicación de las formas de protección garantizadas a una categoría única de trabajo.

²⁴ El Ministerio de Trabajo ha encargado un estudio sobre las deficiencias de la protección debidas a la disminución gra-

dual del empleo subordinado y el aumento de nuevas categorías de trabajo (trabajo parasubordinado y trabajo en asociación, empleo independiente, etc.); este estudio se ha titulado oportunamente «Estatuto del trabajo», habida cuenta de la fragmentación del modelo clásico de trabajo. Se prevé en el proyecto redactar un nuevo Estatuto de los trabajadores que comprenda una definición única aunque articulada del trabajo subordinado, parasubordinado e independiente. Lo que se propone es ampliar una parte de las formas de protección que se garantizan ahora exclusivamente a la primera categoría de trabajadores para que abarquen a las demás, y, al mismo tiempo, reducir el sistema de garantías aplicable al empleo subordinado (en particular, una propuesta consiste en modificar las normas que rigen el despido individual suspendiendo durante dos años, en ciertas condiciones, el requisito de motivo justificado de despido). Parte de este proyecto se ha incluido en una serie de enmiendas del Gobierno al proyecto de ley Smuraglia.

Colombia

Para las centrales sindicales colombianas, la organización y las reivindicaciones de los trabajadores del sector informal no constituyen una prioridad en su plataforma actual y en su quehacer cotidiano, pero tienen que insistir en desarrollar acciones inmediatas orientadas al apoyo de las reivindicaciones de las trabajadoras y trabajadores del sector informal.

Ofelia Londoño Urrego

Especialista en Cooperación Internacional
y en Gestión de Proyectos para el Desarrollo

1. Las centrales sindicales y el trabajo informal

1.1. Razones del peso del empleo en el sector informal

Colombia: una sociedad profundamente desigual y excluyente

En Colombia persisten graves problemas en materia social, sobre todo en la atención a las necesidades básicas insatisfechas. Desde los años setenta hay una pérdida de dinamismo en la evolución de la cobertura y en la calidad de la educación. La cobertura de la seguridad social es todavía baja (53 por ciento); un millón de hogares no tienen vivienda y el 34 por ciento se encuentra en situación de hacinamiento; el 15 por ciento de la población no tiene acceso al agua potable y al saneamiento básico; el 9 por ciento de la población adulta es analfabeta (sin contar el analfabetismo funcional); 26 de cada mil nacidos vivos en edad lactante fallecen; el 8 por ciento de los niños menores de cinco años tienen un peso insuficiente, lo que indica una situación de desnutrición; la matrícula bruta escolar, en todos los niveles, no supera el 70 por ciento; la mortalidad de los niños menores de 5 años es superior en un 50 por ciento a la de los países industrializados; hay 1.064 habitantes por médico, mientras que en México hay 621, en la Argentina 329 y en Panamá 562; el 15 por ciento de los partos no son atendidos por personal capacitado; y la tasa de mortalidad materna es de 100 por cada 100.000 nacidos vivos.

En resumen, el país mantiene un coeficiente de Gini* alto y estable y, pese a una progresiva reducción de la pobreza, según las cifras del PNB ésta sigue alta, es decir, que el país tiene un patrón de desarrollo social que desdeña la importancia de la lucha contra la desigualdad, procurando simplemente reducir la pobreza extrema sin pretender modificar la desigualdad, la distribución del poder económico y, consecuentemente, la del poder político.

1.2. Dimensión y composición del sector informal por edad, sexo, categoría ocupacional y situación geográfica

*Población ocupada
en el sector informal*

En la determinación de la población ocupada en el sector informal se han considerado:

- las personas que trabajan en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta 10 personas en todas sus agencias y sucursales;
- los empleados del servicio doméstico y los trabajadores familiares sin remuneración;
- los trabajadores por cuenta propia, excepto los trabajadores independientes profesionales como médicos, abogados, odontólogos, ingenieros, etc.;
- los empleados y obreros particulares que laboran en empresas de hasta 10 trabajadores;

- los patronos o empleadores que ocupen hasta 10 trabajadores;
- se han excluido de este sector los obreros y empleados del Gobierno.

Población ocupada total

En junio de 1996, el total de ocupados para las principales áreas metropolitanas ¹ del país fue de 5.353.438 personas de las que 2.497.049 laboraron en el sector formal y 2.856.389 en el sector informal de la economía.

Proporción de ocupados en el sector informal con respecto al total de la población ocupada

La mayor proporción de ocupados en el sector informal se presentó en 1988, con un 56,1 por ciento; en los demás años dicha proporción se ubicó cerca del 54 por ciento. La mayor proporción de hombres ocupados en este sector se

registró en junio de 1988, con un 54,4 por ciento; en junio de 1996 se ubicó en un 52,0 por ciento. A su vez, la mayor proporción de mujeres ocupadas en este sector se presentó también en junio de 1988, con un 58,8 por ciento. A partir de entonces descendió para subir de nuevo en 1998, año en el que se registró un 55,7 por ciento (véase el cuadro 1).

Proporción de ocupados en los sectores formal e informal con respecto al total de la población ocupada, por rama de actividad

Para el período analizado (de junio de 1984 a junio de 1996), la mayor proporción de personas ocupadas en el sector informal de la industria se registra en junio de 1988, con un 46,0 por ciento, y en junio de 1996, con un 43,6 por ciento. Las personas ocupadas en el sector formal durante el período analizado mantuvieron su participación de un 56,4 por ciento.

Cuadro 1. Porcentaje de la población ocupada en el sector informal con respecto al total de ocupados, por sexo; siete áreas metropolitanas*, 1984-1998 (junio)

	1984	1986	1988	1992	1994	1996	1998
Total	53,7	54,5	56,1	54,2	52,5	52,1	54,7
Hombres	51,4	52,1	54,4	52,6	51,3	52,0	53,9
Mujeres	57,5	58,2	58,8	56,3	54,3	52,3	55,7

* Santa Fe de Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín, Bucaramanga, Manizales y Pasto.

Nota: Datos ampliados con proyecciones de población, estimados sobre la base de los resultados del censo de 1993.

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Encuesta Nacional de Hogares, etapas 76 a 100.

Cuadro 2. Población ocupada en el sector informal, por sexo y rama de actividad; diez áreas metropolitanas* (junio de 1996)

Rama de actividad	Porcentaje de ocupados en el sector informal con respecto al total de la población ocupada		
	Total	Hombres	Mujeres
Agricultura	53,1	63,5	20,0
Minas	29,1	53,1	19,1
Industria	43,6	41,4	46,8
Electricidad, agua, gas	3,9	3,2	6,4
Construcción	63,1	65,1	32,1
Comercio	72,2	73,7	70,5
Transporte	59,0	62,2	32,8
Servicios financieros	26,6	28,1	24,0
Servicios	49,4	56,0	52,3
No responde	17,5	13,7	23,6
Total	53,4	53,4	53,3

* Santa Fe de Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín, Bucaramanga, Manizales, Pasto, Villavicencio, Pereira y Cúcuta.

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Encuesta Nacional de Hogares, etapas 76 a 100.

La población ocupada en la construcción (sector formal) aumentó su participación en 6,9 puntos al pasar del 156,2 por ciento en junio de 1994 al 63,1 por ciento en junio de 1996; las personas ocupadas en el sector formal disminuyeron en la misma proporción (6,9 puntos), al pasar del 43,8 al 36,9 por ciento, respectivamente.

En el período en cuestión, la participación del comercio ha venido disminuyendo en el sector informal desde junio de 1988 (77,5 por ciento) para alcanzar un 72,2 por ciento en junio de 1996. La participación del sector formal se ha mantenido desde 1992, con un 27,8 por ciento.

En el mismo período, la población ocupada en el transporte (sector informal) alcanza su participación más alta en junio de 1996, con un 59,0 por ciento.

En los servicios financieros, la población ocupada en el sector informal en junio de 1996 registra su menor participación con un 26,6 por ciento en el período analizado. La población ocupada en el sector formal registra un 73,4 por ciento ese mismo año. En el sector informal, la ocupación en los servicios comunales, sociales y personales disminuye a partir de junio de 1988 (54,3 por ciento); en junio de 1996 se ubica en un 49,4 por ciento. A su vez, la participación del sector formal aumenta, registrándose un 50,6 por ciento en 1996. Para el resto de sectores², a partir de 1992 la participación de los sectores informal y formal se mantiene estable, con un 34,2 y un 65,8 por ciento, respectivamente.

Proporción de ocupados en los sectores formal e informal con respecto al total de la población ocupada, por grupos de edad

Con la excepción de los grupos de edad de 20-29, 30-39 y 40-49 años, en todos los demás grupos el porcentaje de ocupados en el sector informal supera ampliamente al de personas ocupadas en el sector formal, siendo mucho más acusada esta tendencia entre los menores de 15 y los mayores de 60 años.

Distribución de la población ocupada en los sectores formal e informal, según posición ocupacional

El 100 por ciento de los trabajadores familiares no remunerados realiza labores en el sector informal (junio de 1996), seguido por los empleados domésticos (99,8 por ciento), los trabajadores por cuenta propia (90,8 por ciento) y

los pequeños patronos o empleadores (84,6 por ciento). Los empleados particulares tienen la menor participación (36,7 por ciento). En el sector formal se ubica el 100 por ciento de los obreros y empleados del Gobierno, seguido por los obreros y empleados particulares (63,3 por ciento), los patronos o empleadores, con un 15,4 por ciento, y los trabajadores por cuenta propia con un 9,2 por ciento.

Proporción de personas ocupadas en los sectores formal e informal con respecto al total de la población ocupada, según nivel educativo

Las personas con nivel de educación superior, seguidas por las que tienen nivel secundario y primario, se encuentran mayoritariamente representadas en el sector formal. A la inversa, en el sector informal la mayor representatividad la tienen las personas sin ningún nivel educativo, seguidas por las que tienen los niveles primario, secundario y superior.

Promedio de horas trabajadas para el total de población ocupada, por sectores

Durante el período analizado (junio de 1984 a junio de 1996), se observa que el promedio de horas trabajadas por semana es mayor en el sector informal que en el formal, con una leve disminución de la jornada laboral en 1992 y en 1996.

En el caso de los obreros y empleados particulares del sector formal, el promedio de horas trabajadas se mantiene estable en el período (48 horas); en el sector informal es levemente mayor (49 horas). Para los empleados del Gobierno se mantiene constante (46 horas). El promedio de horas semanales es mayor para los trabajadores por cuenta propia del sector informal que el de su equivalente en el sector formal (47 contra 41 horas en 1996). La categoría que presenta el mayor promedio es la de los patronos o empleadores, tanto en el sector informal (53 horas) como en el sector formal (51 horas).

Promedio de horas semanales trabajadas por nivel educativo en los sectores formal e informal

En el período analizado, las personas sin educación o con nivel de primaria ocupadas en el sector formal presentan el mayor promedio de horas trabajadas, destacándose junio de 1994 con 54,6 horas; le siguen las que tienen nivel

de secundaria, con 49 horas y las de nivel superior, cuyo promedio es de 44,4 horas semanales. En 1996 el promedio de horas trabajadas por semana disminuye levemente para estas categorías.

Promedio de horas trabajadas en los sectores formal e informal, por rama de actividad

Durante el período analizado, el transporte es la rama que presenta el mayor promedio de horas trabajadas en el sector formal. En 1996 éste era de 53,6 horas, seguido por la construcción (49,9 horas), el comercio (49,5 horas), el resto de los sectores³ (49,1 horas), la industria (47,7 horas) y los servicios comunales, sociales y personales (45,6 horas).

En junio de 1996, las personas ocupadas en el sector informal en obras de electricidad, gas y agua presentan el mayor promedio de horas trabajadas (56,4 horas), seguidas por las ocupadas en el transporte (53,9 horas), el comercio (50,1 horas), la construcción (49,4 horas), el resto de los sectores (49,8 horas), la industria (46,4 horas) y los servicios comunales, sociales y personales (46 horas).

Promedio de años de escolaridad para el total de la población ocupada en los sectores formal e informal, por posición ocupacional

Para el total de ocupados, el mayor promedio de años de escolaridad lo presentan los obreros empleados del Gobierno, con un promedio de 12,6 años (junio de 1996); seguidos de los pequeños patronos o empleadores, con 9,8; los obreros o empleados particulares, con 9,3; los trabajadores familiares, con 8,1; los trabajadores por cuenta propia, con 7,6, y los empleados domésticos, con 5 años de escolaridad respectivamente.

El mayor número de años de escolaridad en el sector formal lo presentan los trabajadores por cuenta propia, que en junio de 1996 tienen en promedio 13,5 años, seguidos por los patronos o empleadores y empleados del Gobierno, con 12,6 años y los obreros o empleados particulares, con 10 años.

En el sector informal el mayor promedio (9,3) de años de escolaridad lo presentan los pequeños patronos o empleadores, seguidos por los trabajadores familiares sin remuneración y los obreros o empleados particulares, con 8,1 años, los trabajadores por cuenta propia, con 7 años y los empleados domésticos, con 5 años.

Promedio de años de escolaridad para el total de la población ocupada en los sectores formal e informal, por rama de actividad

Las personas ocupadas en los servicios financieros presentan el mayor promedio de años de escolaridad (11,5) tanto en el total de la población ocupada como en el sector informal (10,2). Luego vienen para el total de la población ocupada los que se desempeñan en los servicios de electricidad, gas y agua, con un promedio de 10,9 años; en las minas y servicios comunales, sociales y personales (9,6 y 9,5 años, respectivamente); la industria, el comercio, la minería, el transporte, la agricultura y la construcción, que alcanzaron un promedio de 8,8, 8,4, 8,3, 7,8 y 6,9 años de escolaridad respectivamente, en junio de 1996.

Durante el período analizado la población cubierta por la seguridad social en el sector informal ha tendido a decrecer: en 1988 su porcentaje era del 56,9; en 1996 éste ha descendido al 53,4 por ciento. El sector formal presenta una mejoría a este respecto: en 1984 la proporción de personas ocupadas en el sector formal cubiertas por la seguridad social fue del 20,8 por ciento; en 1996 su porcentaje se eleva a un 30 por ciento.

1.3. Factores que contribuyen a la expansión del sector informal

Causas del aumento del desempleo y de la expansión del sector informal

- Las altas tasas de interés, que mantienen muy alto el costo del dinero, estancada la inversión por parte de las pequeñas empresas por la falta de capacidad de endeudamiento, y la imposibilidad de las microempresas de acceder al crédito.
- La desaparición de las pequeñas y medianas empresas por la imposibilidad de mantenerse en el mercado por la carencia de dinero para invertir y por la caída del consumo de sus productos.
- La destrucción de los puestos de trabajo como consecuencia de la baja de la producción y la caída de las ventas.
- La postración del sector de la construcción.
- La caída de las ventas por el encarecimiento del uso del «dinero plástico» (tarjetas de crédito) y del crédito en general.
- La alta participación de la población en la búsqueda de empleo. De los 6.672.904 de

personas económicamente activas están ocupadas un total de 5.735.574, lo cual equivale a que cerca de un millón de personas están buscando empleo.

- El rápido y fuerte crecimiento de la población activa urbana, debido al desplazamiento interno por el conflicto armado y la búsqueda de mejores condiciones de vida.
- Los programas de reestructuración, que han disminuido el empleo en el sector público, y la caída de salarios reales en muchos casos.
- La apertura indiscriminada realizada durante el Gobierno de Gaviria, y continuada por los gobiernos posteriores, que ha provocado el cierre de miles de empresas pequeñas y medianas debido a que no son competitivas y a la falta de mercado.

1.4. Aspectos jurídicos e institucionales ligados al fenómeno: reconocimiento, protección social, acceso a la financiación y a los servicios

«El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas» (artículo 25 de la Constitución Nacional).

En Colombia no existe una normativa específica para el trabajo en el sector informal. Por lo general las normas relacionadas con éste se encuentran en el Código de Policía, en los estatutos tributarios y entre las atribuciones de las autoridades municipales y departamentales.

Dado que el sector de la economía solidaria incluye actividades informales y representa para éstas algunas posibilidades de organización, financiación y apoyo técnico, hay que destacar la reciente aprobación de la Ley 454 del 4 de agosto de 1998 «por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones» (Gaceta del Congreso de la República de Colombia, anexo).

Legislación laboral ordinaria aplicable al sector informal

- Ley 188 de 1959, artículo 1. Contrato para aprendices;
- Ley 36 de 1984. Definición y categorías de artesanos;
- Código Sustantivo del Trabajo (CST);
 - Artículo 6. Trabajadores ocasionales;
 - Artículo 23. Salario como retribución del servicio;
 - Artículo 34. Contratistas independientes;
 - Artículo 35. Intermediarios;
 - Artículo 37. Contrato verbal o escrito, formas de duración, trabajo ocasional o temporal;
 - Artículo 46. Trabajadores temporales o por término fijo;
 - Artículo 62. Terminación del contrato;
 - Artículo 89. Trabajo a domicilio;
 - Artículo 127. Base para la liquidación de las prestaciones sociales;
 - Artículo 145. Salario mínimo;
 - Artículo 161. Jornada de trabajo;
 - Artículo 223. Trabajadores familiares;
 - Artículos 309, 310 y 311. Trabajadores de la construcción.
- Ley 10 de 1991. Empresas asociativas de trabajo;
- Ley 100 de 1993. Seguridad social;
 - Artículo 15. Afiliación voluntaria de trabajadores independientes como responsables de la totalidad de la cotización;
 - Artículo 19. Trabajadores independientes;
- Ley 222 de 1995 que define y autoriza la creación y funcionamiento de empresas unipersonales;
- Decreto 210 de 1953. Artículo 6. Trabajo a domicilio;
- Decreto 468 de 1990. Artículos 1 y 2. Empresas asociativas de trabajo;
- Decreto 1100 de 1992. Empresas asociativas de trabajo;
- Decreto 2150 de 1995. Supresión de gestiones ante la Administración Pública.

1.5. Valoración de la normativa, evaluación de las entrevistas y revisión de experiencias exitosas

Como ya dijimos, en Colombia no existe una normativa específica para el trabajo informal. Por lo general, las normas relacionadas con éste se encuentran en el Código de Policía, en los estatutos tributarios y entre las atribuciones de las autoridades municipales y departamentales. Esto significa que las actividades informales son consideradas por la Administración Pública como un problema de orden público, por la inseguridad que genera y por la invasión de los espacios públicos. La legalización de estas actividades consiste básicamente en el cobro de los impuestos. El ejercicio del derecho a la organización sindical está limitado en gran medida por las características propias de las actividades económicas y laborales que se realizan, así como por el bajo nivel cultural y de solidaridad de los mismos trabajadores. En principio, la constitución de sindicatos en este sector no es tan problemática para el Gobierno o para los empresarios como ocurre en el sector formal de la economía.

Las normas sobre la seguridad social en salud, el régimen contributivo y subsidiado, y el Fondo de Solidaridad Pensional aparentemente son aplicables en el sector de la economía informal, pero el aislamiento, la falta de información oportuna y lo complicado de estos sistemas no garantizan un acercamiento oportuno a estos servicios.

1.6. Acceso a la financiación

El Gobierno ha establecido un Sistema Integral de Crédito para la microempresa a través de FINURBANO, una línea del Instituto de Fomento Industrial (IFI). Dicho sistema presenta muchas dificultades a los usuarios para acceder a dichos fondos, sobre todo en la presentación de proyectos de inversión que se les exige y el alto costo del dinero que disminuye grandemente la rentabilidad cuando se debe hacer frente a una reñida competencia. También se registran ofertas de dinero por parte de algunas ONG que manejan dinero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su baja competitividad ahoga al microempresario, que debe competir con mercancías que entran de contrabando o simplemente con los productos extranjeros presentes en el país gracias a una apertura indiscriminada.

Se busca capacitar de manera sistemática a los grupos organizados para la creación de

bancos comunales que permitan constituir un fondo de crédito activo donde los trámites sean fáciles, rápidos y de bajo costo. Igualmente, mediante el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) se busca apoyo para la capacitación en la formulación de proyectos.

Al desarrollan su política de estímulo a la generación de empleo, el Estado colombiano ha dado forma jurídica a las cooperativas y a las empresas de trabajo asociativo. Las primeras se inscriben en el marco legal y en los principios del cooperativismo; las segundas son asociaciones de pequeños productores o de profesionales con fines de lucro individual. El espíritu que anima las formas jurídicas de apoyo al trabajo asociativo se manifiesta claramente cuando se expresa que debe hacerse de forma autogestionada (artículo 1 del Decreto reglamentario 468 de 1990).

Aunque actúen en función de las normas y principios del trabajo asociativo, las condiciones del trabajo en el marco de una empresa o de una cooperativa son inferiores a las que otorga el trabajo cuando se regula por un contrato de trabajo.

Una comparación de las condiciones de un contrato laboral con las del contrato comercial que establece una cooperativa con sus asociados pone en evidencia las condiciones de inferioridad y de precariedad en que vive, por regla casi general, este tipo de trabajadores: remuneración incierta; compensaciones económicas parciales o incompletas; cumplimiento parcial de sus obligaciones con la seguridad social; aportes económicos obligatorios que erosionan la remuneración.

1.7. Problemas con que se enfrentan los trabajadores y trabajadoras en el sector informal, nivel de organización y asistencia eventual del Gobierno, de las ONG y otras instituciones

Los problemas fundamentales que afrontan los trabajadores y trabajadoras del sector informal se pueden caracterizar como sigue:

- baja cobertura de la seguridad social, que hace que hoy muchos de ellos, enfermos y llegando a la tercera edad, no tengan ninguna protección;
- poco y difícil acceso a un crédito blando y oportuno;
- ninguna posibilidad de acceder a la prevención de los riesgos profesionales;
- exceso de trabajo y vacaciones no remuneradas;

- falta de tiempo y de recursos para capacitarse y mejorar sus calificaciones;
- bajo nivel educativo de la mayoría (escasamente han cursado la primaria);
- niveles de organización sindical o gremial que no llegan al 5 por ciento;
- negocios no reconocidos por la Cámara de Comercio, por lo que en su mayoría funcionan al margen de la ley;
- persistencia del fenómeno en los países en desarrollo durante muchos años, por muchas medidas coercitivas que se tomen.

1.8. Las ONG y las centrales sindicales: interés y preocupación

Algunas ONG se han interesado en el apoyo a la organización sindical del sector informal, como es el caso de la Escuela Nacional Sindical de Medellín (ENS), el Instituto Sindical María Cano (ISMAC) y otras regionales. Sin embargo, consideramos que debe proponerse una asistencia integral que facilite todos los módulos que se consideren necesarios para conseguir el crecimiento humano empresarial y comercial.

En tal sentido, en 1996 se conformó un equipo de trabajo con representación de las organizaciones sindicales de segundo y tercer grado presentes en Santa Fe de Bogotá. En éste participaron: la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación General de Trabajadores Democráticos (CGTD), la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y la Unión de Trabajadores de Cundinamarca (UTRACUN). El equipo funcionó con regularidad.

En este marco se organizaron una serie de seminarios orientados a validar el diagnóstico, precisar los requerimientos de apoyo manifestados por los interesados y facilitar un acercamiento con las instituciones públicas y privadas que definen las políticas y desarrollan los programas dirigidos a la economía informal. Sobre la base del diagnóstico y de las recomendaciones formuladas se diseñó un plan de acción estratégico concertado entre los representantes de las centrales sindicales, las cuales aunque comparten los criterios generales tienen su propia plataforma de acción inspirada en sus propios principios y concepciones.

1.8.1. Diagnóstico actualizado y acercamiento

Actualmente se cuenta por lo menos con un diagnóstico actualizado de la situación social, económica, cultural y organizativa de los tra-

bajadores del sector informal de Santa Fe de Bogotá afiliados a los sindicatos. Los resultados de este diagnóstico fueron examinados por los dirigentes de las mismas organizaciones en mayo de 1995, enriqueciéndose gracias a las sugerencias y recomendaciones formuladas. Estas acciones también sirvieron para propiciar un acercamiento entre los trabajadores informales sindicados y las instituciones del Estado que brindan servicios de apoyo a estos últimos en materia de financiación, capacitación y asistencia técnica, comercialización, salud y seguridad social. Todo ello con el fin de conseguir recursos para mejorar su productividad y la competitividad de sus empresas.

Se establecieron además relaciones preliminares con la Confederación Nacional de Microempresarios (CONAMIC) que los representa en el ámbito nacional.

1.8.2. Falta una actitud positiva y flexible

Con la federación que agrupa a los comerciantes organizados los resultados no fueron los esperados por la falta de iniciativa de las partes para asumir una actitud positiva y flexible, y lograr acuerdos aunque sean mínimos. Se reconoce que se ha avanzado en la comprensión del fenómeno y que es útil mantener una instancia permanente de acompañamiento por parte de organizaciones nacionales e internacionales como la OIT para combatir la espontaneidad con que se ha desarrollado hasta ahora el trabajo, con el fin de que los dirigentes sindicales del sector informal adquieran una visión más comprensiva de los problemas que afrontan, individual y colectivamente, en el entorno institucional.

1.8.3. Conocer los mecanismos de acceso y de auxilio

Además, los encuentros con las instituciones de control del Estado (Procuraduría General de la Nación, Veeduría y Personería Distritales) han permitido a los participantes conocer los mecanismos de acceso a esas instituciones así como el auxilio que pueden brindarles.

Entre el 7 y el 25 de septiembre de 1995 cada central sindical realizó un seminario cuyo resultado fue la elaboración de un documento sobre su plataforma de acción en el sector informal.

Tras la revisión del documento por la OIT, se precisaron algunos puntos y se hicieron algunas modificaciones – sobre todo las relativas

a las causas de la baja afiliación sindical en el sector informal – y se presentó una versión ajustada y corregida para su eventual publicación en la que solicitan que se transcriba lo siguiente: «Las centrales sindicales expresaron su preocupación por el elevado número de personas que trabajan en el sector informal, el cual configura una mayoría (54 por ciento en junio de 1998), teniendo en cuenta que fuera de las siete ciudades capitales el fenómeno del desplazamiento interno ha afectado a más de un millón de personas y que de éstas se cree que por lo menos ochocientas mil están económicamente activas, lo que lleva a pensar que lo hacen en el sector informal o que están desempleadas, con el agravante de que muchas de ellas no pueden registrarse o no lo hacen por miedo, por la inestabilidad de su situación o simplemente porque no hay ningún organismo que los registre.

Las mencionadas centrales buscan promover y fortalecer las organizaciones del sector informal para movilizar recursos, proporcionar protección a sus miembros e influir en las políticas que les conciernen. Durante la década de los noventa han venido elaborando un diagnóstico sobre las potencialidades y demandas generadas por las organizaciones de trabajadores del sector informal afiliadas, seguido de un plan de acción estratégico. Para aplicarlo es indispensable propiciar la concertación entre las centrales sindicales y las organizaciones de trabajadores del sector informal afiliadas, sobre la base de un diagnóstico de la situación y de sus necesidades. Además, debe capacitarse a los dirigentes tanto de las cúpulas sindicales como de las organizaciones de base del sector informal para avanzar en la negociación con las diferentes instituciones del Estado, los empleadores y los empresarios en las principales áreas de interés identificadas en el diagnóstico.»

2. Análisis de las consecuencias y respuestas del movimiento sindical frente a la extensión del trabajo no organizado, en particular en el sector informal

2.1. Razones institucionales, organizativas, jurídicas y financieras que han obstaculizado la acción de los sindicatos con especificación de las áreas exitosas

En Colombia existen posibilidades de orden legal para constituir sindicatos en el sector informal (ejemplo de esto es el directorio que registra más de 800 sindicatos constituidos en las

distintas modalidades de oficios y servicios). Sin embargo, la principal razón institucional por la que dichos sindicatos no han avanzado hasta constituirse en sindicatos de industria tiene que ver con la dificultad que tienen las centrales para acabar con la atomización y hacer una propuesta coherente de ámbito nacional, por ramas de industria. Este año se empezaron a hacer las gestiones con el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social en la búsqueda de una legislación que apoye este proceso.

La meta de constituir sindicatos de industria en el sector informal se combina con la aspiración de garantizar servicios unificados de seguridad social y salud ocupacional, la búsqueda de la manera de formalizar el empleo y de crear empresas productivas de oficios y servicios con acceso a las nuevas tecnologías y a la capacitación correspondiente.

2.2. Directorio de sindicatos del sector informal

La información más actualizada y confiable acerca de los sindicatos del sector informal es resultado del esfuerzo permanente de la Escuela Nacional Sindical (ENS). El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, que es la entidad oficial ante la cual se efectúa el registro sindical, no tiene una base de datos sobre el particular.

De acuerdo con las estadísticas de la ENS, existen 874 organizaciones sindicales con personería jurídica, con 116.523 afiliados. Estas cifras demuestran, por una parte, la bajísima tasa de afiliación sindical en este sector, y por la otra el elevado grado de atomización en pequeñas organizaciones (ENS, 1998).

2.3. Actividades emprendidas por los sindicatos por sectores y grupos de beneficiarios, especialmente para las mujeres y los jóvenes

2.3.1. Casa de la Mujer Trabajadora Jefa de Hogar

El Departamento de la Mujer de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), ante la ola de despidos masivos de las instituciones del Estado, en 1995 empezó a elaborar estrategias con el ánimo de ofrecer una recalificación laboral y ocupacional. Es así como nace la Casa de la Mujer Trabajadora Jefa de Hogar. Más adelante empiezan a preparar a las mujeres en oficios no tradicionales con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), en programas de acabados y enchapes, electricidad y artes gráficas. Se firmó un

convenio con la Universidad Pedagógica para la nivelación y terminación del bachillerato, requisito indispensable para acceder a los programas de capacitación del SENA.

Con el Departamento de Bienestar Social del Distrito Capital se celebró un contrato en el albergue de ancianos Bosque Popular, cuya finalidad era la prestación de servicios generales (lavado y planchado de ropa, preparación de alimentos y otros servicios) que permitió ofrecer empleo a un grupo de 22 mujeres a las que igualmente se comprometía a capacitar en los programas del SENA. Ante la mentalidad de mirar a corto plazo, en vista de las expectativas de estas mujeres y la precariedad de sus hogares, de un grupo de veinte sólo se consolidaron cinco.

Sin embargo, este programa abrió la discusión con otras instituciones, por ejemplo, con la Universidad Nacional, con la que se tienen convenios en terapia ocupacional y la pasantía de estudiantes de otras universidades que ofrecen programas de atención dentro de la mencionada Casa de la Mujer Trabajadora.

Hoy la Casa cuenta con programas como: a) una unidad de mantenimiento (cinco mujeres); y b) un proyecto para mujeres del sector informal como propuesta de modelo de atención integral de unidades productivas, lo que supone el apoyo a las iniciativas en curso.

Para la Central Unitaria de Trabajadores, tal como lo expresó su presidente en el III Congreso Nacional de la Mujer Trabajadora (agosto de 1998), las realizaciones del Departamento de la Mujer y los programas de la Casa son los mejor consolidados.

2.3.2. *Sindicato de Mujeres Campesinas del Atlántico*

Este sindicato se creó en Barranquilla por iniciativa de un grupo de mujeres sindicalistas del sector formal de la confección. Actualmente tiene 36 grupos organizados de los que forman parte 2.224 mujeres campesinas. Este programa ha tenido el apoyo de la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y de organismos internacionales como la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) a través de su filial, la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT). Cuenta con un fondo de crédito activo y tiene su sede en Barranquilla. Ha firmado convenios con el SENA para la capacitación, junto con Bienestar Familiar y con otras instituciones que prestan servicios. Se convirtió en factor de gestión y de negociación en sus comunidades.

3. Experiencias exitosas en las actividades sindicales tradicionales: relaciones laborales, negociación, educación obrera y otras

3.1. Federación Nacional de Profesionales y Trabajadores de los Gremios Independientes de Colombia (FENGRICOL)

Esta federación, afiliada a la CUT, se creó en 1985. Para su organización y para el desarrollo de sus programas de capacitación ha recibido apoyo de las mencionadas ORIT- CIOSLy de la Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV). Según su presidente, llegó a aglutinar hasta 120 sindicatos. Actualmente se propone crear la «Casa del trabajador del sector informal». Está preparando su quinto congreso para 1999. Además, esta organización ha presentado ante el Congreso de la República un proyecto de ley «por el que se reglamentan las formas más precarias del trabajo en el sector informal, se estimula su organización y se dictan otras disposiciones».

3.2. Sindicato Nacional de Trabajadoras al cuidado de la infancia en hogares de Bienestar Familiar (SINTRACIHOBI)

Las afiliadas a este sindicato («madres comunitarias») son mujeres que pertenecen a la comunidad y ofrecen sus servicios para atender en su casa a 15 niños en promedio. El programa se inició en 1987, durante el Gobierno de Barco, para erradicar la pobreza y la desnutrición de la niñez en los barrios de estrato 1 y 2. En 1989 nació la Asociación de Padres, que aglutinó entre 10 y 25 hogares.

Bienestar Familiar le entrega una ayuda de medio dólar diario para la alimentación de cada niño; tres dólares mensuales para material didáctico; una pequeña ayuda de nueve dólares al mes para combustible y aseo, y una bonificación de ochenta dólares al mes a la «madre comunitaria» por los servicios prestados.

Actualmente existen en el país 76.000 «madres comunitarias» en hogares urbanos y rurales que atienden el programa tradicional: niños(as) de seis meses a siete años, y el programa Fami (Familia e Infancia) que comprende cuidados a 12 niños(as) de 0 a dos años, a seis embarazadas y seis lactantes.

El Sindicato se organizó en 1989 cuando Bienestar Familiar anunció el recorte de productos

entregados para la atención en los hogares. Al principio una organización no gubernamental (MENCOLDE) que trabajaba con jóvenes en Ciudad Bolívar les brindó asesoría para organizarse. Uno de los problemas fundamentales fue lograr que estas madres se reconocieran como trabajadoras. En 1992, por sugerencia de un profesor, pidieron asesoría a la CUT, la cual, a través del Departamento de la Mujer, les ayudó a elaborar sus estatutos y a conseguir la aprobación de la Personería Jurídica. Iniciaron sus actividades con algunos regionales en Bogotá, Florencia y Huila. La CUT además empezó a apoyar las visitas a las regiones y a convocar a las «madres comunitarias» a través de las regionales de la CUT.

La Junta Directiva de SINTRACIHOBÍ ha realizado varias negociaciones: la primera en 1989 cuando consiguió un aumento del 24 por ciento de la bonificación; la segunda en 1994, cuando acordó su vinculación con el Seguro Social y su afiliación al Fondo de Solidaridad Pensional, donde el Gobierno paga el 80 por ciento y la madre el 20 restante para ir constituyendo poco a poco una pensión de vejez. La tercera negociación tuvo lugar en 1997 cuando se firmó un convenio definitivo con el Ministerio del Trabajo y se estableció un procedimiento para recibir atención médica en el Seguro Social, donde Bienestar Familiar se comprometió a enviar los disquetes actualizados con los listados correspondientes. Se negoció además una tasa compensatoria de aproximadamente tres dólares que cobran por cada niño(a) y que se distribuye así: el 34 por ciento para recreación y el 66 por ciento para completar el pago de los servicios públicos de su propia casa, que es a la vez el hogar comunitario.

3.2.2. *Convenios con fundaciones*

Actualmente ese Sindicato cuenta con 36 secciones a escala nacional y seis afiliados han recibido cursos de capacitación en liderazgo, elaboración de proyectos y pedagogía recreativa, para lo cual Bienestar estableció convenios con fundaciones. Su poder organizativo ha alcanzado niveles muy atractivos para «políticos» y oportunistas que en momentos de elecciones aparecen con todo tipo de promesas. El Sindicato se dedica en este momento a perfeccionar su perfil y a negociar convenios para la validación del bachillerato. En algunas regiones como Barrancabermeja, la Empresa de Petróleos ECOPETROL ha apoyado al Sindicato en la obtención de una sede sindical y se

está buscando sistematizar la cotización de sus afiliados por descuento directo (1 por ciento sobre el salario básico), así como la afiliación a una organización internacional.

3.3. **Sindicato Nacional de Trabajadores de la Construcción**

En la época de mayor auge de la construcción llegó a tener hasta 26.000 afiliados. Ahora, por la crisis, tiene más o menos 4.000 en la ciudad de Cali. No se conocen datos de otras ciudades. Aunque son trabajadores temporales, se afilian al Sindicato – tengan o no tengan trabajo – movidos por los servicios integrales que éste ofrece: actividades deportivas, recreativas, asesoría jurídica, convenios con colegios nocturnos para la validación del bachillerato y ayuda para gastos funerarios.

En 1997 se firmó un convenio con el Ministerio del Trabajo y la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL) para el seguimiento y el cumplimiento de los derechos mínimos, la aplicación del programa de prevención de riesgos profesionales y del fondo de solidaridad pensional. Se han afiliado a la Federación Sindical Mundial (FSM) y a la Unión Internacional Sindical (UIS) en el ámbito internacional, y a la FLEMACOM en el ámbito latinoamericano, donde se han discutido diferentes políticas para hacer frente a la situación que genera el modelo. El Sindicato tiene actualmente ante sí el reto de innovar en estrategias que posibiliten afrontar la crisis de la construcción, materia que interesa a las centrales.

3.3.1. *Asociación Nacional de Pequeños Propietarios de Transporte Público (APETRANS)*

Esta Asociación se creó en 1995, a raíz de la Ley 105 de 1993 que fijaba como fecha límite de vida útil el año 1990 para todos los vehículos de servicio público. Los interesados se reunieron espontáneamente y buscaron la asesoría de la CUT. Hicieron propaganda con el programa *Pase la Voz* y a través de volantes, carteles y asambleas en los terminales de autobuses. El costo de afiliación a la Asociación es de tres dólares por propietario de vehículo.

Se evidenció que la mayoría de ellos desconoce absolutamente la legislación y las normas que rigen el transporte de servicio público. Actualmente la Asociación cuenta entre sus miembros a 5.000 propietarios y se ha afiliado a la Cámara de Comercio, cuyos servicios desconocían.

Esta organización persigue actualmente crear un Fondo para la reposición de los vehículos y así poder competir en el proyecto *Transporte Transmilenio* que actualmente organizan la alcaldía de Bogotá y el Ministerio de Transporte. El paro realizado en noviembre les mereció reconocimiento e interés por parte de dichas entidades para entrar a negociar los requerimientos de la Asociación. Sin embargo, el conflicto persiste y en diciembre recurren de nuevo al paro.

En la actualidad está creando secciones con sus correspondientes oficinas y un equipo asesor que permita atender permanentemente a los usuarios, dado que ninguno de ellos se puede dedicar a tiempo completo a esta actividad pues no hay quien le garantice la comisión sindical. Su presidente es un ex-dirigente de la CUT muy conocido por la labor que realiza al frente de los pequeños transportistas.

3.3.2. *Mercado Popular al Menudeo (en el exterior de la plaza del mercado de «Paloquemao»), Bogotá*

Un grupo importante de vendedoras(es) que vendían en cuclillas pequeñas porciones de frutas, hortalizas y otros productos en las afueras de la plaza del mercado de Paloquemao, en Santa Fe de Bogotá, han sido y son perseguidas por dos poderes igualmente «sádicos»: los comerciantes al por mayor, por una parte (propietarios de los grandes almacenes y depósitos en dicha plaza que portan armas y mantienen una actitud permanente de amenaza contra este tipo de trabajadoras(es), cuyo «capital» es mucho más que irrisorio y con el cual apenas logran sobrevivir); y por la otra el «decomiso» (léase «despojo») de sus menudados productos, de los que dependen para sobrevivir las vendedoras(es) y sus numerosas familias.

3.3.3. *Propuesta de cambio*

Estas trabajadoras fundaron un sindicato después de vencer tremendos obstáculos, entre ellos su grado cultural nulo (analfabetas), que luego fue totalmente superado. FENGRICOL, la federación nacional a la que estaban afiliadas, propuso en una asamblea sindical que optaran por un programa para fundar una empresa asociativa integral (que podría consistir en organizar una empresa que procesara pulpa de fruta) una vez que consiguieran los equipos ne-

cesarios para tales tareas. El Instituto de Bienestar Familiar del Distrito se los entregaría en calidad de préstamo y les facilitaría además un local donde montar la empresa. Por su parte FENGRICOL impartiría formación cultural y administrativa a través del SENAA un reducido número de trabajadores y trabajadoras que iniciarían su actividad económica en las instalaciones del Bienestar Social del Distrito, en la plaza España.

Tras de la realización de mucho más de 60 talleres con base en clases dictadas por los expertos de SEDECOM, este pequeño grupo de voluntarias aprendió a leer y a escribir, a llevar una contabilidad elemental y práctica, y a conocer los elementos de mercadeo, manejo y puesta en marcha de la producción de pulpa de fruta. Con la razón social mercantil Frutas y Conservas La Unión, al cabo de un año y tras verificación previa de los contratos de suministros con algunas entidades, los resultados fueron los siguientes:

- a) compra por la empresa asociativa de todo el equipo de producción y consiguiente devolución a Bienestar Social del que tenían en préstamo;
- b) alquiler de un local desde donde atienden los requerimientos de un mercado cuasi activo que permite tener en total actividad (y faltan horas) al reducido personal, al cual le fue fijada una remuneración que parte del salario mínimo legal, con pago de todas sus prestaciones legales y laborales;
- c) pago escrupuloso del canon de arrendamiento fijado, con servicios incluidos, en cerca de 600.000 pesos mensuales;
- d) designación por el personal desde un comienzo de sus autoridades administrativas, su contable, su revisor fiscal y su vendedor oficial ante terceros;
- e) gestión con éxito, en una fase superior de formación y aprendizaje, mejora de los equipos, y aumento de la producción y procesamiento de la fruta y sus derivados.

Se está tramitando la obtención de un crédito (blando y con plazos muertos) para una inversión ya planificada: la compra de una bodega y dependencias administrativas donde se trasladarían los equipos actuales y otros que se comprarían según los nuevos pasos programados.

3.3.4. *El caso de los vendedores de ropa usada (antigua plaza España), Santa Fe de Bogotá*

Esta actividad concierne a 287 familias de vendedores de ropa usada, que representan en total 1.200 personas que dependen de esta actividad.

Desde hace cuarenta años han venido ocupando toda la manzana de la que fue la plaza España. Se vienen adelantando una serie de reuniones sobre un programa especial, asesorado por la Federación Nacional de Profesionales y Trabajadores de los Gremios Independientes de Colombia (FENGRICOL), tendiente a buscar una solución para el traslado del mercado de ropa usada a otro lugar de la ciudad y con unas reglas de juego claras para ambas partes. El programa comprende la asignación de módulos o locales por parte del Distrito, agregando una solución perdurable que contemple, además de la salubridad, programas concertados entre los comerciantes industriales y los actuales ocupantes del lugar. Lo que se persigue es que la recuperación del espacio público se haga en un ambiente de concertación.

3.3.5. *El caso de los vendedores de comestibles dentro de los «coliseos deportivos»*

Son alrededor de 400 trabajadores que integran tres sindicatos que desde hace 35 años vienen prestando sus servicios a unos empleadores llamados «rematadores», que firman periódicamente contratos de arrendamiento de lugares como el Estadio el Campín, la Plaza de Toros, el Coliseo Cubierto y el Parque del Salitre. A través de sus empleados de oficina dichos empleadores exigen a cada sindicato, antes de cada evento o festival, la presentación de unas planillas de trabajadores afiliados donde se señale quiénes trabajarán en el recinto en que tiene lugar el espectáculo.

A cada trabajador se le entregan, por inventario, las cantidades por vender. Por las ventas realizadas reciben un pequeño porcentaje, descontándoseles lo que falte. A pesar del tiempo que llevan laborando no están afiliados al Seguro Social, no tienen vacaciones ni gozan de prestación social alguna.

La actual preocupación de estos sindicatos es la de buscar, a través de sus directivas, la contratación directa con el Distrito eliminando al intermediario, toda vez que han demostrado capacidad para la elaboración de los productos y para la distribución de las ventas. Ese por-

centaje permitiría crear un fondo rotatorio que atendiera mínimamente algunos aspectos de la seguridad social. Aquí vuelve a ser necesaria la concertación.

3.3.6. *Asociación de Comerciantes Unidos de la Galería Antonio Nariño «ACUGAN»*

Esta asociación se creó en 1962 con personas desplazadas de Tolima, Santander y los Llanos. Más tarde se convierten en la Asociación de Pequeños Comerciantes (APECO) y logran el Acuerdo 80 de 1962, por el cual se crea por parte del Concejo Municipal el Fondo de Restaurantes (empezaron con venta de comida).

En 1972 logran el Acuerdo 25, donde se crea el Fondo de Ventas Populares de Bogotá. Empezaron con 62 casetas y actualmente tienen 640 casetas afiliadas. Más tarde se crea el Comité Intersindical, apoyado actualmente por la Confederación General de Trabajadores Democráticos (CGTD), con 37 sindicatos afiliados y un número aproximado de 8.000 miembros. El Sindicato cobra un arriendo de alrededor de 4 dólares por metro cuadrado. Cada miembro paga la seguridad social. Las ganancias que consiguen equivalen aproximadamente a dos salarios mínimos. Las casetas se heredan de padres a hijos y se consideran como propiedad de una familia. Su fuerte son las confecciones. Muchos de ellos tienen talleres satélites en sus propias casas. Ante la reestructuración del espacio público promovida por el alcalde Mayor, este sindicato está negociando con la administración la obtención de un terreno, con sus casetas adecuadas, servicios básicos y publicidad que garantice información a la clientela.

4. Los derechos básicos: normas de la OIT incorporadas en la legislación

El movimiento sindical organizado ha buscado ampararse en la normativa existente y en los convenios de la OIT que Colombia ha ratificado. Sin embargo, a la hora de garantizar la defensa de sus puestos de trabajo, la argumentación resulta débil ante los acuerdos locales establecidos desde el Gobierno, en la mayoría de los casos impuestos, donde las acciones legales poco se pueden aplicar.

La presión del comercio organizado y formalizado, que hace valer sus razones, es fuerte. Según un estudio preparado en 1997 por la Cámara de Comercio de Bogotá, «la fuerte presencia del sector informal contribuye a reducir los niveles de productividad, lo que va en de-

trimento del mejoramiento del estándar de vida de los ciudadanos de Bogotá. El sector informal afecta de una u otra forma todas las facetas de la vida, la colectividad y el civismo de la ciudad».

Los convenios han tenido aplicación en la búsqueda de formalización del comercio en el sector informal así como en los preliminares de las negociaciones, cuando las organizaciones se hacen acompañar por las centrales sindicales. Pero los mencionados convenios están formulados fundamentalmente para proteger el trabajo formal. Las pequeñas conquistas obtenidas para el sector informal han ido acompañadas de acciones de protesta organizada y las reivindicaciones han tendido a ganar con el proceso de formalización, como es el caso de los pequeños transportistas de Bogotá.

Libertad sindical: convenios núms. 87 y 98

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), ratificado por Colombia el 16 de noviembre de 1976.

Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), ratificado el 16 de noviembre de 1976.

Trabajo forzoso: convenios núms. 29 y 105

Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), ratificado por Colombia el 4 de marzo de 1969.

Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), ratificado el 7 de junio de 1963.

No discriminación: convenios núms. 100 y 111

Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), ratificado por Colombia el 7 de junio de 1963.

Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), ratificado por Colombia el 4 de marzo de 1969.

Convenios fundamentales aún no ratificados por Colombia

Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).

Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

5. Los nuevos desafíos del sector informal y reflexiones sobre la acción futura de las organizaciones sindicales

5.1. Entrevistas con las centrales sindicales: Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y Confederación General de Trabajadores Democráticos (CGTD)

5.1.1. *El sector informal en el contexto de las centrales sindicales*

Las centrales sindicales colombianas han venido tomando conciencia acerca de la importancia que tiene este sector por cuanto constituye más de la mitad de la fuerza laboral. La mayor parte de la población de este sector no está cubierta por la seguridad social, ya sea por la precariedad de su empleo o por la ausencia de mecanismos ágiles que le permitan tener acceso a ella. Las centrales dudaron durante largo tiempo en ocuparse de la organización de las trabajadoras y trabajadores del sector informal por temor a la magnitud de sus problemas y porque era más fácil actuar en el sector formal y estructurado. Algunas corrientes sindicales han llegado a considerar que el apoyo al sector informal es funcional al modelo neoliberal causante de la desreglamentación del mercado laboral y de la pérdida de empleos en el sector formal.

Sin embargo, hoy las distintas centrales hacen esfuerzos por encontrar estrategias viables que brinden alternativas reales para que estos millones de personas encuentren organizadamente un norte que mejore sus condiciones de vida. También se considera, con pragmatismo, que es necesario reclutar en el sector informal para compensar la disminución en la afiliación sindical. Es frecuente que el grupo inicial o el sindicato de base ya constituido en el sector informal busque la central para recabar apoyo en algún conflicto. En muchas ocasiones la iniciativa de organizarse ha surgido al ser víctimas de algún atropello o ante la necesidad de defenderse de las autoridades o frente a una norma que consideran que lesiona sus intereses. También se ha notado que los dirigentes son personas que han estado afiliadas a un sindicato en el sector formal e intentan reproducir el modelo de sindicalismo en condiciones bastante diferentes. Uno de los problemas que impide el funcionamiento más o menos normal de estas organizaciones es la no cotización o la falta de mecanismos para su recaudo y administración.

5.1.2. *Políticas de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT)*

Desde la fundación de la CUT se creó la Secretaría de Asuntos Informales, que en la primera reforma estatutaria se transformó en Departamento de Asuntos de la Construcción, Economía Informal y Cooperativas.

En una entrevista, el responsable de este Departamento expresó lo siguiente: «En Colombia el trabajo con los compañeros y compañeras de la economía informal por parte de la CUT ha estado siempre presente pero no hemos alcanzado el grado de integración y desarrollo que se precisa; y la información que tenemos es muy precaria, hasta el punto de que hay sindicatos creados que no los conocemos ni de oídas, cuando son afiliados a subdirectivas nuestras. Los derechos de asociación y de contratación colectiva son muy limitados en este sector y hace falta que exploremos en los campos de las cooperativas, la seguridad social, la capacitación y la presencia en sectores rurales para incentivar motivaciones que permitan trabajo y desarrollo hacia ellos y con ellos».

Seguramente el trabajo más importante en Colombia es el que se desarrolló a través del proyecto Sector Informal Urbano (SIU) que se realizó con la OIT, Mintrabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y que en su primera etapa arrojó resultados positivos.

5.1.3. *Políticas de la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC)*

Actualmente existe la «Secretaría de Trabajadores por Cuenta Propia e Independientes». El responsable de esta secretaría manifestó: «Esta Central dentro de su larga trayectoria ha albergado entre sus afiliados a numerosos grupos de trabajadores por cuenta propia e independientes que han conformado su propia organización, por ejemplo, relojeros, fotógrafos, peluqueros, transportistas, carretilleros, areneros, vendedores de juegos de azar, artesanos, pescadores, vendedores ambulantes, lavanderas manuales de ropa y mujeres trabajadoras del campo. Estos sectores recurren a la organización sindical para la defensa de su trabajo, empezando por la legalización de la actividad que realizan».

La organización se propone replantear el modelo organizativo, ver cómo la ley laboral podría aplicarse a los trabajadores del sector informal y buscar la manera de crear sindicatos por ramas de industria que les posibilite un techo de cobertura en seguridad social, salud

ocupacional, planes de vivienda y mejores garantías para el manejo de los créditos. En sus políticas ha prestado actualmente especial atención a la organización de los jóvenes y de los trabajadores y trabajadoras del sector informal de la economía, que son una prioridad, por lo que se está trabajando en el diseño de las estrategias correspondientes.

5.1.4. *Políticas de la Confederación General de Trabajadores Democráticos (CGTD)*

Tal como se expresa en su revista num. 107 de septiembre-noviembre de 1998, existe una gran preocupación en esta Confederación por el incremento de la mano de obra en el mercado informal, y por lo tanto están trabajando para continuar organizando y brindando oportunidades de mejoramiento en la calidad de vida de los vendedores ambulantes, a quienes tiene organizados en el Comité Intersindical con 37 sindicatos agrupados en este comité y seccionales en varias regiones del país.

Uno de sus principales líderes integra el comité directivo de la Confederación, que brinda oportunidades de capacitación, sirve de vínculo con las organizaciones y la representa en los distintos eventos.

5.2. **Acción sindical entre los trabajadores y trabajadoras a domicilio y entre quienes trabajan en régimen de subcontratación**

En Colombia, el proceso de subcontratación de los trabajadores y trabajadoras a domicilio ha sido poco estudiado. La sociología del trabajo no ha prestado atención a esta manera especial de trabajar. Sin embargo, algunos casos aislados permiten comprender esta problemática, por ejemplo el del rubro de la confección en Bogotá.

Una de las características básicas en la industria de la confección es el sistema de subcontratación. La subcontrata es un mecanismo de articulación entre el sector formal y el informal de la economía por el que se descentraliza y fragmenta el proceso de producción. La participación gremial de los trabajadores(as) que laboran en esta modalidad es inexistente, lo que es, por una parte, congruente con las condiciones de informalidad del sector y, por la otra, con la apatía y la indiferencia frente a la organización gremial que registran los estudios del sector de la confección en su conjunto. La mayoría de los talleres no están inscritos en la

Cámara de Comercio. La relación de los trabajadores y trabajadoras a domicilio con las empresas grandes es mínima. Las oportunidades de capacitación y el tiempo para hacerlo es muy escaso, por lo que conservan unos niveles de calificación muy bajos, al menos respecto de la tecnología moderna.

5.2.1. Tipos de talleres

Existen tres tipos de talleres en el sector de la confección:

- talleres satélites;
- talleres independientes; y
- microempresas solidarias y cooperativas.

Los sistemas de subcontratación, el pago a destajo, la falta de garantías para los trabajadores(as), las jornadas extenuantes, la inestabilidad, el trabajo temporal, el hacinamiento, el trabajo familiar sin remuneración, el trabajo de las mujeres, la falta de control sobre el proceso y los medios de producción, la presencia de intermediarios, la falta de control sobre el mercado, así como la excesiva explotación y los bajos salarios son factores que históricamente han caracterizado a la industria de la confección.

Existe una gran complejidad para poner en marcha cualquier proceso organizativo y de participación.

5.3. El sindicalismo frente a la expansión del sector informal

Las modalidades de trabajo en el sector informal se expanden aceleradamente en todos los países en desarrollo como resultado de las políticas de privatización de las empresas públicas, de la tendencia a reducir la nómina del aparato estatal, de las políticas de ajuste y desreglamentación, de la eliminación de los subsidios que protegían la producción nacional frente a los productos extranjeros, y de los procesos de tecnificación que no se acompañan de políticas de empleo alternativas. En términos absolutos y relativos, cada día es menor la ocupación en el sector formal para el conjunto de la población trabajadora. Las modalidades de contratación colectiva típicas del sector formal de la economía son cada vez menos aplicables a las nuevas modalidades del trabajo en el sector informal. Es necesario que el movimiento sindical valore el impacto que para sus acciones tiene el crecimiento del trabajo en el sector informal, que asuma sus reivindicaciones como propias, apoye sus demandas e in-

corpore sus necesidades en la plataforma de acción propia del movimiento sindical.

Es importante que el movimiento sindical apoye las reivindicaciones de los trabajadores del sector informal desde el punto de vista gremial para equilibrar el impulso que tienen las asociaciones de tipo económico (microempresas, cooperativas, etc.). Cuando se adelanten procesos de concertación tripartita o negociaciones a nivel gubernamental es necesario incluir en las materias de negociación los temas referidos al trabajo en el sector informal. En la estructura directiva de las organizaciones sindicales de orden federal y confederal deben adecuarse instancias que atiendan el trabajo con el sector informal. Es deseable que dichas instancias estén bajo la responsabilidad de los propios dirigentes sindicales de este sector.

Asimismo es conveniente optar por formas más flexibles de organización de los trabajadores y trabajadoras del sector informal, teniendo en cuenta también la posibilidad de su afiliación directa a sindicatos nacionales, a sindicatos de industria o bien a las propias centrales sindicales.

5.3.1. Elementos para una plataforma de reivindicaciones para el sector informal

Las organizaciones sindicales de primero, segundo y tercer grado, en forma conjunta, deben financiar espacios en todos los medios de comunicación – televisión, radio, periódicos, semanarios, etc. – con el objeto de crear una cultura democrática que, entre otros aspectos, defienda el derecho de asociación y ofrezca a la sociedad colombiana una imagen positiva del sindicalismo.

Se debe capacitar a los dirigentes sindicales mediante planes y programas muy definidos para que superen los errores del pasado. Aquí como en otros puntos resulta vital el papel que deben cumplir las escuelas, los institutos y en general las ONG que apoyan a los trabajadores. Las confederaciones, federaciones y sindicatos deben realizar campañas conjuntas, al menos cada trimestre, para constituir nuevos sindicatos por rama de industria y fortalecer los ya existentes.

Todas las organizaciones deben participar activamente en el acontecer nacional, fijar posiciones y elaborar propuestas sobre los problemas del país y no reducir su actividad exclusivamente a lo sindical y laboral. Por ejemplo, fijar posiciones y hacer propuestas acerca de la política exterior, la política económica, las medidas monetarias y fiscales, la con-

ducción del gobierno, el comportamiento de los partidos políticos, las resoluciones de los gremios empresariales, el narcotráfico, la paz, el fenómeno guerrillero, etc., buscando participar democráticamente en todas las instancias de la vida económica, social y política del país.

Es necesario luchar por mejores condiciones laborales y de seguridad, estabilidad, capacitación, salud, vivienda, etc. El sindicalismo debe apoyar en forma decidida todos los proyectos de ley que defiendan el trabajo estable y limite o elimine el trabajo temporal o informal.

En esta línea de consideraciones, el movimiento sindical debe estructurar, entre otros aspectos, las reivindicaciones de tipo económico, político, social y cultural, que se presentan a continuación.

a) Reivindicaciones económicas

- remuneración, es decir, política salarial para el ayudante familiar, el asalariado de la microempresa y el empleado del servicio doméstico;
- estructura de las prestaciones, es decir, mecanismos de previsión que beneficien a todos los trabajadores del sector informal y que siendo más flexibles hagan posibles los pagos parafiscales: ante el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las Cajas de Compensación Familiar;
- cambios tecnológicos y ordenamiento legal: adecuar las unidades productivas con base en las nuevas tecnologías, duras y blandas, que permitan un verdadero desarrollo;
- manejo de tasas de interés moderadas, créditos subsidiados y de fácil obtención;
- política tributaria: eximir de algunos impuestos (industria y comercio, etc.) al microempresario o al trabajador por cuenta propia con un criterio redistributivo del ingreso con plazos de cinco años como mínimo hasta que logre un capital estable de trabajo;
- reconversión industrial con facilidades crediticias especiales, etc.;
- establecimiento de mecanismos que permitan que las pequeñas unidades productivas tengan acceso a recursos como capital de trabajo, capacitación técnica y especialización y formación profesional;
- promoción y apoyo a formas autogestionadas de producción en el marco de la economía solidaria;

b) Reivindicaciones laborales

- empleo y estabilidad laboral para los asalariados de la microempresa y el servicio doméstico;
- eliminación del subempleo y control de los contratos de servicios en régimen de subcontratación;
- aplicación de una normativa que defienda a los trabajadores. Dar a conocer a todos los trabajadores del sector informal sus deberes y derechos laborales.

c) Reivindicaciones políticas

- hacer uso de todos los mecanismos de participación que ofrece la Constitución, como las veedurías, personerías, procuradurías, tutelas, etc. Incorporación a los organismos de concertación y de negociación donde se decidan o ventilen problemas inherentes al sector;
- reivindicar el ejercicio y la defensa de los derechos humanos.

d) Reivindicaciones sociales

- protección y seguridad social en salud y pensiones, promoviendo empresas solidarias de salud especializadas en el sector;
- políticas para cubrir necesidades básicas de salud, nutrición, educación y vivienda;
- defensa del puesto de trabajo o el derecho al trabajo (vendedores ambulantes) procurando no afectar a otros sectores de la población;
- generar procesos de integración con los demás sectores organizados del sector informal con el fin de unificar esfuerzos.

e) Reivindicaciones culturales

- brindar capacitación en todos los niveles a la población, con garantías preferenciales, que le permita superar el atraso profesional;
- ofrecer espacios recreativos y culturales con precios diferenciales; e
- impulsar campañas de mejoramiento ambiental.

5.3.2. Acuerdos logrados en el marco del programa Sector Informal Urbano SIU-OIT

Es necesario destacar la participación de los delegados sindicales en las diferentes instancias del Programa SIU-OIT, garantizando así la perspectiva de los trabajadores organizados en el Comité Tripartito de Orientación, Coordinación y Seguimiento, así como su participación en los Grupos de Trabajo Interinstitucionales relacionada con la protección social, el marco legal y reglamentario, las condiciones sociolaborales, la productividad y los procesos organizativos en el sector informal.

Durante la misión realizada por la OIT en diciembre de 1995 se logró entablar un primer diálogo con el alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, Antanas Mockus, a quien se le expusieron los siguientes puntos:

- la ausencia de un representante de la autoridad municipal con capacidad de deliberación y decisión – particularmente en lo que atañe a las políticas y medidas que afectan al comercio informal – en los diferentes foros y seminarios realizados en 1995 con el apoyo del Programa;
- la necesidad de crear mecanismos de concertación permanente que garanticen un diálogo constructivo entre las partes encaminado a definir políticas, instancias y soluciones duraderas;
- la urgencia de conocer los resultados de un estudio cualitativo sobre el comercio informal de Santa Fe de Bogotá, las políticas vigentes y su impacto sobre el desempeño de dicha actividad, y
- la importancia de propiciar un primer encuentro entre las instancias municipales competentes y las organizaciones representativas de los vendedores estacionarios y ambulantes del sector informal, para concertar acciones a corto y mediano plazo.

En el curso de la misión de la OIT, en marzo de 1996, se prosiguió el diálogo con el alcalde de Bogotá en torno a dos iniciativas:

- realizar una primera «Mesa de trabajo sobre la problemática de las ventas callejeras en Bogotá», con la participación del alcalde y de sus asesores (Secretarías de Asuntos Sociales, Acción Comunal, Ventas Populares, Planeación y uso del espacio público) y los representantes de las organizaciones de los vendedores ambulantes y estacionarios;

- establecer mecanismos de colaboración con el departamento municipal que tendrá a su cargo la problemática del empleo, los ingresos y la productividad urbana (Plan Estratégico Bogotá 2000), al que le incumbe el incremento de la productividad en las microempresas.

5.3.3. Necesidades, retos, estrategias y medios de la acción sindical en el sector informal

En términos generales, se puede afirmar que para las centrales sindicales colombianas la organización y las reivindicaciones de las trabajadoras y trabajadores del sector informal no constituyen una prioridad en su plataforma actual y en su quehacer cotidiano. Dichas centrales tienen su trabajo fundamental en las empresas del sector formal, tanto públicas como privadas. La central más importante del país, la CUT, por su mayor presencia política y número de organizaciones afiliadas representa principalmente al movimiento sindical del sector público.

Sin embargo, la preocupación frente al fenómeno ha sido constante tanto como expresión de los grandes desajustes estructurales de orden económico y social como de las precarias condiciones de vida y de trabajo de los miles de personas que realizan actividades en el sector informal. En los últimos años, las tres centrales colombianas han venido interpretando con mayor comprensión la realidad nacional y están presionando para participar en las instancias en que se toman decisiones sobre problemas fundamentales del país, incluyendo, desde luego, las que surgen en el proceso de paz o negociación del conflicto interno armado. No hay duda de que esta visión política permite un mejor acercamiento a la problemática del sector informal, estrechamente vinculada con las tendencias a la desindustrialización, la desreglamentación y la disminución del empleo. Cada vez es más claro que la paz es una condición para revertir estas tendencias negativas del desarrollo nacional y que la solución de la guerra interna pasa por la realización de importantes reformas económicas, sociales y políticas.

Sin embargo, las centrales y las organizaciones sindicales en general tienen que insistir en desarrollar acciones inmediatas orientadas a la organización, la capacitación y el apoyo a las reivindicaciones de las trabajadoras y trabajadores del sector informal. En este sentido son importantes las iniciativas y propuestas de las centrales obreras como resultado del programa SIU-OIT, entre las que destacamos las siguientes:

- 1) reconocimiento del sector;
- 2) protección del derecho al trabajo;
- 3) eliminación de la represión por utilización del espacio público;
- 4) reubicaciones concertadas;
- 5) reestructuración y reglamentación del fondo de ventas populares;
- 6) diseño e implementación de soluciones concretas, socialmente justas y legales;
- 7) censo para establecer estadísticamente la realidad cuantitativa de la población, por sexo, edad, aptitudes, capacidad laboral e intelectual;
- 8) en el Distrito, medidas presupuestarias y de planificación, con apoyo de ONG y otros organismos institucionales creados para apoyar programas en el sector informal, para dar una respuesta programada a la problemática de los comerciantes del sector informal de la economía;
- 9) constituir una comisión bipartita con composición paritaria (alcaldía mayor y organizaciones sindicales de todos los grados) para estudiar y analizar la problemática en forma integral;
- 10) que el Departamento de Bienestar Social del Distrito (DABS) elabore con el movimiento sindical un plan de acción dirigido a prestar servicios a los trabajadores independientes y sus familias en el sector informal;
- 11) que el SENA, en coordinación con el DABS y el movimiento sindical del sector, establezca programas de capacitación técnica para los trabajadores y sus familias.

Estas iniciativas, que son para Bogotá, pueden servir de pauta para el desarrollo del trabajo nacional, complementándolo de acuerdo a las condiciones regionales o locales y aprovechando cada espacio adecuadamente, ya sea a nivel tripartito (trabajadores, gobierno, empresarios o gremios), o a nivel bilateral (trabajadores, gobierno nacional, regional, local o con empresarios), pero entendiendo que lo fundamental es que los trabajadores sean capaces de organizarse para mejorar la correlación de fuerzas y, desde el movimiento sindical, impulsen con fuerza posibilidades reales de mejoramiento de las condiciones de trabajo y la calidad de vida en el sector.

Nota

* Coeficiente (o índice) de Gini: medida de desigualdad en la distribución del ingreso en una población. Un coeficiente igual a uno (1) indica una desigualdad perfecta; un coeficiente igual a cero (0) una perfecta igualdad.

Referencias

¹ Santa Fe de Bogotá, Medellín, Cali, Barraquilla, Bucaramanga, Manizales, Pasto, Villavicencio, Pereira y Cúcuta.

² Agricultura, minas, electricidad, gas y agua.

³ Agricultura, minas, electricidad, gas y agua, y servicios financieros.

Bibliografía

Bernal Medina, Jorge. 1998. Propuesta sobre política económica y social para la paz, 22 y 23 de septiembre de 1998.

Confederación General de Trabajadores Democráticos. 1998. *Democracia Real*, núm. 107, septiembre-noviembre de 1998.

CUT: Casa de la mujer trabajadora: Proyecto «Modelo de atención integral para unidades productivas dirigidas por mujeres del sector informal en Santa Fe de Bogotá».

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 1996. Encuesta Nacional de Hogares, Ocupados (1984-1996), Sector Formal e Informal, junio.

Escuela Nacional Sindical (ENS) de Medellín. 1998. Registro de Información Sindical: Listado del Agregado Nacional de Sindicatos, pág. 28.

Fuentes Vásquez, Lya Yaneth. 1997. El trabajo femenino en talleres satélites y a domicilio en el sector de la confección en Bogotá. CUT: Casa de la Mujer Trabajadora, Dirección Nacional de Equidad para la Mujer, octubre de 1997.

Gaceta del Congreso, Cámara de Representantes: Ley 54 de 1998 por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria; se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria; se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria; se crea el Fondo de Garantías para las cooperativas financieras y de ahorro y crédito; se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa, y se expiden otras disposiciones.

Maldonado, Carlos y Hurtado, Montserrat. 1997. *El Sector Informal en Bogotá. Una perspectiva interdisciplinaria*, OIT, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, SENA.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1998. *Observatorio del Empleo: Comportamiento del mercado del trabajo (septiembre de 1995 a septiembre de 1998)*, DTE.

Molina García, Oscar Alberto. 1998. *Recuperar y hacer eficiente la concertación laboral*, FESCOL, junio.

OIT. 1991. *El dilema del sector no estructurado*. Memoria del Director General a la 78.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Parte I).

—. 1993. Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Informe de la Conferencia, Ginebra, 19 al 28 de enero.

—. 1999. Lista de ratificaciones por convenio y por país. Informe III (Parte 2) a la 87.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

Ríos Navarro, Norberto. 1988. "El Trabajo Asociativo", en *Cultura y Trabajo*, núm. 46, Escuela Nacional Sindical, septiembre, Medellín.

Rivera, Carlos Fernando, y Montoya, Angela. *Marco legal del sector informal en Bogotá. Enfoques y aplicaciones. La perspectiva desde las instituciones.*

Rodríguez Maldonado, Hernando. Federación Nacional de Profesionales y Trabajadores de los Gremios Independientes de Colombia (FENGRICOL), manuscritos.

Sepúlveda, Juan Manuel; Espinoza, Ignacio, y Herrera, Beethoven. 1997. *Tripartismo y Sector Informal.*

El Salvador

Las organizaciones sindicales deben tomar conciencia de la importancia del sector informal en la vida económica y social del país, de la tendencia hacia la informalización del empleo y por tanto de la necesidad del trabajo organizativo en este sector: de este trabajo depende en gran medida el futuro del movimiento sindical.

José Víctor Aguilar Guillén

Economista, investigador

El Salvador

La creciente importancia del llamado sector no estructurado o sector informal es uno de los fenómenos económicos y sociales que en la actualidad adquieren una dimensión universal. No sin razón, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha venido prestando atención a este tema.

El sector informal tiene una dimensión muy amplia en los países subdesarrollados, pero también, aunque en menor escala, está creciendo en los países desarrollados. Así se señala en la Memoria del Director General a la 78.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de 1991: «Los países desarrollados tienen también núcleos de pobreza urbana en los que un número a menudo considerable de personas realizan actividades marginales escasamente remuneradas. Muchos países desarrollados tienen una amplia 'economía subterránea' en la que se efectúan diversas formas de trabajo clandestino [...]. Además, la tendencia a la desreglamentación y a una mayor descentralización de la producción, posibilitadas por los cambios tecnológicos y alentadas por los esfuerzos que despliegan las empresas para reducir costos a fin de reforzar su capacidad de competencia, ha hecho que, tanto en los países desarrollados como en los del tercer mundo, aumenten la subcontratación y la precariedad del trabajo y, hasta cierto punto, quede mermada la protección social de los trabajadores interesados»¹.

Las estadísticas oficiales de El Salvador sobre el empleo en el área urbana informan de que casi la mitad de la población ocupada trabaja en el sector informal, constituido por una diversidad de actividades y formas de organización del empleo caracterizadas por su precariedad e inestabilidad, la generación de bajos ingresos y altos niveles de pobreza de la población que trabaja en este sector.

El presente trabajo tiene como eje central el papel de los sindicatos en el sector informal en cuanto al mejoramiento de las condiciones de empleo y de vida de la población que trabaja en este sector y al trabajo organizativo para la defensa y representación de los intereses de las trabajadoras y trabajadores informales, y se enmarca en los estudios nacionales que está realizando la Oficina para las Actividades de los Trabajadores de la OIT con el objetivo de fortalecer el trabajo de los sindicatos a favor de la población ocupada en dicho ámbito.

En una primera parte se aborda la situación del sector informal en el contexto nacional. La segunda parte está centrada en analizar la situación del trabajo sindical en este sector y, en una tercera parte, se trata de señalar algunos lineamientos de estrategias para fortalecer el trabajo sindical a favor de la población que trabaja en el sector no estructurado o informal.

1. El sector informal en el contexto nacional

1.1. Situación del empleo en el sector informal

El sector informal o sector no estructurado puede describirse «como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo – en los casos en que exista – se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones

personales y sociales y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales»².

Al igual que en la mayoría de los países en desarrollo, en El Salvador el sector informal o no estructurado ha alcanzado una gran importancia como fuente de empleo y de ingresos para buena parte de la población económicamente activa.

Los datos de las Encuestas de Propósito Múltiples realizadas en el país muestran que casi la

mitad de la población ocupada en el área urbana trabaja en el sector informal. Como se puede ver en el cuadro 1, en 1996 un 47 por ciento de la población ocupada se ubica en el sector informal.

Al descomponer la población urbana ocupada según sexo (véase el cuadro 2), se observa que el 59 por ciento de los hombres trabajan en el sector formal y el 41 por ciento en el sector informal; en el caso de la población femenina ocupada en el área urbana, el 44 por ciento tra-

Cuadro 1. Ocupación en el sector informal por rama de actividad, según sexo (porcentajes del total)

Sexo y sector de ocupación	Total	Rama de actividad económica								
		Agricultura	Minería	Industria	Elec. Gas Agua	Construc.	Comercio	Transp. Comunic.	Establec. Financ.	Servicios
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Sector formal	53	34	75	53	100	61	33	45	98	73
Sector informal	47	66	25	47	-	39	67	55	2	27
Masculino	57	89	70	52	88	95	47	92	46	45
Sector formal	34	28	46	32	88	57	23	37	45	40
Sector informal	23	61	25	21	-	38	24	55	1	5
Femenino	43	11	30	48	12	5	53	8	54	55
Sector formal	19	7	30	21	12	4	10	7	52	33
Sector informal	24	5	-	26	-	1	43	1	1	22

Fuente: Elaborado a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1996, Ministerio de Economía, El Salvador.

Cuadro 2. Población urbana ocupada por rama de actividad económica (porcentajes según sexo y sector de ocupación)

Sexo y sector de ocupación	Total	Rama de actividad económica								
		Agricultura caza, pesc.	Minería	Industria	Elec. Gas Agua	Construc.	Comercio	Transp. Comunic.	Establec. financ.	Servicios
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Sector formal	53	34	75	53	100	61	33	45	98	73
Sector informal	47	66	25	47	0	39	67	55	2	27
Masculino	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Sector formal	59	31	65	61	100	60	49	41	98	89
Sector informal	41	69	35	39	-	40	51	59	2	11
Femenino	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Sector formal	44	59	100	45	100	89	19	91	97	60
Sector informal	56	41	-	55	-	11	81	9	3	40

Fuente: Elaborado a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1996, Ministerio de Economía, El Salvador.

baja en el sector informal y el 56 por ciento en el informal. Es decir que más de la mitad de las mujeres que están ocupadas trabajan en el sector informal. Estas cifras demuestran las condiciones más desfavorables, en materia de empleo para la población femenina. Por razones de discriminación en materia de empleo y las responsabilidades familiares, para las mujeres es más difícil acceder a un empleo en el sector formal.

Analizando la situación del trabajo informal según rama de actividad económica, se puede comprobar que comercio, agricultura y transporte y comunicaciones son las ramas en las que la mayor parte de la población ocupada se dedica a las actividades informales, con un 67 por ciento, un 66 por ciento y un 55 por ciento, respectivamente.

Es importante señalar que del total de personas que trabajan en el comercio, el 53 por ciento son mujeres. Además, de toda la población femenina que trabaja en esta rama, el 81 por ciento lo hace en el sector informal.

Teniendo en cuenta la distribución geográfica de la población que trabaja en el sector informal, se puede ver que el 37 por ciento de ésta trabaja en el área metropolitana de San Salvador (AMSS) y el otro 63 por ciento se ubica en el resto del área urbana nacional. Observando la importancia del AMSS en la generación de empleo informal, se puede observar que esta área absorbe el 37,18 por ciento del empleo informal de toda la industria, el 26,71 por ciento de la construcción, el 41,36 por ciento del comercio, el 43,72 por ciento del transporte y comunicación, el 37,20 por ciento de los establecimientos financieros y el 50,50 por ciento de los servicios.

Al analizar la importancia de cada rama de actividad en la generación de empleo informal en el AMSS, se observa que el comercio aglu-

tina la mayor proporción del empleo informal, alcanzando el 42 por ciento del total del AMSS. La industria genera el 23 por ciento y los servicios el 20 por ciento (véase el cuadro 3).

Otro dato significativo es que de la población femenina que se encuentra ocupada en el AMSS, el 71 por ciento trabaja en el sector informal.

2. Sector informal: indicadores económicos y sociales³

Las condiciones económicas y sociales de la población ocupada en el sector informal son muy precarias. A continuación se dan algunos indicadores al respecto:

- a) *Nivel educativo.* Una de las grandes carencias de la población empleada en el sector informal es su bajo nivel de escolaridad. Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1996, el 17,3 por ciento de las trabajadoras y trabajadores del sector informal no tiene ningún grado de estudio. Además, otro 47 por ciento tiene entre 1 y 6 grados de escolaridad.
- b) *Nivel de remuneraciones.* En cuanto a las remuneraciones en el sector informal, el 53,33 por ciento de la población ocupada en el sector informal percibía, en 1996, menos de 1000 colones. El salario mínimo legal en este año era de 1.150 colones (equivalentes a 115 dólares estadounidenses).
- c) *Cobertura de la seguridad social.* Otro de los graves problemas de las trabajadoras y trabajadores del sector informal es la falta de acceso a la seguridad social. En el caso salvadoreño, solamente el 6 por ciento de la población ocupada en este sector se encuentra cubierto por el sistema de seguridad social.

Cuadro 3. Empleo en el sector informal en el AMSS

Rama de actividad	Empleo informal del AMSS (porcentaje por rama)	Porcentaje del total del empleo informal en el AMSS
Agricultura, caza y pesca	5,75	1,57
Minería	0	0
Industria	37,18	23,14
Electricidad, gas y agua	0	0
Construcción	26,71	4,19
Comercio	41,36	42,30
Transporte y comunicaciones	43,72	8,90
Establecimientos financieros	37,20	1,0
Servicios	50,50	19,79
Total	37,39	100

Fuente: Elaborado a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1996, Ministerio de Economía, El Salvador.

2.1. Causas del comportamiento del empleo en el sector informal

2.1.1. Factores económicos y sociales

Entre los factores que explican el comportamiento y la dimensión del sector informal en El Salvador, se puede mencionar:

- La incapacidad del sector estructurado de la economía para absorber la mano de obra disponible. El empleo generado en el sector agropecuario, que ha sido el que más empleo ha proporcionado, ha tenido un alto componente estacional, siendo incapaz de ofrecer empleo permanente, factor que ha incidido en la migración del campo a la ciudad, generando un excedente de fuerza de trabajo en el área urbana y el crecimiento del sector informal.
- Otro factor importante en el crecimiento del sector informal en El Salvador fue la fuerte migración desde el campo hacia la ciudad, principalmente hacia el AMSS, a raíz del conflicto armado que vivió el país durante toda la década de los ochenta, que la techo que la población urbana supere a la rural, cuando en el período anterior al conflicto la población rural era mayoritaria. En 1980, la población rural de El Salvador representaba el 58 por ciento de la población total. Para 1996, según los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, este sector poblacional representaba el 45,3 por ciento de la población salvadoreña. La población del AMSS, en el mismo período, aumentó un 67 por ciento al pasar de 865,998, en 1980, a 1,448,240 habitantes.

El desplazamiento de la población rural, con poca o nula formación académica y técnica, ha sido una de las razones que ha hecho crecer el comercio informal, que es el sector en que se ubica la población desempleada de una forma relativamente fácil. En 1996, la actividad comercial absorbía el 38,2 por ciento del total de empleos en el sector informal.

- La reincorporación de los excombatientes de ambos bandos a las actividades productivas y la desmovilización de los cuerpos de seguridad, una vez firmados los acuerdos de paz, también contribuyeron al crecimiento del sector informal.
- Las condiciones de pobreza que no permiten a buena parte de la población ahorrar y contar con un capital suficiente para crear otro tipo de empresas es también otra de las

causas de la dimensión del sector informal. Según cifras oficiales, en El Salvador, un 51 por ciento de la población a nivel nacional se encuentra en condiciones de pobreza.

- Los procesos de privatización y de reformas en el Estado han conducido a la reducción de personal. Muchas de las personas que han quedado desempleadas por esta razón se han ubicado en el sector informal; algunas de ellas han utilizado las indemnizaciones para crear sus microempresas en el sector no estructurado.
- Los procesos de reestructuración en las empresas y la introducción de nuevas tecnologías en la búsqueda de una mayor competitividad y reducción de costos, al desplazar mano de obra, principalmente la menos calificada.
- La baja productividad y rentabilidad de las actividades en el sector informal, muchas de las cuales apenas permiten recuperar los costos, no permiten la legalización de esas actividades, la cual exige el pago de impuestos y prestaciones sociales.
- La falta de políticas sectoriales orientadas a fortalecer las actividades productivas, que ha llevado al abandono de sectores importantes en materia de generación de empleo, como es el sector agropecuario. A esto hay que agregar el proceso de apertura acelerado y unilateral que el Gobierno ha venido aplicando, que desplaza a la producción nacional.
- La falta de una política activa del Gobierno para la generación de empleo y el mejoramiento de las condiciones de empleo y de vida en el sector informal.

2.1.2. Factores legales e institucionales

Además de los factores económicos y sociales que explican la dimensión del sector informal en El Salvador, también hay factores legales e institucionales que explican la existencia del sector informal, entre los que se pueden mencionar el costo monetario de la legalización de una empresa, así como lo engorroso de los trámites de legalización. Para inscribir una empresa se debe registrar en por lo menos seis instituciones: Alcaldía, Superintendencia de Sociedades, Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Hacienda, Registro de Comercio, y Seguro Social, además de todos los libros y sistemas contables que se deben legalizar. Todo esto requiere el trabajo o la asesoría

de abogados, y contadores, lo cual implica gastos incosteables para los negocios del sector informal. A esto hay que agregar lo costoso en términos monetarios y de preparación que implica el llevar los registros contables, pago de impuestos, pago de prestaciones, que al estar hablando de negocios con bajos ingresos, una baja o nula rentabilidad, resulta imposible cumplirlos o implementarlos.

2.1.3. Apoyo del Gobierno y de ONG al sector

Como ya se dijo anteriormente, no hay de parte del Gobierno una estrategia definida para afrontar la problemática del sector informal, pero sí desarrolla algunos programas, a través de acuerdos con organismos internacionales. Con el apoyo de la Unión Europea se desarrolla el Programa Génesis: Generación de Empleo en el Sector Informal de San Salvador y el Programa FOMMI (Fomento de la Microempresa en Zonas Marginales). Estos programas brindan apoyo en lo referente a capacitación, asistencia técnica y crédito. Estos programas son instituciones de segundo nivel que trabajan a través de diferentes ONG nacionales.

El apoyo al sector informal de la economía se sustenta principalmente en la implementación de programas de instituciones de cooperación internacional y de las ONG que prestan atención al sector mediante créditos, capacitación y formación profesional, asesoría empresarial, y servicios de información de mercados.

Entre las instituciones y los ONG que trabajan con el sector informal se puede mencionar⁴:

Instituciones internacionales

- AID (Agencia Internacional para el Desarrollo), mediante convenio con FINCA Internacional, ha implementado el Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), que apoya a los sectores de escasos recursos mediante la modalidad de los bancos comunales y préstamos individuales para microempresas.
- Catholic Relief Service (CRS), ONG internacional que apoya al sector de la microempresa de subsistencia a través de los bancos comunales.

ONG nacionales

Existen varias organizaciones no gubernamentales nacionales que apoyan al sector informal. Entre ellas se puede mencionar: Asoc-

ciación El Bálsamo; Asociación de Proyectos Comunales (PROCOMES); Asociación para la Organización y Educación Empresarial Femenina (OEF); Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y el Desarrollo (REDES); Asociación Salvadoreña para el Desarrollo Integral (ASALDI); y Fundación Duarte⁵.

Entre los servicios que estas instituciones proporcionan al sector informal se encuentran el crédito, apoyo a comercialización, asesoría empresarial y promoción de la organización gremial.

3. Experiencia sindical en el sector informal

3.1. Situación de la organización sindical en el sector informal

La organización de las trabajadoras y trabajadores del sector informal es un aspecto fundamental para la de la defensa de sus intereses y el mejoramiento de las condiciones de empleo, de ingresos y de vida de la población ocupada en este sector. La OIT lo señala de la siguiente manera: «Procede destacar aquí la especial importancia de la libertad sindical, porque los trabajadores del sector no estructurado sólo podrán hacer una presión suficiente para conseguir los cambios necesarios en las políticas, actitudes y procedimientos que impiden el desarrollo de este sector y el mejoramiento de sus condiciones de trabajo constituyendo las organizaciones que estimen convenientes y afiliándose a ellas»⁶.

En general, la organización sindical en El Salvador afronta una serie de problemáticas que lo hacen un movimiento débil: baja afiliación, atomización, sectarismos, imagen pública desfavorables, falta de liderazgo, entre otros.

En cuanto a la organización sindical en el sector informal, en 1998, de 141 sindicatos registrados en el Ministerio de Trabajo, 47 corresponden al sector informal, representando una la tercera parte (33,3 por ciento) del total. Sin embargo, en cuanto a la afiliación solamente aglutinan al 5,67 por ciento de la afiliación total, lo cual demuestra una gran atomización organizativa en este sector. Algunos de estos sindicatos se encuentran afiliados a federaciones sindicales o a centrales, tanto legales como de hecho. Además de las organizaciones sindicales, en el sector informal, que se muestran en el cuadro 4, existen otro tipo de organizaciones con carácter legal o sin el, que funcionan como asociaciones de trabajadoras y trabajadores del sector informal. Varias de estas organizaciones

Cuadro 4. Sindicatos del sector informal en El Salvador, 1998

Sindicato	Afiliación	Actividad económica
1 Sindicato de Trabajadores Independientes de Comerciantes de Mercados Municipales de El Salvador	42	Comercio
2 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio, Productos de Alimento del Mercado La Tiendona	35	Comercio
3 Sindicato de Trabajadores Independientes de Vendedores y Arrendatarios del Mercado de Santa Ana	32	Comercio
4 Sindicato de Trabajadores y Pequeños Comerciantes Estacionarios y Ambulantes de El Salvador	35	Comercio
5 Asociación de Trabajadores Comerciantes Independientes Cantón El Cuco	95	Comercio
6 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio Cantón Penitente Abajo.	50	Comercio
7 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio de El Salvador	86	Comercio
8 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio de la Ciudad de Santa Ana.	70	Comercio
9 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio de Moneda Extranjera	40	Comercio
10 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio de Productos Varios de Zonas Francas San Bartolo	36	Comercio
11 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio Informal	66	Comercio
12 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio Informal de Acajutla (STICIA)	36	Comercio
13 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio Lago de Ilopango	41	Comercio
14 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio Planes de Renderos	60	Comercio
15 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio Quezaltepeque	50	Comercio
16 Sindicato de Voceadoras Independientes de El Salvador	47	Comercio
17 Sindicato Gremial de Visitadores Médicos Salvadoreños	41	Comercio
18 Sindicato Independiente de Vendedores y Comerciantes de El Salvador	35	Comercio
19 Sindicato Nacional de Trabajadores del Comercio	367	Comercio
20 Sindicato Gremial de Trabajadores Especialistas en Pisos	115	Construcción
21 Sindicato de Trabajadores de Productos de Cemento, Arcilla y Similares	226	Manufactura
22 Sindicato General de Costureras	535	Manufactura
23 Sindicato Gremial de Obreros de Productos de Cementos	47	Manufactura
24 Sindicato Nacional de Trabajadores Sastres	293	Manufactura
25 Asociación de Luchadores Profesionales y Espectáculos Públicos de El Salvador	64	Servicios
26 Sindicato de Fotógrafos Salvadoreños	35	Servicios
27 Sindicato de Trabajadores de las Artes Fotográficas Independientes de El Salvador	90	Servicios
28 Sindicato de Trabajadores Independientes de Nueva San Salvador	119	Servicios
29 Sindicato de Trabajadores Independientes de Profesionales y Oficios Varios de Occidente	324	Servicios
30 Sindicato de Trabajadores Independientes de Profesiones y Oficios Varios	91	Servicios
31 Sindicato Gremial de Artistas Circenses de El Salvador	321	Servicios
32 Sindicato Gremial de Artistas de Variedades	200	Servicios
33 Sindicato Gremial de Artistas y Músicos Salvadoreños	825	Servicios
34 Sindicato Gremial de Electricistas Independientes de El Salvador	41	Servicios

Cuadro 4. (continuación)

Sindicato	Afiliación	Actividad económica
35 Sindicato Gremial de Limpiabotas Migueleños	75	Servicios
36 Sindicato Gremial de Pintores Salvadoreños	745	Servicios
37 Sindicato Nacional de Músicos y Similares	80	Servicios
38 Sindicato Unión de Empleados Particulares	642	Servicios
39 Unión Sindical de Matarifes de Oriente	175	Servicios
40 Asociación Sindical de Pilotos Automovilistas y Trabajadores del Transporte	53	Transporte
41 Sindicato de Trabajadores Transportistas Independientes de El Salvador	35	Transporte
42 Sindicato Gremial de Motoristas y Actividades Afines	60	Transporte
43 Sindicato Gremial de Operadores y Conductores de Maquinaria Pesada en General	73	Transporte
44 Sindicato Gremial de Pilotos Automovilistas de El Salvador	75	Transporte
45 Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria del Transporte, Similares y Conexos	107	Transporte
46 Sindicato Unión de Trabajadores del Transporte	50	Transporte
47 Sindicato de Trabajadores Independientes del Transporte Colectivo Liviano de Sonsonate (STICLIS)	44	Transporte
Total	6.804	

Fuente: Elaborado a partir de la información facilitada por al Ministerio de Trabajo, Departamento de Organizaciones Sociales.

están afiliadas a diversas centrales sindicales, como la Unión Nacional de Trabajadores Salvadoreños (UNTS), la Central de Trabajadores Democráticos (CTD), la Central Autónoma de Trabajadores Salvadoreños (CATS), la Central de Trabajadores Salvadoreños (CTS). Aunque no tengan el estatuto sindical, dichas organizaciones funcionan como tales, y participan en el marco de las actividades desarrolladas por las centrales de la actividad sindical respectiva.

3.2. Experiencias de organización en el sector informal

Como ya se señaló, en El Salvador, de los sindicatos registrados por el Ministerio de Trabajo, una tercera parte pertenecen al sector informal. En este estudio se presentan algunas de las experiencias del trabajo de estos sindicatos, sin pretender agotar toda la riqueza y la problemática en este campo.

a) Trabajadores a domicilio

El sindicato de Trabajadores Independientes de Profesionales y Oficios Varios de Occidente (SINDICO) cuenta, según lo comunicado por el Ministerio de Trabajo en 1997, con 324 afiliados.

Actualmente, de acuerdo a la información de dirigentes de esta organización, tiene 800 afiliados.

Los miembros de esta organización son en su mayoría trabajadores a domicilio de la ciudad de Santa Ana, en el occidente del país, dedicándose a la reparación de vivienda, fontanería, servicios domésticos y costura. Entre las actividades que realiza el sindicato destacan: la capacitación de maestros de obra, con el objetivo de elevar su calificación; la representación de los trabajadores frente a los contratantes; la asesoría legal para los afiliados. El sindicato ha elaborado un modelo de contrato donde se estipula el tipo de obra, tiempo de trabajo, tipo de pago, etc., que sirve de respaldo para el trabajador o trabajadora en caso de incumplimiento por parte del contratante. Los afiliados y afiliadas pagan al sindicato una cuota de 10 colones mensuales (1,15 dólares estadounidenses).

Uno de los servicios que este sindicato da a sus afiliadas y afiliados es el contar con una bolsa de trabajo. A todos los afiliados se les elabora su curriculum y según el tipo de oficio se les busca clientes y la colocación en contratos de la construcción. Entre sus miembros hay 30 mujeres afiliadas, las cuales se dedican a oficios domésticos y la costura.

b) Profesionales independientes y comerciantes

El Sindicato de Trabajadores Independientes de Trabajadores y Oficios Varios (SITINPROVA) aglutina a profesionales independientes y comerciantes. Según el Secretario General de SITINPROVA, actualmente cuenta con 190 afiliadas y afiliados.

Entre los aspectos que destacan de este sindicato es que ha promovido la formación de otros sindicatos en el sector informal en el occidente del país: el Sindicato de Trabajadores Independientes de Vendedores y Arrendatarios del Mercado de Santa Ana (SITRAVANSA) y SINDICO.

SITINPROVA tiene un equipo de profesionales en derecho que brindan asesoría jurídica a trabajadoras y trabajadores del sindicato y de otras organizaciones laborales, tanto del sector formal como informal. Entre los planes futuros de este sindicato está la organización de un mercado sobre ruedas, como un mecanismo para mejorar los ingresos de sus afiliados y afiliadas. Además está gestionando con la municipalidad la concesión de un predio para colocación de puestos de venta de comida y de otros productos, con lo cual se beneficiaría a trabajadoras y trabajadores del sector informal. Por otra parte está gestionando con el Ministerio de Educación la aprobación de un programa de educación formal a distancia para las afiliadas y afiliados.

Con el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) se ha logrado que sus afiliados y afiliadas reciban cursos de informática y de corte y confección.

En el caso de las vendedoras y vendedores estacionarios, existen dos asociaciones que están afiliadas a centrales sindicales: la Asociación Nacional de Pequeños Comerciantes y Vendedores de Antojitos Ligeros (ANPECOVAL), afiliada a la Unión Nacional de Trabajadores Salvadoreños (UNTS), y la Asociación Nacional de Trabajadores Vendedores y Pequeños Comerciantes de El Salvador (ANTRAVEPECOS), afiliada a la Central Autónoma de Trabajadores Salvadoreños (CATS). Estas asociaciones han representado a las vendedoras y vendedores en diversas ocasiones en las que éstos se han enfrentado a medidas de desalojo por parte de las municipalidades, aunque por lo general no han tenido éxito en detener dichas medidas. Estas organizaciones también apoyan a sus afiliados y afiliadas en la obtención de créditos y con programas de capacitación.

c) Experiencias sindicales en el sector informal impulsadas por mujeres

Una de las experiencias sobre trabajo sindical desarrollada por mujeres es la del Sindicato de Trabajadoras del Comercio Informal de Acajutla (STICIA), constituido por 82 mujeres que trabajan en la producción de cosméticos. Entre las actividades que realiza a favor de sus afiliadas se encuentra la de brindar capacitación técnica sobre la actividad a la que se dedican. En este caso el sindicato es un medio para abrir oportunidades de empleo e ingresos para las mujeres en una ciudad donde el empleo es escaso y al mismo tiempo trata de ser una instancia de interlocución frente a las autoridades municipales que controlan la actividad en el sector informal.

El STICIA desarrolla su trabajo en una ciudad portuaria, la cual es una zona de riesgo de propagación del sida. Frente a esta realidad, el sindicato ha recibido capacitación y desarrolla campañas de prevención de dicha enfermedad entre la población.

3.3. Actitud de las estructuras sindicales de segundo y tercer grado frente a la organización sindical en el sector informal

De parte de las federaciones, confederaciones y centrales sindicales, se reconoce la importancia del trabajo organizativo en el sector informal. Como se puede constatar en el cuadro 5, de los 47 sindicatos ubicados en el sector informal, 28 pertenecen a una federación sindical; de los sindicatos no federados, 5 pertenecen a una central y 14 son independientes. Es decir, más de las dos terceras partes están afiliados a una federación o a una central.

Prácticamente todas las federaciones y centrales están organizadas con sindicatos y asociaciones del sector formal e informal.

4. Impactos y logros de la actividad sindical en el mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de las trabajadoras y trabajadores en el sector informal

Los sindicatos desarrollan diversas actividades a favor de los trabajadores en el sector informal, principalmente a favor de sus afiliadas y afiliados. Entre la multiplicidad de actividades se encuentran:

- Representar a los trabajadores del sector informal, principalmente a los comer-

cientes, ante las autoridades locales, que son con quienes a menudo entran en conflicto por los lugares de venta y los impuestos municipales.

- Gestionar ante los entes gubernamentales, municipales, empresas privadas, ONG u otras instancias programas de capacitación, créditos, asistencia técnica, etc., para sus afiliados y afiliadas.
- Prestar asesoría jurídica a las trabajadoras y trabajadores del sector informal para hacer valer sus derechos frente a los contratantes o cualquier otra entidad.
- Servir de canal de expresión de los intereses y propuestas de las trabajadoras y trabajadores del sector informal ante problemáticas económicas y sociales o ante programas impulsados por el Gobierno, las alcaldías o entes privados.
- Canalizar información sobre oportunidades de empleo, mediante la creación de bolsas de trabajo, y sobre oportunidades de mercado, insumos, etc.
- Establecer redes regionales e internacionales que defiendan y representen los intereses de los trabajadores en el sector no estructurado en el ámbito de los procesos de apertura e integración regional.

Todas estas actividades tienen impactos positivos para las trabajadoras y trabajadores del sector informal en el ámbito económico al abrir oportunidades de empleo y de generación de ingresos, de crédito y de capacitación; así como de respaldo frente a los contratantes y diversas entidades relacionadas con la actividad en el sector informal. Todo esto tiene influencias positivas en los niveles de vida de la población trabajadora del sector informal y en las condiciones del empleo. Además, los sindicatos permiten a las trabajadoras y trabajadores del sector informal contar con instrumentos de expresión de su problemática, sus intereses y propuestas propias del sector y de un nivel más amplio, como por ejemplo la participación en planes de desarrollo nacional o regional.

5. Factores que inciden positiva o negativamente en el desarrollo de la organización sindical en el sector informal

a) Factores que inciden positivamente en la organización sindical en el sector informal

En el caso de El Salvador, entre los factores que inciden positivamente en el desarrollo de la organización sindical en el sector informal se pueden mencionar:

- La facultad legal de constituir organizaciones sindicales con trabajadoras y trabajadores del sector informal. El Código de Trabajo reconoce cinco tipos de sindicatos:
- sindicato de gremio;
- sindicato de empresa;
- sindicato de industria;
- sindicato de empresas varias;
- sindicato de trabajadores independientes.

Los tipos de sindicato que permiten la organización en el sector informal son: el sindicato de gremio, que es el formado por trabajadoras y trabajadores que ejercen una misma profesión, arte, oficio o especialidad; el sindicato de trabajadores independientes, constituido por trabajadoras y trabajadores empleados por cuenta propia y que no emplean a ningún trabajador asalariado, excepto de manera ocasional. En El Salvador existen varios sindicatos de gremio, por ejemplo: de pintores, fotógrafos, trabajadores circenses, automovilistas, etc., y varios sindicatos de trabajadores independientes o por cuenta propia, principalmente de trabajadoras y trabajadores del comercio, que son los más numerosos según los registros del Ministerio de Trabajo.

Otro elemento que incentiva la organización en el sector informal es la situación de vulnerabilidad y carencia o precariedad de recursos económicos y crediticios de las trabajadoras y trabajadores de este sector, lo cual los impulsa a buscar la organización como medio de defensa de sus intereses y de canalización o gestión de recursos para sus actividades.

Por parte de las confederaciones, federaciones y centrales hay conciencia de la importancia del trabajo organizativo en el sector informal; de hecho, todas confederaciones y centrales aglutinan a sindicatos pertenecientes a este sector.

Cuadro 5. Sindicatos del sector informal por federaciones, confederaciones y centrales sindicales

Sindicato	Central	Confed.	Federación
1 Sindicato de Trabajadores de Productos de Cemento, Arcilla y Similares	UNTS	CUTS	FEASIES
2 Sindicato Independiente de Vendedores y Comerciantes de El Salvador	UNTS	CUTS	FEASIES
3 Sindicato de Fotógrafos Salvadoreños			FESINCONSTANS
4 Sindicato Gremial de Artistas de Variedades			FESINCONSTANS
5 Sindicato Gremial de Artistas y Músicos Salvadoreños			FESINCONSTANS
6 Sindicato Gremial de Operadores y Conductores de Maquinaria Pesada en General			FESINCONSTANS
7 Sindicato Gremial de Pintores Salvadoreños			FESINCONSTANS
8 Sindicato Gremial de Trabajadores Especialistas en Pisos			FESINCONSTANS
9 Sindicato Nacional de Músicos y Similares			FESINCONSTANS
10 Unión Sindical de Matarifes de Oriente			FESINCONSTANS
11 Sindicato de Trabajadores y Pequeños Comerciantes Estacionarios y Ambulantes de El Salvador		CGS	FESINSTRABS
12 Sindicato General de Costureras	UNTS	CUTS	FESTES
13 Sindicato Nacional de Trabajadores Sastres	UNTS	CUTS	FESTES
14 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio Cantón Penitente Abajo	CTS		FESTICES
15 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio de la Ciudad de Santa Ana.	CTS		FESTICES
16 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio Lago de Ilopango	CTS		FESTICES
17 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio Planes de Renderos	CTS		FESTICES
18 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio Quezaltepeque	CTS		FESTICES
19 Sindicato de Trabajadores Transportistas Inpendientes de El Salvador	CTS		FESTICES
20 Sindicato de Trabajadores Independientes de Comerciantes de Mercados Municipales de El Salvador			FESTRAES
21 Asociación de Trabajadores Comerciantes Independientes Cantón El Cuco	UPD		FLATICOM
22 Sindicato de Trabajadores Independientes de Nueva San Salvador	UPD		FLATICOM
23 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio de El Salvador	UPD		FLATICOM
24 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio Informal	UPD		FLATICOM
25 Sindicato de Voceadoras Independientes de El Salvador	UPD		FLATICOM
26 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio de Moneda Extranjera	UNTS	CUTS	FUSS
27 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio, Productos de Alimento del Mercado La Tiendona	UNTS	CUTS	FUSS
28 Sindicato Unión de Empleados Particulares	UNTS	CUTS	FUSS
29 Sindicato de Trabajadores Independientes de Profesionales y Oficios Varios de Occidente	CTD		No federado

Cuadro 5. (continuación)

Sindicato	Central	Confed. Federación
30 Sindicato de Trabajadores Independientes de Profesiones y Oficios Varios	CTD	No federado
31 Sindicato de Trabajadores Independientes de Vendedores y Arrendatarios del Mercado de Santa Ana	CTD	No federado
32 Sindicato de Trabajadores Independientes del Transporte Colectivo Liviano de Sonsonate	CTD	No federado
33 Sindicato Nacional de Trabajadores del Comercio	OSILS	No federado
34 Asociación de Luchadores Profesionales y Espectáculos Públicos de El Salvador		No federado
35 Asociación Sindical de Pilotos Automovilistas y Trabajadores del Transporte		No federado
36 Sindicato de Trabajadores de las Artes Fotográficas Independientes de El Salvador		No federado
37 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio de Productos Varios de Zonas Francas San Bartolo		No federado
38 Sindicato de Trabajadores Independientes del Comercio Informal de Acajutla		No federado
39 Sindicato Gremial de Artistas Circenses de El Salvador		No federado
40 Sindicato Gremial de Electricistas Independientes de El Salvador		No federado
41 Sindicato Gremial de Limpiabotas Migueleños		No federado
42 Sindicato Gremial de Motoristas y Actividades Afines		No federado
43 Sindicato Gremial de Obreros de Productos de Cementos		No federado
44 Sindicato Gremial de Pilotos Automovilistas de El Salvador		No federado
45 Sindicato Gremial de Visitadores Médicos Salvadoreños		No federado
46 Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria del Transporte, Similares y Conexos		No federado
47 Sindicato Unión de Trabajadores del Transporte		No federado

Nota: Ver anexo para identificar las siglas de las organizaciones.

Fuente: Elaborado a partir de la información del cuadro 4.

b) Factores que dificultan la organización sindical en el sector informal

Entre los factores que dificultan el desarrollo de la organización sindical en el sector informal se encuentran:

- i) La heterogeneidad de actividades e intereses entre los trabajadores y trabajadoras informales, aun dentro de una misma organización. Por ejemplo, en las conversaciones del Consejo Municipal de San Salvador para discutir cómo solucionar el problema de las ventas en las calles del centro de San Salvador, las diferentes organizaciones del sector informal no pudieron presentar una propuesta unitaria ante tal problemática, es más, algunos de los profesionales independientes que representaban a sindicatos del sector informal no tomaban interés en la problemática, ya que ésta les era ajena.
- ii) La dificultad para involucrar en la actividad organizativa a las trabajadoras y trabajadores de este sector, dado que si se dedican a esta actividad dejan de percibir ingresos.
- iii) La inestabilidad laboral y la movilidad de la mano de obra en este sector. Por ejemplo, las trabajadoras y trabajadores por subcontrato no tienen un empleo asegurado permanentemente y en un momento pueden estar en una actividad y otro momento en otra. La movilidad geográfica es otro elemento que dificulta el trabajo de organización en este sector.

iv) Algunos dirigentes de sindicatos del sector formal tienen una actitud de desprecio por los sindicatos del sector informal.

6. Alianzas estratégicas de los sindicatos con otros sectores de la sociedad civil para organizar a las trabajadoras y trabajadores del sector informal

Uno de los aspectos importantes del trabajo sindical en el sector informal es el establecimiento de alianzas con las organizaciones sindicales del sector formal y con otras organizaciones o entidades de la sociedad civil. Uno de los niveles en que se dan estas alianzas es en la integración de las organizaciones del sector informal a las confederaciones y federaciones o a las centrales sindicales, sean éstas legales o de hecho. En el caso de El Salvador, todas las confederaciones y centrales existentes aglutinan a sindicatos o asociaciones de trabajadoras y trabajadores del sector informal. Actualmente existen diversos esfuerzos de unidad de las organizaciones sindicales salvadoreñas, los cuales incluyen a organizaciones del sector informal. Estos esfuerzos pueden dar buenos resultados en cuanto al fortalecimiento de la organización y en la defensa de los intereses de las trabajadoras y trabajadores del sector informal.

Otro nivel de alianzas se da a través de la incorporación a redes nacionales o regionales de la sociedad civil que aglutinan a diversos sectores laborales, campesinos, comunales, ONG, micro y pequeñas empresas, movimientos de mujeres, etc.

En la Región Centroamericana existen dos agrupamientos de la sociedad civil: la Iniciativa Civil por la Integración Centroamericana (ICIC) y el Comité Centroamericano de Coordinación Intersectorial (CACI), que aglutinan a diversas organizaciones de la sociedad civil centroamericana. Las organizaciones sindicales tanto del sector formal como del informal participan en estos agrupamientos a través de organizaciones laborales de carácter regional como son la Confederación de Trabajadores Centroamericanos (CTCA), la Coordinadora Centroamericana de Trabajadores (COCENTRA) y la Confederación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT). La presencia en estas redes regionales adquiere una importancia sustancial por ser la vía a través de la cual las organizaciones laborales pueden influir en el proceso de integración y promover programas regionales de mejoramiento de las condiciones de empleo,

ingresos y de la calidad de vida de las trabajadoras y los trabajadores del sector informal.

Los sindicatos pueden incluso establecer alianzas con instituciones privadas o estatales para brindar capacitación, asistencia técnica, oportunidades crediticias, etc. a las trabajadoras y trabajadores del sector informal.

7. Consideraciones finales y guías de acción para los sindicatos en el sector informal

7.1. Papel de los sindicatos a favor de trabajadoras y trabajadores en el sector informal

Es innegable que los sindicatos pueden desarrollar una labor importante a favor de los intereses de las trabajadoras y los trabajadores del sector informal desde múltiples ámbitos de acción, tales como:

- contribuir a la organización de las trabajadoras y trabajadores del sector informal para la defensa de sus intereses y el impulso de programas que permitan mejorar las condiciones de empleo, los niveles de ingreso y de vida en este sector;
- representar al sector negociando con diversas entidades gubernamentales, municipales, privadas, de la sociedad civil, etc., en aspectos relacionados con su problemática;
- promover programas propios de capacitación para las trabajadoras y trabajadores del sector informal o gestionar estos programas ante distintas instancias que lo desarrollan;
- proporcionar información y asesoría sobre oportunidades crediticias, de empleo, de formación, etc., que puedan beneficiar al sector;
- apoyar a organizaciones del sector en la formulación e impulso de programas de desarrollo del sector, ya sea con fondos propios o gestionando fondos de la cooperación para dicho objetivo;
- promover reformas en el marco legal e institucional relacionado con el sector informal, así como formular propuestas ante las medidas de política o legales impulsadas por instancias gubernamentales, municipales o privadas.

Respecto al papel que pueden desempeñar los sindicatos en el sector informal, OIT ha señalado lo siguiente: «Es obvia la utilidad de las organizaciones de productores y trabajadores

del sector no estructurado, ya que deparan la posibilidad de evaluar las necesidades y dificultades y de concebir las medidas estratégicas oportunas. Las organizaciones ayudan a las unidades económicas a poner en común sus recursos para alcanzar unos objetivos idénticos, y sirven de intermediarios con el Estado y/o con otras instituciones. Pueden contribuir a subsanar las imperfecciones del mercado en lo que se refiere al suministro de bienes de capital o materias primas, o a la prestación de servicios de apoyo por medio de una negociación colectiva sobre los precios de producción en el caso de la subcontratación. Pueden incluso facilitar la modificación de las normas. Pueden negociar asimismo con otros grupos de intereses que compitan por hacerse con los mismos recursos y servicios, maniobrar para conseguir ser reconocidos y prestar apoyo a sus reivindicaciones. También pueden contribuir a reafirmar la identidad social de sus miembros y facilitar la reglamentación y la integración social. Además, por razones prácticas las autoridades públicas prefieren tratar con una organización que actúa en nombre de un grupo de personas, y no con un segmento 'invisible' de la población»⁷.

7.2. Medios con que cuentan actualmente los sindicatos para desarrollar sus estrategias hacia el sector informal

Aunque de forma bastante limitada, los sindicatos cuentan actualmente con diferentes medios para desarrollar su trabajo a favor de la población trabajadora del sector informal. Entre estos medios se pueden mencionar:

- la constitución de bolsas de trabajo;
- la creación de equipos de asesoría jurídica;
- el impulso de proyectos de generación de empleo, por ejemplo mercados sobre ruedas, ferias móviles;
- los acuerdos con instancias gubernamentales, privadas y ONG que apoyan a las trabajadoras y trabajadores del sector informal en el ámbito de la capacitación y del crédito;
- el desarrollo de programas de crédito al sector informal, ya sea con fondos propios o mediante la gestión con entidades de cooperación para tal propósito.

7.3. Necesidades de los sindicatos para desarrollar experiencias exitosas en el sector informal

Las organizaciones sindicales deben tomar conciencia de la importancia del sector informal en la vida económica y social del país, de la tendencia hacia la informalización del empleo y, por tanto, de la necesidad del trabajo organizativo en este sector, no sólo por su papel en el mejoramiento de las condiciones de vida de las trabajadoras y trabajadores de este sector, sino también porque de este trabajo depende en gran medida el futuro del movimiento sindical.

La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) ven el trabajo de los sindicatos en el sector informal como una necesidad de sobrevivencia del sindicalismo al señalar que: «El sindicalismo fue un espacio predominantemente masculino y de los asalariados formales, y está estructurado sobre esa óptica. Para su propia sobrevivencia, tiene que abrirse sin temores ni prejuicios a las mujeres. También debe abrirse a otros conjuntos específicos, como los/as trabajadores/as informales no asalariados/as, de las maquilas y de las empresas terciarizadas o subcontratistas»⁸.

En concreto, algunas de las necesidades que los sindicatos tienen para poder desarrollar sus estrategias hacia el sector informal son:

- analizar la situación del sector informal y de las estrategias a seguir hacia este sector;
- preparar cuadros para desarrollar el trabajo organizativo y de apoyo en el sector informal;
- fortalecer los lazos de cooperación con organizaciones no sindicales del sector informal, instancias gubernamentales, municipales y privadas, para impulsar programas de desarrollo conjuntos; y
- promover el trabajo unitario entre las diversas confederaciones, centrales y otras instancias sindicales.

7.4. Estrategias alternativas de los sindicatos para la organización en el sector informal y la lucha por los intereses de las trabajadoras y trabajadores de este sector

Estas estrategias se pueden enumerar a continuación:

- i) El fortalecimiento del trabajo de los sindicatos en el sector informal y de los logros que se pueden obtener a favor de la población trabajadora del sector informal requiere nuevas actitudes y acciones y estrategias de los sindicatos hacia este sector.
- ii) Al igual que en el sector formal, los sindicatos deben ser los defensores de los derechos de las trabajadoras y trabajadores del sector informal, trabajando por el respeto a los derechos humanos y el cumplimiento de las normas laborales, y promoviendo una legislación acorde con las condiciones del sector informal.
- iii) Los sindicatos deben fortalecer su papel de instancias de expresión y defensa de los intereses de las trabajadoras y trabajadores del sector informal ante las instancias gubernamentales, municipales, sector privado, organismos de apoyo como las ONG, movimientos juveniles y de mujeres, etc. Al mismo tiempo, deben apoyarlos para generar oportunidades de empleo, de capacitación y formación, de acceso al crédito, etc. Los sindicatos, además de abrir espacios, pueden brindar información a los interesados sobre estos aspectos.

En el marco de la capacitación y formación, los sindicatos pueden impulsar programas que permitan elevar la calificación de la mano de obra ubicada en el sector informal, conocer y utilizar las nuevas tecnologías y mejorar la gestión de las microempresas.

El impulso de programas en el que participen las hijas y los hijos de las trabajadoras y trabajadores del sector informal es una acción que daría buenos frutos a corto y mediano plazo para el mejoramiento de las condiciones de ingresos y de vida de las familias que trabajan en este sector.

- iv) Los sindicatos, como instancias legales, pueden promover programas de crédito, capacitación, generación de empleo, etc., conjuntamente con instituciones crediticias, fondos especiales de apoyo al sector

informal, instancias de formación profesional, agencias de cooperación y ONG.

- v) Es importante que los sindicatos brinden apoyo frente a las necesidades inmediatas del sector informal, pero también deben ir más allá, impulsando acciones orientadas a modelos de desarrollo incluyentes que permitan cambiar las condiciones de trabajo en el sector informal, de distribución del ingreso nacional y de sus condiciones de vida.
- vi) Esto implica para los sindicatos entrar en el marco de las propuestas, en la discusión y concertación con otros sectores económicos, sociales e institucionales de políticas y programas de desarrollo a nivel nacional y regional, que incorporen medidas a favor de la población que trabaja en el sector informal. Lo que a su vez requiere que los sindicatos sean organizativamente fuertes para poder incidir en los espacios de decisión sobre las políticas económicas y sociales.
- vii) Los sindicatos pueden ofrecer servicios a distintas entidades que desarrollan programas de formación y capacitación técnica. Esto, al mismo tiempo que beneficia a las trabajadoras y trabajadores del sector informal, puede ser una oportunidad para fortalecer la organización sindical y generar ingresos para los sindicatos, los cuales pueden ser utilizados para desarrollar acciones de apoyo al sector informal en cuanto a la mejora de sus condiciones de empleo y el trabajo organizativo.

Bibliografía

- CIOSL/ORIT: Documento Político-Sindical aprobado por el XIV Congreso Continental de CIOSL/ORIT, 22-24 de abril de 1997: *Democracia, desarrollo y sindicatos*. Santo Domingo, República Dominicana.
- David, Natacha: «Inventar el sindicalismo del sector informal», *El Mundo Sindical*, CIOSL/ORIT, núm. 9, septiembre de 1998.
- Kandel, Susan; Lazo, Francisco: *Créditos para los sectores populares en El Salvador*, San Salvador, FUNDE, 1998.
- Ministerio de Economía: *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, 1996.
- Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social: *Indicadores Económicos y Sociales 1987-1989*, San Salvador, 1990.
- OIT: *El dilema del sector no estructurado*, Memoria del Director General (parte I), Conferencia Internacional del Trabajo, 78.ª reunión, Ginebra, 1991.
- . *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999: Empleabilidad y mundialización, papel fundamental de la formación*, Ginebra, septiembre de 1998.

- . *El trabajo en el mundo 1997-1998. Relaciones laborales, democracia y cohesión social*, Ginebra, 1997.
- . Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo: Informe de la Conferencia, Ginebra, 19-28 de enero de 1993.
- PNUD: Directorio de Organizaciones Privadas para el Desarrollo de El Salvador, San Salvador, 1998.
- UNESCO: «Participación de las mujeres en la economía», *En -ciclopedia Económica Popular*, volumen II, San Salvador, octubre de 1998.

Notas

¹ OIT: *El dilema del sector no estructurado*, Memoria del Director General (Parte I) a la Conferencia Internacional del Trabajo, 78.^a reunión, Ginebra, 1991, pág. 13.

² OIT: Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Informe de la Conferencia, Ginebra, 19-28 de enero de 1993.

³ Véase Ministerio de Economía, *op. cit.*

⁴ Véanse Kandel, Susan; Lazo, Francisco: *Créditos para los sectores populares en El Salvador*, San Salvador, FUNDE, 1998.

⁵ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1998. Directorio de Organizaciones Privadas para el Desarrollo de El Salvador, San Salvador.

⁶ OIT: *El dilema del sector no estructurado*, *op. cit.*, pág. 45.

⁷ OIT: *El trabajo en el mundo 1997-1998. Relaciones laborales, democracia y cohesión social*, 1997-1998, pág. 206.

⁸ CIOSL/ORIT: XIV Congreso Continental, 22-24 de abril de 1997, Santo Domingo, República Dominicana.

Anexo

Siglas de las organizaciones sindicales salvadoreñas

CGS	Confederación General de Sindicatos
CTD	Central de Trabajadores Democráticos
CTS	Central de Trabajadores Salvadoreños
CUTS	Central Unitaria de Trabajadores Salvadoreños
FEASIES	Federación de Asociaciones y Sindicatos Independientes de El Salvador
FESTES	Federación de Sindicatos de Trabajadores de El Salvador
FESINCONSTRANS	Federación de Sindicatos de la Construcción, y Similares, Transporte y otras actividades
FESINTRABS	Federación de Sindicatos de Trabajadores del Alimento, Bebidas y Similares
FESTICES	Federación Sindical de Trabajadores Independientes del Comercio de El Salvador
FESTRAES	Federación Sindical de Trabajadores de El Salvador
FLATICOM	Federación Laboral de Sindicatos Independientes del Transporte, Comercio y Maquila
FUSS	Federación Unitaria Sindical de El Salvador
OSILS	Organizaciones Sindicales Libres
UPD	Unión Popular Democrática
UNTS	Unión Nacional de Trabajadores Salvadoreños
