

Sindicalismo y sectores informales

Sandoval-M., Luis

Luis Sandoval M.: Colombiano. Director del Instituto Sindical María Cano-ISMAL (Colombia); ex dirigente sindical del sector público.

Aquello que se ha denominado impotencia del sindicalismo frente al sector informal constituye un fenómeno vinculado a los profundos cambios que se están operando en todos los ámbitos del mundo del trabajo. La respuesta a los procesos de informalización debe inscribirse en el marco de una estrategia sindical global con fundamento en posiciones del propio movimiento sindical y en el valioso aporte de observadores y analistas de los movimientos sociales. En dos grandes líneas se sintetiza lo que ha venido realizando y lo que podría hacer el sindicalismo frente al sector informal: una esfera de acción organizativa y solidaria, y otra de acción frente al Estado. Urge el surgimiento de una nueva conciencia social, así como el examen crítico de los mecanismos de concertación y de la eficiencia del Estado en el combate contra la pobreza en nuestros países.

El interrogante que se plantea expresa una inquietud generalizada en el movimiento sindical de América Latina; el descenso, matizado pero severo, de las tasas de sindicalización en todo el continente, advertido en los últimos lustros al tiempo que se producía un acentuado proceso de desindustrialización y de expansión del sector informal de la economía, constituyó el primer dato sólido que daba soporte a la inquietud creciente. Al término de la década de los ochenta los factores de inquietud aparecen mucho más claros en términos no sólo de cobertura organizativa sino del deterioro de las conquistas sociales que de ordinario están asociadas a la presencia y acción del sindicalismo: el salario y la negociación colectiva.

El descenso de la sindicalización

Efectivamente el sector informal experimentó en los últimos diez años un crecimiento que algunos analistas califican de desmesurado o patológico¹. En 1980 el peso del sector informal urbano y del sector tradicional rural era en promedio del 45%, oscilando entre el 74% para algunos países y el 24% para otros. Entre 1980 y 1987 el sólo sector informal urbano, empresas familiares y pequeñas empresas, creció a un ritmo de 6.6% anual, mientras el empleo del sector público crecía solamente en 4.1% y el de empresas grandes en un exiguo 0.5%². De la población económicamente activa (PEA) ocupada en Colombia en 1970 el 30% correspondía al sector informal, ya en 1984 el empleo informal representaba el 55% del empleo total en las cuatro principales ciudades y el 63% en ciudades intermedias³.

Diversos investigadores y el propio movimiento sindical han señalado que la extensión alcanzada en América Latina y el Caribe por el trabajo no asalariado y asalariado en unidades económicas de muy baja productividad, ha constituido el principal factor explicativo de que los trabajadores de la región tengan un grado limitado de organización. A comienzos de los ochenta el promedio de sindicalización de la PEA era de aproximadamente 20%, con extremos del 35% para algunos países y menos del 10% para otros. La opinión general es que este promedio se ha deteriorado sensiblemente en los últimos años como se confirma por las cifras que van apareciendo según estudios en los diferentes países. En Colombia, la tasa de sindicalización descendió del 13.4% en 1965 al 7.8% en 1990. Sólo entre 1980 y 1984 el número de sindicalizados disminuyó en un 27% afectándose mayormente, en orden de importancia, los sectores manufacturero y el sector de servicio. Del total de sindicalizados (880.155) puede estimarse que una tercera parte pertenece al sector informal, pero en términos globales la sindicalización del sector informal sólo representa el 1.5% de la PEA⁴. No hay información indicativa de que ocurra algo sustancialmente diferente con la sindicalización del sector informal en el conjunto de los países de América Latina y el Caribe, mientras sí está comprobado que en la mayor parte de los países el sector informal es mayor que el formal representando ya mucho más del 50% de la PEA.

¹Francisco Iturraspe: «La crisis del sindicalismo en los países de la subregión andina», Caracas, 1988 (mimeo), p. 72.

²ORIT: El Sector Informal y el Movimiento Sindical en América Latina y el Caribe - Un diagnóstico y propuestas para la acción, CIOSL, Bruselas, 1988, pp. 8-11.

³Jesús Galindo: «El Sector Informal en Colombia», Bogotá, 1989, p. 120 (mimeo).

⁴Departamento Nacional de Planeación: «Situación Sindical y Proceso de Modernización Económica», Bogotá, junio de 1990, p. 25 (mimeo).

La ocupación desprotegida

La preocupación sindical es perfectamente sólida: los trabajadores informales en su mayor parte ni son sindicalizables, ni gozan de las garantías mínimas de protección social. En términos generales el sector informal está conformado por la empresa familiar (hasta 5 personas), las microempresas (hasta 10 personas), los servicios personales (servicio doméstico) y las múltiples formas de subcontratación; a estas situaciones básicas se añaden las de los asalariados vinculados a empresas formales pequeñas, medianas y grandes, de manera fraudulenta o clandestina, los trabajadores independientes o por cuenta propia y en algunos casos, los socios o empleados de cooperativas u otras formas del sector social de la economía. La desprotección social de la mayor parte de quienes conforman la fuerza laboral de estos subsectores, asalariados o no asalariados, radica en que por lo general no tienen contratos de trabajo ni están vinculados al sistema de seguridad social. En reciente trabajo Julio Godio ha graficado acertadamente el alcance de la desprotección social mostrando cómo ella alcanza, inclusive, a franjas significativas del sector formal y cómo quedan a salvo algunos espacios del sector informal⁵.

La impotencia...

No obstante lo anterior, el Informe de ORIT sobre el Sector Informal (1989), intenta rescatar ciertas formas de organización y protección que surgen en el sector informal y que «pueden considerarse la expresión de un nuevo sindicalismo de crisis o de la pobreza, manifestación del agravamiento del problema del empleo y los ingresos», y describe cuatro formas organizativas:

«- Los comités de defensa de los trabajadores informales ambulantes, que los representan ante las autoridades municipales, por ejemplo ante la persecución policial, en el caso de que sus actividades estén reglamentadas y ello les traiga problemas a su desempeño habitual

- Regulaciones internas a las mismas empresas informales, que actúan para defender un espacio económico determinado, ya conseguido o para repartírselo entre un grupo de candidatos a hacerlo. Se trata de mecanismos que establecen barreras de entrada a otros trabajadores, estipulando un número máximo fijo de personas para aprovechar determinado mercado

⁵Julio Godio: «Situación actual del sindicalismo en América Latina», FESCOL - ISMAC - ENS, Bogotá, 1988, p. 52.

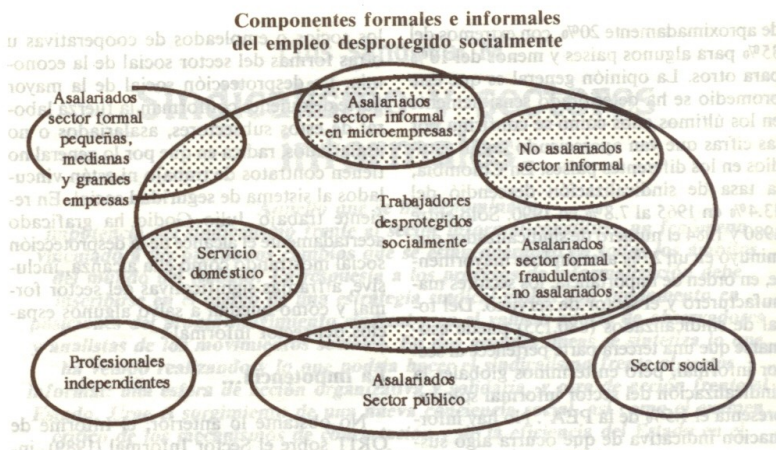
- Talleres laborales formados a partir de instituciones no gubernamentales, bajo la forma de asistencia técnica para la producción o venta
- Otras formas poco convencionales, pertenecientes a estrategias de supervivencia en un sentido más general y que merecen un comentario más extenso»⁶.

Pero estos intentos están lejos de tener una extensión significativa y de cumplir con los objetivos que se proponen. Aparte de los sindicatos de trabajadores independientes (vendedores ambulantes, fotógrafos de turismo, lustrabotas, loteros...), al parecer son los microempresarios los que están haciendo los mayores esfuerzos de organización con algún resultado. En Colombia, por estímulo del Plan Nacional de Microempresas, establecido en 1983, se ha creado la Confederación Nacional de Microempresarios que se propone darle alguna cohesión al menos a una parte del millón docientas mil microempresas existentes en el país.

No han faltado ciertamente esfuerzos e iniciativas de diversa índole en procura de la organización del sector informal con miras a mejorar la situación económica, laboral y social de quienes lo conforman. Sin embargo, comienzan a darse opiniones y análisis, cada vez más frecuentes, que llaman la atención sobre la «impotencia del sindicalismo frente al sector informal». Un estudioso chileno observaba al respecto, de manera casi concluyente: «Se podría imaginar que una manera como el sindicalismo expandiera su radio de influencia fuera la incorporación a su acción del sector informal. Sin embargo, ello no ocurre, no ha ocurrido y no es fácil que ocurra por el hecho fundamental de que en el sistema informal no hay patronos, no hay empresarios»⁷. Recientemente con el argumento de la defensa del espacio público, la Alcaldía Mayor de Bogotá retiró a los vendedores ambulantes y estacionarios de algunas calles principales de la ciudad y los concentró (sic) en espacios especialmente preparados para ellos, lo cual obviamente hizo que perdieran casi en un ciento por ciento las posibilidades de ventas. Preguntado uno de los principales dirigentes gremiales para qué había servido el sindicato respondió sin rodeos: «Prácticamente para nada». No es frecuente tampoco que las organizaciones del sector informal cuenten con el respaldo efectivo del movimiento sindical a pesar de que las pocas existentes, de ordinario, pertenecen a las centrales obreras del país.

⁶ORIT: op. cit., p. 15.

⁷Manuel Barrera: «El Movimiento de los Excluidos» Nueva Sociedad n° 90, 1987, p. 132.X



Mirando más a fondo

Sin ahondar en más cifras, testimonios y opiniones, es necesario decir que quizás ya sea tiempo de ir modificando el enfoque sindical corriente sobre el denominado sector informal. Ante todo, no es tan exacto que la «causa» de la baja tasa de sindicalización esté en el inmenso crecimiento del sector informal; visto de manera menos inmediata el crecimiento del sector informal y el concomitante decrecimiento del sector formal constituyen dos facetas de un mismo fenómeno originado en el complejo proceso de la economía mundial en las últimas décadas, y particularmente de la latinoamericana, a partir de los años setenta, agravado por la crisis, el peso de la deuda y la innovación tecnológica en los ochenta. Con esta visión, el informe preparado por Swasti Mitter para la CIOSL, en 1989, expresa sucintamente: «Es primordial reorientar la visión si los sindicatos desean sobrevivir como organizaciones de los trabajadores en el futuro. Ello se debe a los fundamentales cambios que está experimentando el mundo laboral planteando nuevos desafíos a la fuerza organizativa de los sindicatos. Los contratos de empleo y las condiciones de empleo están actualmente alterándose visiblemente bajo el efecto de los cambios tecnológicos; el empleo flexible; la descentralización de la producción y los reajustes estructurales. Las antiguas estrategias parecen ser insuficientes en este nuevo ambiente para proteger a los miembros tradicionalmente reclutados por los sindicatos. En las zonas desarrolladas y en vías de desarrollo del mundo la cifra de trabajadores protegidos por contratos de empleo seguro declinan y en su lugar aumenta alarmantemente la cifra de trabajadores informales reduciendo la mano de obra

sindicalizada en los lugares de trabajos organizados. Ello sólo podría invertirse si las movilizaciones de los sindicatos existentes se amplía para reclutar a trabajadores del sector no organizado, un sector que hasta hace poco permanecía fuera del alcance de los principales movimientos sindicales»⁸.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, la estrategia no puede ser simplemente y a toda costa «encontrar maneras efectivas de formalizar el sector informal», sino que «es necesario que las organizaciones de trabajadores incorporen a su estrategia general la consideración explícita del sector informal, por ser la manifestación cuantitativamente más importante y compleja del problema ocupacional, que lleva a una proporción cada vez mayor de empleos no sindicalizables»⁹.

Adicionalmente es preciso clarificar que no se habla de la impotencia del sindicalismo en el sector informal suponiendo que esté comprobada su eficacia o simplemente la conservación inmodificada de su presencia y de sus conquistas en el sector formal de la economía. La crisis de la organización sindical tradicional, en menor o mayor medida, toca a todos los ámbitos del mundo del trabajo, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados o dependientes, tanto en el sector formal como en el informal de la economía. No se trata de hacer más eficaz el sindicalismo en el sector informal para completar un rompecabezas que ya esté satisfactoriamente armado en todas sus partes restantes, se trata de hacerse a una nueva visión, a una estrategia global «si los sindicatos desean sobrevivir como organizaciones de los trabajadores en el futuro».

Una aproximación más detallada a los cambios que han ocurrido y continúan ocurriendo y al sentido que ellos tienen, es indispensable antes de formular o sugerir algunas hipótesis relacionadas con una nueva estrategia de acción del movimiento sindicalizado. Al respecto, Alejandro Bernal, sociólogo e investigador colombiano, ha hecho una magnífica síntesis - cuadro que muestra bien los efectos del modelo de crecimiento en la estructura del empleo y de la clase trabajadora y los impactos en el sindicalismo.

«La complejidad y extensión del proceso productivo, concluye Bernal, y la ampliación de un medio de producción a nivel transnacional, a cuyo servicio se encuentra la mayor parte de la población, aún sin relaciones salariales directas, están rebasando y superando las concepciones tradicionales sobre clase trabajadora, sobre relaciones de trabajo y sobre organización de clase que históricamente ha adoptado el

⁸Swasti Mitter: «La organización de los Trabajadores y Trabajadores en el Sector Informal» (Informe preparado para la CIOSL), Bruselas, 1989, p. 40.

⁹ORIT: op. cit., p. 11.

sindicalismo. Por último, el acelerado deterioro de la calidad de vida de la población en general, que supera también las reivindicaciones puramente sindicales, da lugar a la búsqueda de un mejoramiento por cauces distintos a las usuales organizaciones de clase, lo que limita aun más las perspectivas de sindicalismo en orden a la reivindicación global de la clase y su capacidad para movilizarla en función de esa reivindicación»¹⁰.

Efectos del modelo de crecimiento en la estructura del empleo y clase trabajadora e impactos en el sindicalismo	
Efectos en la estructura del empleo y clase trabajadora en general	Efectos en las condiciones de vida de la población
Incorporación selectiva de categorías y estratos al trabajo asalariado y para actividades económicas funcionales al modelo.	Reducción relativa de representatividad en actividades económicas estratégicas para el modelo y estancamiento en actividades de control tradicional.
Diferenciación creciente de la estructura laboral y estratificación interna de la fuerza de trabajo.	Reducción general de la representatividad a determinados estratos de la fuerza de trabajo.
Importancia del subempleo, del empleo temporal y de la intermediación, en el mercado de trabajo.	Esquemas de organización poco aptos para el encuadramiento de situaciones de subempleo y empleo temporal y enfrentar la intermediación laboral.
Marginación creciente de sectores de la fuerza de trabajo. Reducción de categorías asalariadas. Ampliación y articulación parcial del sector informal.	Formas de organización y de movilización superadas por la importancia creciente del trabajo no asalariado.
Extensión de la situación de clase trabajadora a la mayoría de la población sin relaciones salariales directas, pero al servicio de un medio de producción internacionalizado.	Concepciones tradicionales de clase trabajadora y de relaciones de trabajo superadas por la nueva situación de clase y la ampliación del medio de producción.
Deterioro acelerado de la calidad de vida de la población en general. Búsqueda de reivindicaciones por canales distintos de la organización de clase tradicional.	Reivindicaciones «sindicales» superadas por deterioro general. Limitación creciente para la reivindicación global de la clase y de la capacidad para su movilización.

Esta panorámica que concuerda con el análisis de otros estudiosos y del propio movimiento sindical, sugiere que no puede haber respuesta adecuada a la problemática del denominado sector informal sino dentro de una opción global de rediseño de la orientación, las formas organizativas y las modalidades de acción del sindicalismo, así como de sus relaciones con otras fuerzas o movimientos sociales y, sobre todo, de su postura frente al Estado y su capacidad de incidencia en él.

¹⁰Alejandro Bernal: «La consolidación del crecimiento dependiente, sus impactos en la estructura del empleo y sus efectos en el sindicalismo», DIEPCGT, Colombia, 1989, pp. 52-54 (mimeo).

Premisa básica

Cualquier diseño de estrategia tiene que partir de la premisa de la pervivencia de la combinación formal/informal en el proceso económico de las próximas décadas. En América Latina podríamos decir que apenas estamos en los albores de este período. «La creencia en la diferencia del sector informal todavía existe en algunos círculos; pero también hay una cantidad de investigaciones que contradicen este mito. Para empezar, la extensión del sector informal no es sólo una peculiaridad del mundo menos desarrollada. Por consiguiente, es poco probable que desaparezca en el proceso de desarrollo del mundo pobre»¹¹. Ciertamente se discute y aun se cuestiona la validez de los conceptos de formal e informal para identificar y comprender los fenómenos económicos en curso. En particular se señala que «el atractivo simplificador de las dicotomías ha llevado a la reducción de una gama muy variada de situaciones a sólo dos extremos»¹². Sin embargo, se reconoce que «los enfoques que buscan explicar el funcionamiento de los mercados de trabajo con base en la dicotomía formal/informal constituyen los más recientes esfuerzos teóricos por interpretar la persistencia de muy bajos niveles de vida en importantes estratos de la población urbana latinoamericana. En gran medida, estos enfoques manifiestan el desencanto de los estudiosos de la realidad latinoamericana ante los efectos indeseables que la aplicación de los modelos de industrialización por sustitución de importaciones tuvo sobre la distribución de los ingresos y sobre las características de empleo de las masas trabajadoras del continente»¹³.

Ahora bien, los cuatro enfoques básicos existentes se refieren a procesos de largo alcance cuyo agotamiento de ninguna manera está a la vista en la perspectiva histórica latinoamericana; a su vez cada uno de ellos pone énfasis en factores diversos del proceso global o en la coexistencia e interrelación de diversos procesos en curso. Según el enfoque latinoamericano de la OIT - PREALC, «el proceso de modernización ha estado históricamente asociado en Latinoamérica a la explosión demográfica y a un acelerado proceso de urbanización. En este contexto, el alto grado de concentración económica y la adopción indiscriminada de tecnologías capital intensivas, hicieron virtualmente imposible absorber una creciente oferta laboral, generando un excedente estructural de mano de obra. Para la mayor parte de los trabajadores latinoamericanos, la pérdida del empleo asalariado o la imposibilidad de su obtención, implica altos riesgos en términos de las posibilidades de supervivencia. Situación ésta fundamentalmente diferente a la de los trabajadores de los países desarrollados amparados por amplios sistemas de seguridad social. En un con-

¹¹ Swasti Mitter: Op. cit., p. 23.

¹² Vanessa Cartaya: «El Confuso Mundo del Sector Informal», Nueva Sociedad n° 90, 1987, p. 86.

¹³ ibid; p. 76.

texto de alto riesgo, las estrategias de los trabajadores tienden a orientarse a la búsqueda de alguna fuente de ingresos, por inestables que éstos sean, a través de la autogeneración de oportunidades de empleo»¹⁴.

Según el enfoque neomarxista, se «llega a conclusiones diferentes sobre la viabilidad del sector informal, con base en un análisis de las estrategias de las unidades productivas del sector formal. El enfoque plantea la funcionalidad del sector informal únicamente como medio para reducir los costos de producción asociados a la gestión de mano de obra y para evitar los riesgos inherentes a determinados mercados de factores o de productos. En determinados contextos socioeconómicos, la subcontratación de las pequeñas empresas familiares o el recurso a trabajadores bajo la forma de contratos que en realidad son formas encubiertas de salarización, constituirían para las firmas estrategias pendientes a eludir las cargas sociales. Al mismo tiempo, la existencia de este sector permite mantener bajos salarios en las empresas modernas»¹⁵.

Según el enfoque originado en los países desarrollados, «los límites intrínsecos al modelo de producción de masas llevaron a las empresas, en un intento de mantener sus anteriores niveles de rentabilidad, a la experimentación con nuevas formas de organización de la producción y gestión de la mano de obra, caracterizables bajo el término general de flexibilización: ajuste de los equipos a una demanda variable, adaptabilidad de los trabajadores a tareas variables, posibilidad de variar el empleo y la duración del trabajo en función de la coyuntura, sensibilidad de los salarios a la situación coyuntural de las empresas y del mercado de trabajo. Modificaciones necesarias en la organización de las empresas a fin de ejercer un mayor control sobre un mercado caracterizado por su inestabilidad»¹⁶.

Y, finalmente, según el enfoque neoliberal cuyo máximo exponente ha sido Hernando de Soto, «la economía informal es entendida fundamentalmente como el predominio de actividades no declaradas o extra legales, pero lícitas; y como la mayor evidencia de la necesidad de regresar a un modelo competitivo de regulación de los mercados, desechando definitivamente las políticas de corte keynesiano... Apoyándose en investigaciones econométricas y en estudios de casos se intenta demostrar que el origen de la economía informal está en la excesiva regulación pública, expresada en el mercado laboral a través de la existencia de trabas al despido de trabajadores y regulación de los salarios. En otras palabras, los obstáculos al libre

¹⁴Ibid; p. 81.

¹⁵Ibid; p. 83.

¹⁶Ibid; p. 82.

juego de la oferta y la demanda obligan a las empresas a evadir los controles y disposiciones oficiales, mediante el establecimiento de empresas no registradas»¹⁷.

En resumen, la realidad con la que el movimiento sindical va a tener que convivir por un largo tiempo es la de la fragmentación cada vez mayor de los mercados de trabajo, la diversificación de las formas de inserción de la fuerza laboral y lo que podría llamarse la «desalarización» de las relaciones laborales. Hay una informalidad que surge de abajo y de la periferia, del excedente estructural de fuerza de trabajo, del esfuerzo de los pobres por encontrar formas de supervivencia. Es la informalidad típica y propia de América Latina. Hay una informalidad que surge de arriba y del centro, de la necesidad de flexibilizar costos por razón de la inestabilidad de los mercados y de la conveniencia de descentralizar procesos en virtud de las posibilidades creadas por las nuevas tecnologías. Es la informalidad que surge en los países desarrollados. Hay una informalidad que se canaliza por la vía de la organización y el ascenso de las mayorías para incidir en el Estado y buscar el cambio social. Hay una informalidad que se canaliza por la vía de revivir el espíritu de libre empresa y la competencia, y que se propone dar nueva actualidad al ideal del desarrollo capitalista clásico. En todas estas situaciones y procesos - que no se dan aislados sino interrelacionados, a veces contrapuestos, a veces complementarios, en unidades productivas chicas y grandes, en la ilegalidad y legalidad, en el atraso y en medio de grandes innovaciones -, son cada vez más numerosos los trabajadores, en varios países, la mayoría de la PEA, los que quedan en situación de desprotección. Por ello, desde el punto de vista sindical, «lo mejor es delinear la informalidad de un sector productivo en términos de la vulnerabilidad de los trabajadores mismos... Si la vulnerabilidad de los trabajadores es el criterio de la informalidad del empleo, algunos trabajos, aun en la economía principal, pueden fácilmente ser descritos como informales»¹⁸.

Estrategia global

Es indudable que en la época más reciente, con fundamento en aleccionadoras experiencias y en análisis de mayor hondura, el movimiento sindical ha dado pasos importantes hacia la formulación de una estrategia global alternativa que incorpore explícitamente al sector informal. Analistas y sindicalistas concuerdan en que es preciso que «el sindicalismo se planteé una estrategia política dirigida a que su presencia en la sociedad sea ampliamente reconocida como forma de cumplir de manera más completa con sus afiliados»¹⁹, y con el conjunto de los trabajadores en

¹⁷Ibid; p. 84.

¹⁸Swasti Mitter: op. cit. p. 1.

¹⁹ORIT: op. cit. p. 31.

general asumiendo las múltiples y diversas formas y condiciones en que hoy se realiza el trabajo. En el marco de esta nueva visión que progresivamente se abre paso, en lo referente al sector informal se advierten dos grandes vertientes o líneas de acción del sindicalismo: una línea de acción organizativa y solidaria y otra de acción frente al Estado. Es preciso desarrollar y fortalecer estas líneas de acción con intercambios de experiencias y nuevas sugerencias en todos los órganos.

Organización y solidaridad

En la línea de acción organizativa y solidaria pueden ubicarse los esfuerzos de sindicalización de los asalariados del sector informal y trabajadores independientes, la promoción de formas asociativas económicas (cooperativas, empresas comunitarias, etc.) y el desarrollo de relaciones de solidaridad y unidad de acción con otras organizaciones gremiales y sociales.

El avance de la sindicalización entre los asalariados del sector informal supone replantear a fondo la estructura de las organizaciones sindicales reduciendo el número de trabajadores que pueden constituir un núcleo sindical organizado y flexibilizando la legislación para que se dé cabida a los sindicatos de rama o «sindicatos universales de profesión», en tal forma que los trabajadores, cualesquiera que sea su situación salarial o contractual, puedan organizarse y actuar tanto frente a una empresa o establecimiento (formal o informal) como frente a la sociedad y el Estado. Estas organizaciones deben estar ampliamente abiertas a las mujeres y jóvenes que hoy constituyen una porción altísima de la fuerza laboral, particularmente de la que se ubica en el sector informal u ocupación desprotegida. «Es de vital importancia que a través del reconocimiento de las preocupaciones de las trabajadoras, tales como el cuidado de los niños, comida para la familia y el reparto de las tareas domésticas, los sindicatos puedan cambiar su imagen de club para hombres. Este cambio de imagen es estratégicamente vital para entrar en el sector informal»²⁰. Las organizaciones por rama o «universales» deben hacer posible también la vinculación de los trabajadores que laboran mediante sistemas de subcontrato, a destajo o en el servicio doméstico. Si son realmente abiertas, este nuevo tipo de organizaciones permitirá tornar visibles situaciones laborales hasta hoy absolutamente desconocidas. Para ello los sindicatos deben cumplir funciones atractivas para los trabajadores como las de ser vigilantes del cumplimiento de las garantías mínimas de ley, tener la facultad de preparar o visar la liquidación de todo trabajador al término de la relación laboral, canalizar subsidios del Estado en materia de alimentos y transporte mediante la distribución de cupones y, sobre todo, ser gestores y garan-

²⁰Swasti Mitter: op. cit. p. 31.

tes de la vinculación de los trabajadores al sistema de seguridad social como ha ocurrido recientemente en Colombia con el sindicato de trabajadores del servicio doméstico. «A fin de romper la imagen tradicional, en Canadá, el movimiento sindical se ha comprometido a ser un perro guardián para defender a aquellos que no pueden defenderse por sí mismos. Para lograrlo, los sindicatos están dando más énfasis a un sindicalismo social con más conciencia comunitaria, estrechando relaciones con distintos grupos de intereses...»²¹.

Se hace necesaria «la orientación y protagonismo desde las organizaciones sindicales de programas de acción aplicados al sector informal y dirigidos a estimular la cooperación y autoayuda entre miembros del sector»²². Se trata de las formas asociativas económicas, como cooperativas, empresas comunitarias y otras que, en parte, corresponden a lo que se ha dado en llamar tercer sector de la economía o economía solidaria. Estas formas asociativas pueden ser especialmente beneficiosas para los trabajadores independientes o por cuenta propia, ya que permiten organizar procesos de producción, comercialización o prestación de servicios, mediante la aplicación de los parámetros de las economías de escala. Son igualmente útiles para el aprovisionamiento a menores costos de insumos de trabajo o de bienes de consumo doméstico. Es un hecho que en muchas partes los sindicatos de trabajadores independientes y, en algunos casos, las propias centrales obreras se han dado a la tarea de promover estas formas asociativas económicas. «El desarrollo interconectado de las cooperativas y sindicatos puede también ayudar a las organizaciones donantes internacionales a canalizar fondos para los proyectos de generación de ingresos que logran, además de sus objetivos inmediatos, una solidaridad y confianza duraderas de parte de los trabajadores. La dignidad de ser reconocido como trabajador es importante en la vida de los trabajadores ocasionales; puede ser difícil lograr esta dignidad en un proyecto dirigido por organizaciones caritativas y asociaciones informales. En la actualidad, se reconoce a nivel internacional las ventajas de la vinculación entre los sindicatos y el movimiento cooperativo»²³. Cada vez son más numerosas las iniciativas que se toman en este campo en los países y mayor la aceptación y apoyo que reciben a nivel internacional. Sin embargo, hay que notar que algunos organismos sindicales internacionales, ampliamente representativos, tienen funcionando desde hace algún tiempo departamentos de proyectos socio-económicos cuya potencialidad para desarrollar iniciativas innovadoras entre grupos de trabajadores independientes aún no ha sido suficientemente comprendida por el movimiento sindical continental. «El mensaje que se recibe de todas estas experiencias es unánime: los proyectos a nivel popular tienen las mejores

²¹Swasti Mitter: *Ibid*, p. 33.

²²ORIT *op. cit.* p. 30.

²³Swasti Mitter: *op. cit.* p. 37.

posibilidades de éxito cuando se combinan con sensatez las actividades sindicales y cooperativas. Mientras que los sindicatos pueden hacer uso de su capacidad organizativa para presionar por reformas institucionales a nivel nacional e internacional, el movimiento cooperativo puede promocionar una gestión participatoria firme y democrática entre los trabajadores»²⁴.

El desarrollo de relaciones de solidaridad y unidad de acción entre el sindicalismo y otras formas de organización gremial y social, es una de las exigencias centrales de una proyección renovada de las organizaciones de los trabajadores y pieza clave de una estrategia que alcance efectivamente al sector informal. Sin duda, la previsión más razonable que se puede hacer es que el número de trabajadores sindicalizados seguirá reduciéndose dadas las características predominantes en los mercados de trabajo y las políticas implementadas por los gobiernos en función de los modelos de apertura. Pero si se reduce el peso relativo de las organizaciones existentes en la esfera de la producción y los servicios (los sindicatos), se ensancha la presencia de aquellas que corresponden a la esfera de la reproducción social (organizaciones cívicas, comunales, barriales, de pobladores, de usuarios de servicios públicos y del transporte, etc.). Todas ellas, unidas a las que surjan en el sector informal, corresponden al fenómeno de la «desalarización» de las relaciones laborales y, en conjunto, conforman la nueva clase trabajadora. En defensa de los intereses sociales de este amplísimo conglomerado, para detener su empobrecimiento y lograr estándares importantes en el nivel de vida, es que se hace absolutamente indispensable imponer la lógica de la solidaridad y de la unidad de acción por objetivos comunes de corto, mediano y largo plazo, en la perspectiva de construir un verdadero poder social. Se trata de procurar el encuentro de los movimientos sociales nuevos y viejos en un proceso de convergencia sociopolítica. El reforzamiento mutuo de las reivindicaciones levantadas por cada uno de los sectores y el entendimiento sobre objetivos concretos redundará sin duda en una mayor eficacia de la acción.

La concreción de los elementos señalados dentro de una línea de acción organizativa y solidaria requiere el desarrollo de una nueva visión de las luchas sociales, de los actores sociales y del sujeto histórico que potencialmente puede orientarse hacia una transformación en profundidad de las sociedades latinoamericanas. Sobre todo, se hace necesario un asalto «en el nivel educativo y en el grado de conciencia social de la población trabajadora»²⁵. Un inmenso y arrollador movimiento cultural

²⁴ Swasti Mitter: op. cit. p. 38.

²⁵ ORIT op. Ct. p. 30.

deberá abrirse camino desde la sociedad civil dinamizando el protagonismo social y político de las clases trabajadoras en el continente.

Frente al Estado

La línea de acción frente al Estado implica avanzar hacia «la Concertación Social con el gobierno y los empleadores del sector estructurado en el diseño de las políticas económicas (modelos de desarrollo, políticas de empleo, sistemas impositivos, negociación de la deuda externa). A este nivel, la definición de un «marco ampliado» de sectores concertativos, que incluya la representación del sector informal mediante sus organizaciones, garantizaría una mayor democratización de las decisiones, a nivel de la sociedad, y una mayor posibilidad de que se llegue a resultados favorables a las posiciones sindicales, en la medida que el sector informal tiene elementos de contacto y comparte un conjunto de necesidades con su punto de vista, a diferencia de los empleadores del sector estructurado»²⁶. Esta acción frente al Estado en una etapa más avanzada «implica la culminación del proceso de democracia económica, mediante el cambio de la sociedad expresado en nuevos instrumentos de ejercitación del poder económico para los trabajadores (cogestión, participación en las utilidades) y de acceso a la propiedad de los bienes (participación protagónica en el gobierno nacional). A este nivel la relación entre los trabajadores sindicalizados y el sector informal puede perfeccionarse, al actuar juntos en camino a un ensanchamiento de la base social de la nueva democracia a nivel político, y de acordar nuevas formas productivas que ayuden a desconcentrar el poder económico en el marco del sector social»²⁷.

Se trata ahora de identificar las propuestas macrosociales que pueden hacer más eficaz la intervención del Estado para apoyar al sector informal y mejorar, por esa vía, los ingresos de los grupos más pobres de la población. Los autores que se han ocupado del tema en el contexto latinoamericano, en particular Víctor E. Tokman, proponen un apoyo en tres grandes paquetes: uno productivo a las unidades informales, otro a las personas que trabajan en el sector, o sea de bienestar, y un paquete referente a las normas y reglamentos, o sea legal-institucional²⁸.

Apoyo productivo. Se refiere a mecanismos que permitan el acceso de las unidades productivas a recursos productivos (capital y calificación de la fuerza de trabajo) encuadrados dentro de una estrategia de desarrollo de un área de economía social

²⁶ORIT: *Ibid*, p. 33.

²⁷ORIT: *Ibid*, p. 22.

²⁸Víctor E. Tokman: «El Imperativo de Actuar. El Sector Informal Hoy» Nueva Sociedad n° 90, 1987, p. 93; Godio, julio: *op. cit.*, p. 71.

participativa y autoorganizada, que articule ofertas económico-sociales con la difusión de una cultura política democrática. Tres medidas centrales de política económica: acceso de las unidades productivas de la economía informal al régimen de licitaciones del Estado; acceso al capital de inversión y de giro con tasas de interés reguladas; y capacitación gerencial de los productores informales.

Apoyo al bienestar. Se tratará de implementar políticas para cubrir las necesidades básicas de nutrición, salud, educación y vivienda. Dado que las unidades informales se caracterizan por ser de naturaleza mixta hogar-empresa, los recursos utilizados en promoción del bienestar se potencian al liberar recursos familiares para propósitos productivos.

Apoyo legal-institucional en los aspectos empresarial, impositivo y laboral. Las empresas informales pueden ser reconocidas legalmente, para lo cual se facilitarían planes burocráticos limitando las restricciones a los requisitos sanitarios, urbanos, etc. Las empresas informales podrían ser incorporadas al sistema impositivo para lograr que a través de la fiscalización básica se mejore el funcionamiento legal de las unidades productivas, mediante la creación de un sistema selectivo de impuestos indirectos que proteja las pequeñas transacciones comerciales.

Las unidades productivas también podrían ser incorporadas al sistema nacional de relaciones laborales, pero conciliando el objetivo de proteger a los trabajadores y sus familias con la necesidad de mantener las fuentes de empleo. Los caminos para extender la vigencia de las normas laborales son varios: por un lado el Estado cubriría las situaciones de enfermedad o accidentes al trabajador y su familia; por otro lado se eximiría de impuestos a las unidades productivas para que los recursos disponibles sean utilizados en vivienda, formación profesional, etc.; por último, el Estado extendería el sistema de seguridad social (jubilaciones y pensiones).

La implementación de estas propuestas de apoyo al sector informal supone un mejoramiento sustancial de la eficiencia en la intervención del Estado. Es éste, sin duda, un tema de mayor interés dado el contexto de signo neoliberal imperante que pretende no sólo reducir la intervención del Estado sino también introducir recortes sustanciales en el gasto social. Al parecer no está el sindicalismo ni las demás organizaciones sociales en condiciones de fortaleza que permitan incidir en la política de los Estados para poner en práctica medidas macrosociales como las que se han reseñado. Es, entonces, de la mayor importancia que el movimiento sindical, además de fortalecerse orgánica y cualitativamente y de buscar una articulación dinámica con los otros sectores sociales, se plantee mucho más en profundidad el

problema de la eficiencia del Estado en el combate contra la pobreza y en el diseño e implementación de políticas de contenido social.

En primer lugar, es preciso examinar los escenarios de participación y concertación en que tienen presencia el sindicalismo y demás organizaciones sociales. Aunque hay diferencias importantes de un país a otro, puede señalarse que estos escenarios son en general escasos, con una funcionalidad meramente consultiva, y orientados más a producir un efecto ideológico disuasivo a través de la abundancia de mecanismos y procedimientos formales. En Colombia, por ejemplo, los trabajadores y organizaciones sociales no tienen asiento en ninguno de los organismos centrales que toman decisiones, supuestamente concertadas, en materia de política económica y social. En 167 organismos públicos que legalmente tienen una composición tripartita o multisectorial, se encontró, a través de una investigación reciente, que el 66.77% de la representación corresponde a funcionarios estatales, 23.12% a los gremios económicos privados, 2.27% a los trabajadores, 3.06% a los sectores populares y el 4.78% a otros sectores (parlamento, Iglesia, etc.)²⁹. Es evidente que no se puede esperar de organismos conformados de esta manera que estén dispuestos a asumir las propuestas de carácter macrosocial originadas en el movimiento sindical.

En segundo lugar, hay que poner atención al problema de la ejecución de las políticas sociales, por cuanto tradicionalmente el énfasis se ha puesto en el diseño, desdiciendo como algo absolutamente secundario el problema de la ejecución. Se trata nada menos que de la eficiencia del Estado para enfrentar la pobreza. Uno de los mitos predominantes en la región, que ha afectado seriamente la capacidad real de ejecutar políticas públicas y, entre ellas de llevar adelante políticas sociales, ha sido la difundida creencia en la dicotomía política-implementación. Según ella, el problema crítico se hallaba circunscrito al campo de la planificación y el diseño de las políticas. Superado mediante una adecuada concepción de las mismas se iniciaba la etapa administrativa, del aparato, donde podían esperarse dificultades, pero de carácter diferente y secundario frente a las anteriores. Problemas de ajuste organizacional, de rediseño de estructuras, de insuficiente formalización, de entrenamiento.

El campo de la política social ha sido pródigo en desmentir el mito, pero a costos altos. La supuesta etapa de la mera implementación se ha demostrado en la práctica como de altísima complejidad. Hay en ella mucho más que procesos administrativos y una dinámica que excede totalmente la visión mecánica que supone que allí

²⁹Jorge Racero y William López: «Participación y concertación social. Los trabajadores y sectores populares en entidades de gobierno». Carpeta Técnica ISMAC N° 7, Bogotá, 1990, p. 8.

sólo opera un aparato. La ejecución de las políticas sociales es un campo de expresión de múltiples aspectos de las luchas internas que conmueven al sector público, es espacio favorito para el despliegue de las estrategias competitivas de diferentes sectores de la sociedad civil, es ámbito privilegiado de lucha por el poder. Plantea al mismo tiempo problemas organizacionales inéditos, escenarios imprevisibles, dificultades técnicas muy específicas sin réplica en otros campos de gestión. Los problemas de implementación han tendido repetidamente en la región a paralizar, bloquear y quitar toda la viabilidad a los diseños de política social más estructurados³⁰.

La capacidad de incidencia del movimiento sindical en las decisiones de Estado será en los años venideros más definitiva que lo que ha sido en el pasado. El movimiento sindical tendrá que considerar en qué forma compensa con una acción cualitativamente superior sus condiciones de desventaja orgánica y cuantitativa. Si no es así no podrá establecer una estrategia adecuada en respuesta a las exigencias que se le plantean en todos los órdenes, incluidas, por supuesto, las provenientes de los irrefrenables procesos de informalización.

Referencias

- *Barrera, Manuel, NUEVA SOCIEDAD. 90. p132 - 1987;
- *Bernal, Alejandro, LA CONSOLIDACION DEL CRECIMIENTO DEPENDIENTE, SUS IMPACTOS EN LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO Y SUS EFECTOS EN EL SINDICALISMO. p52-54 - Colombia, DIEP-CGT. 1989;
- *Cartaya, Vanessa, NUEVA SOCIEDAD. 90. p76, 86 - 1987;
- *Cartaya, Vanessa, NUEVA SOCIEDAD. 90. p81-84 - 1987;
- *Departamento Nacional de Planeación, SITUACION SINDICAL Y PROCESO DE MODERNIZACION ECONOMICA. p25 - Bogotá, Colombia. 1990; El Imperativo de Actuar. El Sector Informal Hoy.
- *Galindo, Jesús, EL SECTOR INFORMAL EN COLOMBIA. p120 - Bogotá, Colombia. 1989; El Confuso Mundo del Sector Informal.
- *Godio, Julio, SITUACION ACTUSL DEL SINDICALISMO EN AMERICA LATINA. p52 - Bogotá, Colombia, FESCOL-ISMAL-ENS. 1988;
- *Godio, Julio, SITUACION ACTUSL DEL SINDICALISMO EN AMERICA LATINA. p71 - Bogotá, Colombia, FESCOL-ISMAL-ENS. 1988;
- *Iturraspe, Francisco, LA CRISIS DEL SINDICALISMO EN LOS PAISES DE LA SUBREGION ANDINA. p72 - Caracas, Venezuela. 1988; El Movimiento de los Excluidos.

³⁰ Bernardo Kliksberg, José Suldrant, Isidoro Felcman: «Reformar el Estado para enfrentar la pobreza», PNUD, sin fecha (mimeo), p. 1.

- *Kliksberg, Bernardo; Suldrant, José; Felcman, Isidoro, REFORMAR EL ESTADO PARA ENFRENTAR LA POBREZA. p1 - PNUD;
- *Mitter, Swasti, LA ORGANIZACION DE LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORES EN EL SECTOR INFORMAL. p1, 31 - Bruselas, Bélgica, CIOSL. 1989;
- *Mitter, Swasti, LA ORGANIZACION DE LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORES EN EL SECTOR INFORMAL. p33, 37-38 - Bruselas, Bélgica, CIOSL. 1989;
- *Mitter, Swasti, LA ORGANIZACION DE LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORES EN EL SECTOR INFORMAL. p40, 23 - Bruselas, Bélgica, CIOSL. 1989;
- *ORIT, EL SECTOR INFORMAL Y EL MOVIMIENTO SINDICAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE-UN DIAGNOSTICO Y PROPUESTAS PARA LA ACCION. p33-22 - Bruselas, Bélgica, CIOSL. 1988;
- *ORIT, EL SECTOR INFORMAL Y EL MOVIMIENTO SINDICAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE-UN DIAGNOSTICO Y PROPUESTAS PARA LA ACCION. p8-11, 15 - Bruselas, Bélgica, CIOSL. 1988; El Confuso Mundo del Sector Informal.
- *ORIT, EL SECTOR INFORMAL Y EL MOVIMIENTO SINDICAL EN MERICA LATINA Y EL CARIBE-UN DIAGNOSTICO Y PROPUESTAS PARA LA ACCION. p30-31 - Bruselas, Bélgica, CIOSL. 1988;
- *Racero, Jorge; López, William, PARTICIPACION Y CONCERTACION SOCIAL. LOS TRABAJADORES Y SECTORES POPULARES EN ENTIDADES DE GOBIERNO. 7. p8 - Bogotá, Colombia, ISMAC. 1990;
- *Tokman, Víctor E., NUEVA SOCIEDAD. 90. p93 - 1987;