

LA INFORMALIDAD EN AMÉRICA LATINA: REVISIÓN DEL CONCEPTO Y EXPERIENCIAS

INFORMALITY IN LATIN AMERICA: REVISION OF THE CONCEPT AND EXPERIENCES

Dr. Pablo Arellano Ortiz
Profesor de Derecho del Trabajo y Seguridad Social
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Facultad de Derecho, Escuela de Derecho
Chile

RESUMEN

La región latinoamericana es uno de los lugares en donde la legislación laboral y la seguridad social se encuentran más desarrolladas, aunque, por otro lado, el estado del empleo es uno de los más precarios. Diversas situaciones han llevado a este estado de cosas. Así, encontramos que la tasa promedio de relación de trabajo informal en la región es aproximadamente el 50% de la población económicamente activa. Entonces las medidas que se adopten en relación a esta categoría de trabajadores tienen un impacto importante en la protección de ellos y de sus familias. Si bien la informalidad laboral no es un fenómeno exclusivo de esta región, las medidas adoptadas para extender los derechos sociales pueden ser consideradas como ejemplos para otras latitudes. En este sentido este trabajo se cuestiona la premisa básica de protección: ¿Qué se entiende por informalidad en la región latinoamericana? Para ello, se recurrirá a la doctrina y a casos de legislaciones latinoamericanas.

PALABRAS CLAVE: América latina, informalidad, trabajo, protección, seguridad social.

ABSTRACT

The Latin American region is one of the places where labor laws and social security laws are more developed, but on the other hand, employment status is one of the most precarious. Several situations have led to this state of affairs. Thus, we find that the average rate of informal working relationship in the region is approximately 50% of the economically active population. Then the measures taken in relation to this category of workers have an important impact in protecting them and their families. While informality is not an exclusive phenomenon to this region, measures to extend social rights can be considered as examples for other latitudes. In this sense this work questions the basic premise of protection: What can be understood by informality in the Latin American region? To do this, it will be used doctrine and cases of Latin American legislation.

KEYWORDS: Latin America, informality, labor, protection, social security.

SUMARIO

I. PREMISA DE TRABAJO

II. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE INFORMALIDAD

III. EJEMPLOS DIVERSOS PARA UNA CATEGORÍA DISTINTA

IV. REFLEXIONES FINALES

I. PREMISA DE TRABAJO

Debemos comenzar por señalar que dentro de la esfera de regulación de la actividad humana moderna, toda forma de regulación del trabajo ha sido estructurada en base a la existencia de una relación de subordinación y dependencia entre dos sujetos, uno el empleador y otro el trabajador. Dicho vínculo es concebido dentro de los márgenes que el Estado fija al regular el mercado de trabajo. En principio, entonces, toda relación de trabajo fuera de esos márgenes escapa a la regulación del Estado y, a la vez, éstos trabajadores quedan abandonados a su suerte. Se ha señalado que quedan excluidos de jure o de facto. Se trata, entonces, de una persona que realiza un trabajo bajo supuesto de ajenidad y subordinación, pero cuya relación de trabajo no puede ser alcanzada por el derecho. Ya sea porque el derecho no lo considera o porque lo excluye. Nos encontramos ante un limbo normativo de desprotección que afecta al trabajador informal.

Los primeros estudios acerca del fenómeno de la informalidad se han atribuido a los trabajos desarrollados por la OIT en relación a los mercados de trabajo en el continente africano en los años 1960 y 1970¹. Lamentablemente, la aparición de políticas públicas destinadas a entender y proteger al trabajador informal son de fecha muy reciente. Lo que confirma el aparente abandono de esta categoría de trabajadores. Ya que tan solo se comenzaron a establecer una vez que el número de trabajadores, su precariedad y desprotección se hicieron notoriamente visibles.

Un vuelco en esta tendencia se puede constatar a nivel internacional el 12 de Junio de 2015 cuando la Conferencia Internacional del Trabajo adopta un nuevo instrumento internacional del trabajo justamente sobre esta materia. Este instrumento es la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)².

Este instrumento normativo internacional en su artículo 1.2 establece que se entenderá para los efectos de la Recomendación, por “economía informal”, a saber:

El autor agradece la colaboración prestada en la preparación de este trabajo del alumno ayudante Andrés Ahumada Salvo. Sin embargo, todo error es de exclusiva responsabilidad del autor.

¹Organización Internacional del Trabajo. Employment incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya: Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra 1972.

²En relación a esta recomendación revisar los siguientes informes: OIT, La transición de la economía informal a la economía formal, Conferencia Internacional del Trabajo, 104.a reunión, Informe V (1), Quinto punto del orden del día, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2015; OIT, La transición de la economía informal a la economía formal, Conferencia Internacional del Trabajo, 104.a reunión, Informe V (2A), Quinto punto del orden del día, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2015; OIT, La transición de la economía informal a la economía formal, Conferencia Internacional del Trabajo, 104.a reunión, Informe V (2B), Quinto punto del orden del día, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2015; OIT, La transición de la economía informal a la economía formal, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, Informe V(1) Quinto punto del orden del día, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2014; OIT, La transición de la economía informal a la economía formal, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, Informe V (2), Quinto punto del orden del día, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2014.

“a) hace referencia a todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que - en la legislación o en la práctica - están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto, y

b) no abarca las actividades ilícitas, en particular la prestación de servicios y la producción, venta, posesión o consumo de bienes prohibidos por la legislación, incluyendo la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes, la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, la trata de personas y el blanqueo de dinero, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes”.

Este es el primer instrumento internacional que intenta entregar una protección, desde el punto de vista del derecho del trabajo, a aquellos que se encuentran dentro de la economía informal. Sin embargo, este instrumento puede ser criticado, ya que se basa en la lógica de que el trabajador informal debe pasar a la formalidad. Creemos que es una aproximación que dista de la realidad. Esto es debido a que muchos informales no les interesa formalizarse sino que se les proteja dentro de su informalidad. La noción de formalidad se está reduciendo y se está quedando, principalmente, en los países desarrollados y del hemisferio norte. Los otros países, que son los afectados por la informalidad, han visto como su mercado de trabajo evoluciona y se adapta a nuevas situaciones. He aquí el desafío para el derecho del trabajo: proteger al informal en su informalidad. Y más aun, proteger a todas las categorías de trabajadores sin distinción alguna.

Este trabajo se basa en que la lógica detrás de esta recomendación, es decir, la transición de la informalidad a la formalidad a través de diversas estrategias, es de difícil aplicación práctica teniendo en cuenta las evoluciones en América latina. Para comprobar nuestra premisa se analizará primero de manera conceptual como se ha entendido a la economía informal, y enseguida se revisarán someramente algunos ejemplos de cómo se ha protegido al trabajador informal dentro de su informalidad.

II. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE INFORMALIDAD

En vista de que su desarrollo data de hace varias décadas, el concepto de informalidad y del grupo de trabajadores que abarca es de difícil delimitación. Teniendo esto en cuenta, nos proponemos revisar este concepto bajo el prisma de la región que se estudia.

Lo primero que se debe señalar es que la informalidad, como tal, conoce varias denominaciones³. La doctrina habla, por ejemplo, del sector informal, la economía informal

³Para el origen del término sector informal ver Tokman, V. 2007. Informality: exclusion and precariousness. Ginebra : OIT, 2007. paper prepared for the Tripartite interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization, p. 2; Ver, también: Kucera, D. y Roncolto, L. ; « L’emploi informel : deux questions de politique controversées », Revue internationale du travail, vol. 147, n° 4, 2008, pp. 347-377 ; Packard, T. « Do workers in Chile choose informal employment ? A dynamic analysis of sector choice », Policy research working paper n°4232. Social Protection Unit. The World Bank. May 2007; Saavedra, J. y Tommasi, M.; « Informalité, Etat et contrat social en Amérique latine: étude préliminaire ». Revue internationale du travail, 2007, Vol. 146, n° 3-4, p. 301; Tokman, V. ;« Informality: exclusion and

o sector no estructurado para referirse a grupos de trabajadores casi idénticos. Este término, como hemos señalado, ha sido introducido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁴, la cual ha señalado que « El término ‘economía informal’ hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos ». Como señalamos el origen de este concepto se atribuye a la OIT⁵. Sin embargo, hoy es utilizado en forma global, ya que su objeto no solo puede ser encontrado en dicho continente.

Más recientemente, la OIT ha entregado una definición de empleo informal que es usualmente aceptada y en la que se incluyen a los siguientes tipos de empleos⁶:

- i) trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas del sector informal;
- ii) empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal;
- iii) trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal;
- iv) miembros de cooperativas de productores informales;
- v) asalariados que tienen empleos informales, ya que estén empleados por empresas del sector formal, por empresas del sector informal, o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos asalariados; y
- vi) trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar.

Por su parte, la doctrina también se ha ocupado de intentar especificar el contenido de esta categoría de trabajadores. Para el profesor sudafricano Marius Olivier ⁷ las relaciones de

precariousness », artículo elaborado para Tripartite interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization, ILO, Ginebra, 27-29 November 2007; Tokman, V.; « Economie informelle, insécurité et cohésion sociale en Amérique latine », Revue internationale du travail, 2007, Vol. 146, n° 1-2, p. 89; Servais, J-M. « Secteur informel : un avenir pour le droit du travail », Actualités du droit, 1994, pp. 661-685.

⁴OIT, Rapport de la Commission de l'économie informelle, Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève, 2002 p. 58. Ver también: BIT, Rapport VI, Travail décent et économie informelle, Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève, 2002 ; BIT, L'économie informelle : permettre une transition vers la formalisation, Document du travail, Colloque interrégional tripartite sur l'économie informelle : Permettre une transition vers la formalisation, Genève, 27-29 novembre 2007.

⁵Organización Internacional del Trabajo. Employment incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. 1972.

⁶Organización Internacional del Trabajo, Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (noviembre – diciembre de 2003), Ginebra, 2003.

empleo informal encapsulan aquellas actividades que caen, de facto o de jure, fuera del alcance de la ley, incluida la seguridad social. La economía informal no es una condición individual sino un proceso de generación de ingresos que se caracteriza por un rasgo central: no está regulado por las instituciones de la sociedad, en un entorno jurídico y social en el que las actividades similares están reguladas. Por otro lado, según Victor Tokman⁸ dos factores han probablemente contribuido a aumentar el interés por la informalidad. El primero sería el fuerte vínculo entre la informalidad, la pobreza y el subempleo, así como una fuerte absorción de los grupos más vulnerables de la sociedad, incluidas las mujeres y los jóvenes. El segundo es la capacidad de adaptación del concepto a los cambios económicos y sociales en el mundo.

Desde otro punto de vista para Monereo et al existe una distinción entre relaciones laborales “formales” y las relaciones laborales “informales”⁹. Según estos autores, las primeras son las que se formalizan contractualmente y están sujetas a reglas legales y convencionales, rigiéndose por un estatuto jurídico profesional, en tanto que las segundas se rigen por reglas más difusas, y ocultas, dentro de una gama creciente de modalidades de trabajo que abren el análisis a otras perspectivas: relaciones laborales irregulares o “trabajo en negro”, relaciones laborales de hecho, relaciones laborales infraprotegidas, trabajo en sectores informales de la economía. Esta “economía oculta” se aleja del rasgo de residualidad en muchas economías – incluidas las europeas- de manera que no es posible comprender el mundo socio-laboral de hoy al margen de esta realidad informal. Agregan estos autores, que el análisis de las relaciones laborales informales posee una dificultad para su estudio tanto en relación a las estadísticas, como también de orden jurídico. Hacen alusión también a que la terminología económica que se utiliza entre economía formal y economía informal, deja fuera las relaciones de trabajo no remunerado tales como el trabajo doméstico, el trabajo voluntario, el trabajo de cuidados no profesional.

Entonces, teniendo en cuenta que se trata de una categoría compleja, con múltiples aristas, y considerando su caracterización y sus consecuencias en relación al status de los trabajadores incluidos en este sector, se pueden reconocer dos grandes formas de unidades productivas¹⁰:

Las empresas familiares, integradas por un trabajador cuentapropista (dador de trabajo), y otros que colaboran con él (no necesariamente de forma permanente, sin la existencia legal de relaciones laborales de dependencia, pero sí de hecho, incluyendo una remuneración fija, normal y habitual).

⁷Olvier, M. “Work at the margins of social security: Expanding the boundaries of social protection in the developing world”, en Van Oorschot, W.; Peeters, H. y Boos, K., (eds) *Invisible Social Security Revisited. Essays in Honour of Jos Berghman*, Lannoo Publishers. Lovaina. Bélgica, 2014, p. 215.

⁸Tokman, V.; “Informality: exclusion and precariousness” Artículo preparado para Tripartite interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization, OIT, Ginebra, 2007 p. 2.

⁹Monereo Pérez, J.L.; et al, *Manual de teoría de las relaciones laborales*. Tecnos. Madrid. 2011, p. 24 y 25.

¹⁰Lacchini, C. y Zuccotti, G.; *Importancia de la contributividad en el sistema de Seguridad Social: Elementos de análisis para la inclusión social en América Latina*. Centro Internacional de Formación de la OIT, Ginebra, 2009, p 27.

Las microempresas, con similar tamaño y grado de organización que las anteriores, pero con la crucial diferencia de que el titular proporciona a terceros empleo asalariado de manera continua.

En suma, la informalidad laboral puede incluir a trabajadores independientes como a dependientes. El rasgo común es la precariedad en que se encuentran y su desprotección, tanto de derechos laborales como de seguridad social. En relación a esto último, cabe señalar que si el sistema de seguridad social está basado en contribuciones, esto genera brechas en la cobertura¹¹, ya que no todos los miembros de ese mercado de trabajo podrán cotizar quedando un grupo excluido por defecto. También cabe considerar que existe una creciente desregulación del trabajo, un número importante de trabajadores del sector formal poseen contratos precarios¹², con los riesgos que ello implica.

A modo de ejemplo, podemos señalar la situación de la región del Cono Sur de América, en la cual los trabajadores independientes representan 24% de la población activa y la mayoría de ellos ejerce una actividad dentro de la economía informal¹³.

La cuestión de los trabajadores independientes se puede abordar de varias maneras. Por un lado, existen limitaciones estructurales a la creación cualitativa de empleos asalariados, y por otro, existen problemas en la concepción de los programas de seguridad social¹⁴. Cabe tener en cuenta lo que ha constatado Queisser¹⁵, es común en los países latinoamericanos, que para pagar menos cotizaciones, las personas afiliadas declaren un ingreso inferior a la realidad y es hasta los últimos años de su vida laboral en donde ellas tienden a declarar un ingreso más alto.

En general, en América Latina, los mecanismos se basan en una gran influencia en los regímenes bismarkianos, una gran proporción de la población cubierta llega a ese estado a través de su participación en el mercado de trabajo formal, en donde contribuyen a la seguridad social. Sin embargo, la estructura del mercado laboral obliga a reconsiderar la financiación tradicional de la seguridad social en la región con el fin de ampliar la cobertura para proteger a los marginados y, también, es necesario que el Estado aumente su participación en este sentido¹⁶. Los avances en la cobertura de la región se han efectuado,

¹¹Bertranou, F. [ed.]; Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina. Organización Internacional del Trabajo. Santiago de Chile. 2006.

¹²Ibid., p. 28.

¹³Bertranou, F.; Informal Economy, Independent Coverage in Argentina, Chile and Uruguay. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago, 2007, p. 1.

¹⁴Bertranou, F.; Informal Economy, Independent Coverage in Argentina, Chile and Uruguay. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago. 2007, p. 3

¹⁵Queisser, M. «Après le Chili, les réformes de la deuxième génération en Amérique Latine». Revue internationale de sécurité sociale, Vol. 48, 3-4, 1995, p. 29.

principalmente, a través de los mecanismos de transferencias condicionadas de dinero. Estos programas han tenido una importante influencia en la progresión de la cobertura de seguridad social en la región americana. A su vez, han tenido un impacto en el mercado del trabajo, lo que conlleva una vinculación con la capacidad para contribuir a los sistemas de seguridad social.

Se ha señalado, en un trabajo conjunto realizado por la CEPAL y la OIT¹⁷, que en las políticas públicas se pone énfasis en las transferencias monetarias otorgadas mediante estos programas. Sin embargo, por lo reducido de los montos, éstos no suelen incidir en una menor inserción laboral de los adultos en edad de trabajar, pero sí, tal como es su intención, de los niños. La inserción laboral, tanto de los adultos como de los jóvenes una vez que han terminado su educación, enfrenta la escasez de empleos productivos, la que suele ser especialmente grave en zonas con elevados índices de pobreza. Esto debe ser relacionado con la debilidad de las medidas públicas de apoyo al cuidado de niños, adultos mayores y personas con discapacidad, que incide en forma negativa en la participación laboral de las mujeres que viven en condición de pobreza. Por lo tanto, resulta importante que los programas de transferencias deban coordinarse estrechamente con sistemas integrales de protección social y con políticas activas del mercado de trabajo que, entre otros objetivos, fomenten la demanda laboral.

Por otro lado, se concluye, también, que el diseño de estos programas debe enmarcarse en la idea de un tránsito de sus destinatarios por distintas etapas que constituyen un continuo de intervenciones, de manera que “graduarse” de los programas no implique pérdidas de derechos que podrían desestimular la formalidad laboral. Entonces, la relación de estos programas con la informalidad es estrecha, ya que estimula la formalización de las personas que se ven beneficiadas. Sin embargo, tal como se señaló, este estudio afirma que dichos programas tienen efectos limitados.

A pesar de los esfuerzos, las políticas públicas para cubrir más ampliamente la población informal en América latina han tenido éxitos y fracasos. Sin lugar a dudas, el mayor interés guarda relación con el clásico esfuerzo de que estos grupos opten por un trabajo formal, situación que no siempre es deseada. De esta manera, en esta región se convive con una tasa de trabajadores informales de cerca del 50%, y en ciertos países por sobre dicha cifra. Las cifras de la región son bastantes alarmantes, tener a la mitad de la fuerza laboral activa al margen de toda regulación produce un efecto precarizador importante. Al revisar el concepto nos encontramos justamente con una de las dificultades para proteger. Si bien existe cierta coincidencia en los grupos desprotegidos, existe una notoria disparidad al momento de entender el problema y de apuntar certeramente a quienes se debe proteger. Es por esto entonces que resulta, a nuestro parecer, de suma importancia tener un concepto lo suficientemente amplio que cubra todas las situaciones y personas excluidas de regulación.

¹⁶Lacchini, C. y Zuccotti, G.; “Importancia de la contributividad en el sistema de seguridad social. Elementos de análisis para la inclusión social en América Latina”. Proyecto de seguridad social para organizaciones sindicales SSOS. Primera edición. España: Centro Internacional de Formación de la OIT. 2009. 133 p.

¹⁷CEPAL / OIT, Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral, Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Organización Internacional del Trabajo, número 10, Santiago de Chile, 2014, p. 6.

Sin embargo, no quisiéramos que se considere que hemos observado el vaso medio vacío. Esfuerzos importantes se han llevado a cabo en esta región que debieran ser resaltados. En este sentido este trabajo sostiene que las medidas protectoras, no necesariamente formalizadores, llevadas a cabo en América Latina, deben ser observadas por el resto de los países que comparten esta problemática. Las medidas adoptadas son de la más diversa índole e intentaremos mostrar una humilde sistematización con el objeto de mostrar cómo se está protegiendo a esta categoría de trabajadores y a sus familias.

III. EJEMPLOS DIVERSOS PARA UNA CATEGORIA DISTINTA

La región latinoamericana es muy diversa, tanto así que su mercado de trabajo no es igual en Centroamérica que en el cono sur. En ambas sub regiones encontramos la presencia de trabajadores informales, pero creemos que las razones de la existencia, así como las medidas para protegerlos son diferentes. Entonces, desde ya debemos mencionar que no existen medidas que sirvan como recetas aplicables en toda la región. Tampoco pensamos que algunas puedan ser exportables a otras regiones. Sin embargo, sí estimamos que pueden ser adaptadas y estudiados sus resultados.

De esta manera quisiéramos compartir los resultados de un estudio¹⁸ que explora las causas de la importante reducción en la informalidad del empleo que se produjo en Argentina tras la crisis de 2001-2002, la cual descendió en 15 puntos porcentuales, desde el 49% hasta el 34%. En dicho trabajo se considera que la reducción obedece a la creación neta de empleo formal y, en menor medida, a la destrucción neta de empleo no registrado. Conforme la evidencia estadística levantada por el estudio, la economía Argentina comenzó a registrar elevadas tasas de crecimiento, 7,8% en promedio, hasta 2011. La actividad económica mostró el correlato respectivo, reduciéndose la tasa de desempleo desde el 16,1%, a mediados de 2003, hasta el 7,2%, a mediados de 2012. Junto con ello, en este periodo se redujo el empleo no registrado para todas las categorías ocupacionales, aunque lo hizo en mayor medida en el caso de los trabajadores que realizaban tareas operativas (reducción de 18,8 puntos porcentuales), seguido por aquellos que realizaban tareas no calificadas (reducción de 12,3 puntos porcentuales). La participación de las categorías profesional y técnica, por su parte permaneció prácticamente inalterada. El trabajo citado considera que esta reducción se debe al establecimiento de diversas estrategias de formalización, entre las que destacan el Programa Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) implementado a partir de 2003, que buscó facilitar la inscripción de trabajadores, la identificación de empleadores y la fiscalización en el cumplimiento de la normativa. Destaca entre las medidas los incentivos para el registro del trabajo doméstico, por medio de la deducción, en la determinación de la base imponible del impuesto a las ganancias, de los importes abonados para cancelar las contribuciones patronales del Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico. Tal como hemos venido señalando, en este ejemplo se constata, que si una buena política pública logra identificar a las categorías

¹⁸Bertranou, F. Casanova, L.; y Sarabia, M.; *Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el periodo 2003-2012*. Organización Internacional del Trabajo. Buenos Aires. 2013.

desprotegidas luego resulta necesariamente mucho más efectiva la implementación de medidas protectoras.

En otro orden de medidas, cabe mencionar el ejemplo encontrado en un estudio sobre políticas migratorias en la región Centroamericana y el Caribe¹⁹ en el cual se destaca la República Dominicana y la labor de los sindicatos en la lucha contra la informalidad. Es importante señalar que, en República Dominicana, como en otros países, uno de los desafíos más importantes del Sistema de Seguridad Social es incorporar a los trabajadores independientes, en muchos de los casos se trata de trabajadores migrantes procedentes en su mayoría de Haití los que se encuentran excluidos de los beneficios de la seguridad social. Para enfrentar esta realidad es que se ha creado Asociación Mutual de Servicios Solidarios (AMUSSOL)²⁰ que pretende incorporar a los trabajadores de la economía informal hacia la formalidad y entregarles cobertura de seguridad social. Se trata de una Asociación cuyo objetivo es servir de representante de los trabajadores para que así puedan ingresar al Sistema Dominicano de Seguridad Social. En el fondo, esta Asociación hace las veces de empleador para que los trabajadores informales tengan acceso a la seguridad social. Cuenta con una plantilla de más de 14.000 afiliados titulares, a los cuales se les debe sumar los beneficiarios como dependientes, llegando a un total de más de 40.000 personas. Cuenta entre sus afiliados con un número importante de vendedores ambulantes y de trabajadoras domésticas, grupos comúnmente excluidos de la seguridad social. Se debe señalar que, la forma de cobertura pasa por un aseguramiento voluntario, el cual depende de las cotizaciones que se efectúen. Si el beneficiario no cotiza, no obtiene cobertura; excluyendo, además, a aquellos grupos que no tiene capacidad contributiva. La gran característica de AMUSSOL es que fue creada por la Confederación Autónoma Sindical Clasista (CASC). Esto hace resaltar aun más esta iniciativa, ya que demuestra el valor que pueden tener los movimientos sindicales no solo para los trabajadores dependientes, sino que también para los informales.

Como se puede apreciar las medidas que buscan proteger al trabajador informal pueden resultar muy variadas. Lo que se ha hecho como políticas públicas no ha sido coherente en toda la región, esto porque se trata de motivaciones distintas para encontrarse en la informalidad. Sin embargo, constatamos que las medidas adoptadas tienen un rasgo característico, se han involucrado en poder definir en términos precisos que entenderán por informalidad y, a su vez, han delimitado a quienes abarca. Una vez hecho esto se ha fijado una política innovadora que permita cumplir con el objetivo de protección de derechos sociales.

Teniendo en cuenta lo anterior, a nuestro parecer, se pueden nombrar como medidas que se han implementado aquellas que:

¹⁹Arellano Ortiz, P.; Identificación de acciones y estrategias para mejorar la protección de las trabajadoras y trabajadores migrantes y sus familias mediante la seguridad social, Políticas de Migración Laboral Sensibles al Género en los Corredores de Nicaragua-Costa Rica-Panamá y Haití-República Dominicana. Organización Internacional del Trabajo. Oficina San José de Costa Rica. 2014.

²⁰Ver <http://www.amussol.org.do/web/>

- Involucran el actuar de los sindicatos,
- Están contenidas en leyes migratorias,
- Son realizadas a través de mecanismos de seguridad social, por ejemplo, transferencias condicionadas de dinero,
- Son realizadas a través de ajustes o desarrollos en normas de derecho del trabajo.

En general, se trata de acciones que buscan en una mayor o menor medida acercar al trabajador informal a la protección que le puede entregar la formalidad. Pero, esto se ha efectuado, sin forzar a realizar dicha transición. Lo que se busca es protegerlos, no importando si seguirán en la informalidad o si accederán al mercado formal. Insistimos, lo que importa es la protección.

IV. REFLEXIONES FINALES

Coincidimos con lo señalado por Fabio Durán-Valverde a propósito de un estudio sobre los trabajadores independientes: “en la práctica los países siguen una diversidad de caminos, plasmados en prácticas nacionales específicas y variadas, aún dentro de un mismo país o sistema de seguridad social, las cuales en este documento hemos llamado —innovaciones. La búsqueda de tales innovaciones tiene todo sentido, en virtud de las múltiples aristas o dimensiones que participan en la definición de las complejas características y necesidades de un grupo altamente heterogéneo y de difícil cobertura como es el caso de los trabajadores independientes”²¹. Lo mismo se puede sostener en relación a los trabajadores de la economía informal. Su heterogeneidad llama a buscar soluciones innovadoras, y debemos agregar que estas soluciones son dentro de la informalidad.

Para poder proteger bajo ese prisma innovador latinoamericano, sin lugar a dudas, lo primordial es la delimitación del objeto a proteger. Cuando se tiene una tasa tan alta de informalidad no puede considerarse como única vía de solución del problema que todo el informal pase a la formalidad. Se debe buscar una alternativa. Como se mostró brevemente en estas líneas, si se cuenta con una delimitación conceptual, y a la vez de las personas a proteger, los resultados serán muy positivos.

Para ello, no solo el Estado debe tener un rol activo. Se requiere que todos los miembros de la sociedad tomen conciencia de la trascendencia del fenómeno de la informalidad. Sin una cohesión en esta materia, resulta en extremo complejo que se pueda proteger a grupos excluidos.

Las experiencias muestran que las políticas públicas no deben ser rígidas y estructuradas, en donde la única forma de organización del trabajo es el trabajo formal. Por ende, a nuestro parecer, no debe pensarse en la formalización de la relación de trabajo como única solución. Creemos firmemente que se debe buscar proteger al trabajador informal, dentro

²¹Durán-Valverde, F.; Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes. Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra. 2013, p. 92

del contexto de informalidad. He aquí el desafío de las políticas públicas y aquí también donde creemos que la situación latinoamericana analizada pueden ser útiles.

Finalmente, solo añadiremos que el trabajo que realiza un trabajador formal puede ser exactamente el mismo que realiza uno en la informalidad. Entonces ¿por qué a uno lo excluye el derecho y al otro no? El derecho debe ser innovador y proteger toda forma de trabajo.