

El trabajo informal como estrategia de supervivencia

por Néstor Louise

El modelo neoliberal —y su forma de acumulación del capital— impactó sobre la estructura del empleo, las organizaciones intermedias de los trabajadores, los niveles de ingreso y ocupación, la seguridad social, produciendo un elevado índice de subempleo y desocupación.

El trabajo informal, llamado también *sector informal*, *no estructurado*, *sector atrasado*, *marginal*, *sector primitivo*, *tradicional*, etc., ha adquirido (por la aplicación del modelo) gran importancia en nuestro país.

En efecto, si consideramos que las cifras actuales establecen que cerca del 28% de la población económicamente activa (PEA) se encuentra dentro del sector informal, resulta fácil comprender la relevancia que adquiere la búsqueda de soluciones al problema.

Las distintas modalidades de trabajo y el sector donde éste se desarrolla están íntimamente relacionados con el cambio producido desde fines de la década del sesenta hasta ahora.

La primera pregunta que uno debe contestar es, obviamente, ¿qué es el

El autor

Técnico en Relaciones Laborales en el área de investigación de la Dirección Nacional de Empleo (MTSS); coordinador de proyectos de investigación sobre sectores productivos en el MERCOSUR en el Instituto de Estudios Económicos y Sociales; asesor de Acción Sindical Uruguaya en materia de relaciones laborales; estudiante de la Licenciatura en Relaciones Laborales de la Universidad Católica del Uruguay.

trabajo informal?, y la siguiente, ¿quiénes son los trabajadores informales?

La respuesta de ambas interrogantes nos permitirá obtener una visión general de la evolución de las formas del trabajo y de los sectores sociales afectados.

También resulta necesario analizar cuáles han sido las causas para que esta forma de trabajo haya tenido un crecimiento explosivo como el registrado en los últimos años.

Funciones del trabajo informal

El sector informal no sólo es un sector económico urbano, sino también un sector poblacional con complejas realidades sociales.

Sólo será posible una aproximación a su conocimiento si se supera la limitación que configura las dos interpretaciones más comunes que se utilizan: la *económica* y la *legal*. Según Béjar:

"La interpretación económica sobre el sector informal toma en cuenta predominantemente la relación capital-trabajo, en que las microempresas están caracterizadas por una mínima inversión de capital y una máxima de fuerza de trabajo.

La interpretación legal parte del señalamiento de las barreras que la organización formal de la sociedad opone a la inscripción y autorización de las microempresas nuevas.

Por la primera, el objetivo primordial es que los informales puedan tener la capacidad de capitalizar sus empresas y obtener mejores ingresos. La segunda persigue, sobre todo, la inclusión de las microempresas en la red de instituciones del sistema."

La visión integral plantea básicamente el desarrollo del tema empleo y sus características principales:

1. acumulación de capital,
2. reproducción de la marginalidad,
3. distribución del capital,
4. protección del trabajador.

Pero cualquiera sea la base de trabajo que adoptemos, algunos datos permanecerán prácticamente inmodificables. Por ejemplo, el porcentaje que representa este sector en la PEA, que varía entre 27% y 29%.

Como resultado de estas estimaciones se considera que en el año 2000 el sector informal urbano continuará representando el 28% de la población económicamente activa urbana.²

Con el actual modelo económico, el empleo informal actúa, dentro de la estructura neoliberal, como válvula reguladora del descontento social, ya que permite la obtención de ingresos mínimos a una masa importante de la población que de otra manera canalizaría su descontento por otros medios, poniendo en peligro la estabilidad del modelo.

Concretamente, podemos aceptar la existencia de varias funciones que operan para la persistencia y expansión de este tipo de trabajo. Ellas son:

— *Mecanismo de supervivencia*: el trabajo informal permite obtener un mínimo ingreso a quienes no pueden, por diferentes razones, insertarse nuevamente o por primera vez en el sector formal, o bien complementando los ingresos que reciben de este sector.

— *Abastecedor de la demanda del propio sector informal*, ya que se desarrolla proveyendo al sector consumidor con más bajos ingresos, sobre todo debido a los precios de comercialización inferiores a los normalmente establecidos en el sector formal.

— *Alivio de las tensiones sociales*: a pesar de no satisfacer mínimamente las necesidades básicas, así como de la subutilización de la capacidad de trabajo, el trabajo informal permite obtener un ingreso para solucionar los problemas más urgentes.

— *Formas organizativas flexibles*, como una de las estrategias empresariales para mantener sus utilidades sin innovar tecnológicamente y a pesar de la recesión que puedan atravesar.

Estas funciones tienen consecuencias económicas y jurídicas que inciden en la sociedad toda.³

Para explicar las causas de esta modalidad de empleo, a nivel internacional existe una serie de enfoques. Estos se establecen desde:

- a) la perspectiva neoliberal,
- b) la dependencia y subordinación entre sectores informales y formales,
- c) la posición de PREALC,
- d) la vertiente crítica a los planteos de la anterior,
- e) la del pensamiento socialcristiano,
- f) como una alternativa al mercado de trabajo formal.

A los efectos de no abundar en análisis de cada uno de los enfoques, priorizaremos los referidos a la posición de PREALC y su vertiente crítica, ya que ambos son los que más han trabajado y profundizado a lo largo del tiempo en esta materia y cuentan con una amplia bibliografía.

Segmentación del mercado de trabajo

A los efectos de una mayor comprensión del trabajo informal es conveniente conocer, por lo menos en sus enunciados principales, el esquema de análisis metodológico para el mercado de trabajo que desarrolla el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), dependiente de la OIT.

El tipo de modelo adoptado está basado en la segmentación del mercado laboral que divide al sector urbano en formal e informal y al rural en moderno y tradicional.

A los efectos de este trabajo analizaremos especialmente el sector informal urbano, haciendo algunas referencias muy breves al sector rural.

Para identificar al sector informal urbano (SIU) se utilizan por lo menos *tres* metodologías diferentes, basadas en:

- categoría ocupacional;
- ingresos;
- una combinación de ambas variables a partir de encuestas específicas.

La primera (categoría ocupacional) se basa en censos de población o encuestas de hogares. Se distingue a los trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados, y a los ocupados en el servicio doméstico. Cuando es posible, también se utiliza el nivel de educación formal.

Como limitación de esta metodología se señala la subestimación de la magnitud de la subocupación, que surge de la ausencia de información en las fuentes utilizadas sobre el tamaño de los establecimientos productivos.

Otro aspecto que se discute es la inclusión de los empleados domésticos en el SIU.

PREALC considera en general que la característica de informalidad se refiere a los establecimientos y no a las personas. Por ejemplo, un trabajador por cuenta propia se incluye en el SIU no por sus atributos personales, sino porque trabaja en una empresa que tiene un solo ocupado, y además tiene determinadas características particulares (capital, tecnología, producción, etc.). Como la familia no puede considerarse una empresa, con esta segmentación del mercado de trabajo se obtendría que una parte de los ocupados no entrara dentro del esquema.

El segundo método (ingresos) consiste en incluir en el SIU a todos los ocupados en actividades no agropecuarias que declaren un ingreso mensual inferior a un cierto mínimo.

Como carencias de este procedimiento se señala que sobreestima el tamaño del sector informal al incluir trabajadores del sector moderno que obtienen una remuneración inferior a la adoptada como referencia. Pero al

mismo tiempo lo subestima, ya que excluye del sector a quienes ganan por encima del mínimo pero, dadas sus características ocupacionales, deberían ser considerados en él.

En suma, este criterio identifica *pobreza con informalidad*.

El tercer método consiste en realizar encuestas específicas. El problema principal reside en la ausencia de información censal sobre "empresas" en el SIU.

Aun utilizando las posibilidades alternativas que plantea, este modelo tiene el inconveniente de que las estructuras que pueden detectarse están sesgadas a los establecimientos mayores, no así a los de tres o menos integrantes. Del mismo modo, puede asociarse el mayor tamaño con mayor nivel de actividad industrial relativa, ingresos superiores al mínimo establecido y una tenencia de bienes de capital superior al promedio.

También se pueden utilizar directamente las encuestas de hogares para identificar y estudiar el SIU a partir de la información que ellas proveen en forma directa. Es un método recomendable principalmente para identificar a los ocupados en sectores informales por rama de actividad, tamaño de la empresa, educación del propietario, etcétera.

En el caso rural, la metodología utilizada para analizar el mercado de trabajo consiste en separar los establecimientos agrícolas según el tamaño. La variable crítica es, pues, la cantidad de tierra de que dispone la empresa.

La segunda variable utilizada es la composición de la mano de obra dentro de la pequeña propiedad, poniendo el acento en la mano de obra familiar no remunerada, que no ha emigrado y eventualmente vende trabajo en forma temporal a los otros sectores.

En diversos trabajos realizados por PREALC en Chile, El Salvador, Ecuador y México se utilizaron calificaciones más específicas para cada uno de los sectores, pero el esquema básico es el reseñado precedentemente.

Sin prejuicio de lo anterior, es posible constatar que dicha calificación presenta ciertas omisiones, producto principalmente de las características emergentes de estrategias empresariales o el empleo del método de subcontratación encubierto en el sector servicios.

Los críticos del concepto de SIU señalan su estrecha relación con las concepciones dualistas. Así, el concepto moderno/tradicional habría tomado una nueva denominación, pero sería similar a sus antecedentes. La observación central a esta concepción es que *"la oposición en la mayoría de los casos es solamente formal: de hecho, el proceso real muestra una simbiosis y una organicidad, una unidad en la que el llamado sector moderno crece y se alimenta de la existencia de los 'atrasados', si se quiere mantener la terminología".*⁴

Se señalan también otras deficiencias en el concepto:

a) la clasificación es simple, y la división en más categorías podría dar a cada una mayor coherencia;

b) la división informal depende de las diferentes variables usadas para caracterizar cada una de las actividades calificadas como informales, pero no existen criterios claros para calificar a los que poseen sólo algunas de esas características;

c) se puede comprobar que ambos sectores, aunque en teoría están drásticamente separados, son fluctuantes y se relacionan permanentemente;

d) maneja la posibilidad de diseñar una única política para el conjunto del sector informal;

e) tiende a considerar que el SIU y los pobres urbanos son sinónimos;

f) la clasificación es inaplicable a las personas que trabajan en los dos sectores a lo largo de su vida u horas del mismo día.

Uno de los aportes de la corriente crítica sugiere asumir el concepto de "*grupos vulnerables de trabajadores*", que son los que pueden ser afectados por su *status* laboral, como los eventuales, temporarios, aprendices, trabajadores contratados, etcétera.

El concepto se basa en que, en muchas empresas "formales", una parte significativa se encuentra "informalizada" y, consecuentemente, en posición más vulnerable.

Otro elemento manejado ha sido el concepto de segmentación del mercado de trabajo en forma vertical y no horizontal (como propone el SIU), por lo cual las empresas "modernas" o "informales" usan formas desprotegidas de empleo, o grupos vulnerables de trabajadores.

Sin perjuicio de lo expresado, tanto por los técnicos de PREALC, como por los neoliberales, como por quienes sostienen una posición crítica a los conceptos del SIU, resulta claro que más allá de los aspectos teóricos, debemos realizar nuestra propia calificación para aplicarla a nuestro país.

Calificación

Existen diferentes formas de integración de trabajadores al sector. Así, nos encontramos con :

— trabajadores provenientes del sector formal, que se encuentran imposibilitados de acceder a un nuevo lugar de trabajo en ese mismo sector;

— quienes desempeñan trabajos en ambos sectores simultáneamente;

— los que desarrollan el trabajo dentro del entorno familiar, integrando colectivamente al trabajo a todos los componentes del hogar;

— los que están vinculados a una empresa que ha modificado su forma de producción, descentralizando su actividad y adoptando la forma de pequeñas unidades productivas de pequeña escala, las cuales son “subcontratadas” por la empresa primaria.

— los microempresarios unipersonales que incorporan fuerza de trabajo pagada en forma esporádica o sazonal;

— los trabajadores por cuenta propia prestatarios de diferentes servicios;

— los comerciantes cuentapropistas.

Ámbitos de trabajo

En Uruguay llamamos hoy informales a todos aquellos trabajadores que se desempeñan como vendedores ambulantes, artesanos, talleristas, cuentapropistas, trabajadores a domicilio, empleados de talleres clandestinos, etcétera.

Estas diferentes formas de integración y desarrollo del trabajo pueden ubicarse en tres segmentos diferentes para la realización del mismo:

— la actividad domiciliaria;

— el sector prestatario de servicios;

— el estratégico empresarial, que tiende a reducir el costo de la mano de obra disminuyendo las prestaciones vinculadas al salario.

Todas las actividades mencionadas tienen en común una serie de elementos:

— bajos salarios;

— desprotección absoluta de cobertura social;

— inestabilidad laboral;

— escasa producción y/o bajo nivel de colocación;

— bajo índice de la relación capital/trabajo;

— uso de tecnología relativamente simple, intensiva en mano de obra y generalmente de baja productividad;

— escaso volumen de ventas y de trabajadores;

— trabajo directo del propietario de la “empresa” en la misma, recurriendo a otros integrantes de su núcleo familiar;

— utilización de sus relaciones familiares y de amistad en sustitución del apoyo estatal o institucional;

— compra de materias primas a alto precio y obligación de comerciar a precios bajos, debiendo reducir necesariamente el excedente reinvertible en la empresa y los salarios de sus trabajadores.

Exceptuando a los trabajadores cuentapropistas individuales, y según lo

expresado precedentemente, tenemos entonces cuatro formas básicas para agrupar a los trabajadores vinculados en forma zafra, esporádica o permanente a las diversas formas empresariales informales, las cuales dependen del tipo de trabajadores que integren, de la modalidad del trabajo desarrollado y del ámbito en el cual se desarrolle.

Estos cuatro agrupamientos son:

1) *Salarial*, cuyo objetivo principal es posibilitar la modificación de los salarios, eliminando las escalas o convenios rígidos que imperan en la actividad formal:

Actuando de esta forma, es posible adaptarse a los cambios y fluctuaciones de la economía en general, así como también a los niveles de productividad o demanda del mercado.

Plantea además una directa relación entre el salario y el resultado económico de las empresas; aquellos pueden ser aumentados o disminuidos de acuerdo a la evolución de esas variables.

En el caso de los sectores empresariales que se desempeñan en el área de la informalidad o desarrollan modelos combinados con el trabajo formal, este agrupamiento actúa sobre lo salarial, incluyendo también la eliminación de las cargas salariales indirectas o aportes a los sistemas de seguridad social reduciendo los costos de la mano de obra empleada.

2) *Numérica*, que permite la rápida modificación de la cantidad de trabajadores en aquellos casos en que se necesite utilizar personal en forma esporádica o permanente.

Los cambios en la demanda del mercado, la modificación provocada por la aplicación de nueva tecnología, los resultados económicos de las empresas, requieren reducir el número de trabajadores sin trabas y sin costos de ningún tipo.

Cuando lo que se necesita es aumentar el número de trabajadores, debe estar limitada o reducida la vinculación y la relación de trabajo, así como la posibilidad de utilizar modalidades como la eventualidad, temporaria, de duración limitada o a término.

3) *Organizativa y técnico-funcional*, relacionada básicamente con la adaptación por las empresas (unipersonales, micro, subcontratistas) a cambios organizacionales originados por diferentes factores, como pueden ser, entre otros:

- la introducción de nuevas tecnologías;
- la variación en la capacidad de demanda y de producción;
- el aumento de la competencia entre mercados.

Es también una estrategia global de las empresas desarrolladas para hacer frente a las fluctuaciones de los mercados, caracterizados por una demanda

incierta en volumen y en composición.

Su idea central apunta a la utilización de una mano de obra polifuncional, a diferencia de la que se especializa en una sola tarea dentro del sector formal. Puede asumir las tareas más diversas, rotar en los puestos de trabajo, aceptar la recalificación, incluso aceptar ser trasladada o reubicada en diferentes áreas de la empresa o en una empresa subcontratista de diferente zona geográfica.

4) *Tiempo de trabajo*, que comprende la adaptación y modificación de los horarios y de los tiempos globales de trabajo. A diferencia de lo que sucede en el sector formal, aquí hay una adaptación del trabajador a las necesidades de producción.

Esto implica que los horarios y los tiempos rígidos existentes en el área formal dejan paso a la decisión personal o patronal en cuanto a la fijación de la duración de la jornada de trabajo, de la forma de pago de las horas extras, de la realización o suspensión de la licencia, del descanso semanal, de la interrupción de los turnos diarios de labor, etcétera.

A los efectos de una mejor interpretación de las diferentes calificaciones realizadas precedentemente, se confeccionaron las siguientes tablas.

Extracción y ámbito de trabajo de los informales

- * Proviene del sector formal.
- * Trabajan en el sector formal e informal.
- * Desarrollan su tarea dentro del entorno familiar.
- * Están vinculados a una empresa en calidad de subcontratistas.
- * Son microempresarios unipersonales.
- * Son prestatarios de servicios por cuenta propia.
- * Son comerciantes cuentapropistas.

Ámbitos de trabajo

- * Actividad domiciliaria.
- * Empresa o taller en calidad de subcontratista de empresa establecida formalmente.
- * En el sector servicios sin establecimiento efectivo.

CLASIFICACIONES BASICAS

SALARIAL	NUMERICA	ORGANIZATIVA Y TECNICO-FUNCIONAL	TIEMPO DE TRABAJO
CARACTERES PRINCIPALES	CARACTERES PRINCIPALES	CARACTERES PRINCIPALES	CARACTERES PRINCIPALES
<p>El salario dependerá de las condiciones de la empresa y del mercado</p> <p>Elimina las cargas indirectas por prestaciones sociales</p>	<p>Posibilita modificar rápidamente el número de trabajadores</p> <p>Limita la duración de la relación laboral</p> <p>No tiene costo para la empresa el cese o despido de los trabajadores excedentes</p>	<p>Adaptación de los trabajadores a varias tareas</p> <p>Mano de obra polifuncional</p> <p>Aceptación de la reubicación y relocalización en diferentes empresas subcontratadas</p>	<p>Adaptación de los horarios a las necesidades de la empresa</p>

**CONSECUENCIAS DE LA APLICACION DE CADA UNA
DE ESTAS CLASIFICACIONES EN EL TRABAJO**

Salarial	Numérica	Organizativa y técnico-funcional	Tiempo de trabajo
<p>Ajustes y revisiones permanentes del salario de acuerdo a la coyuntura</p> <p>Desaparición del concepto de a igual trabajo igual salario</p> <p>Tendencia al ajuste a la baja de los salarios. Desaparición de los salarios mínimos</p> <p>Fijación del salario por rendimiento o destajo</p> <p>Ausencia total de las prestaciones por seguridad social</p>	<p>Legitima el despido inmediato por cambios en la coyuntura económica o productiva</p> <p>Tiende al establecimiento de contratos a término o de carácter eventual.</p> <p>Establece la subcontratación como estrategia empresarial.</p> <p>Aumenta aún más la precarización del empleo</p>	<p>Obliga a la adaptación a varias funciones</p> <p>Produce obligadamente polivalencia</p> <p>Rotación de los puestos de trabajo</p> <p>Elimina la jerarquización funcional.</p>	<p>Adapta el tiempo de trabajo a las necesidades de producción</p> <p>Elimina los tiempos rígidos en el trabajo</p> <p>Inexistencia de horarios fijos</p> <p>Inseguridad en la reasignación y reparto de los empleos</p> <p>Dificulta la vida extralaboral de los trabajadores</p>

Propuestas alternativas

La heterogeneidad y complejidad son factores inherentes al análisis del trabajo informal. Pero cualquiera sea la definición o concepción que de él se tenga, la realidad indica un cambio muy profundo de las relaciones laborales que está afectando al mundo del trabajo.

Considerado una forma de desarrollo del individuo por encima de las restricciones que el Estado le impone, o como consecuencia de la imposibilidad del mercado de absorber más mano de obra, manteniendo al mismo tiempo un abundante ejército de reserva laboral, el problema del trabajo informal requiere de reformas estructurales profundas.

Las medidas de carácter económico, basadas en definiciones políticas de carácter social, son parte de las premisas básicas a aplicar.

No es posible obtener cambios estructurales en el mercado de empleo si no existe por parte del Estado una política económica y social que lo haga posible.

En la situación actual del Uruguay, con el modelo económico vigente, cualquier medida que se logre aplicar solo conseguirá paliar en forma circunstancial la entidad del problema.

La elaboración de líneas de acción tendientes a la erradicación de las causas del mantenimiento y crecimiento del índice de la informalidad deben seguir en su conjunto un mínimo de *tres* líneas básicas de trabajo:

a) *productiva*, que permita el acceso a las nuevas tecnologías, el aumento de las inversiones productivas, implementando sistemas competitivos de comercialización y de fácil acceso a nuevos mercados;

b) *legal*, a través del reconocimiento de un régimen de aportes a la seguridad social diferenciado del que grava los aportes del trabajador formal; protegiéndolo contra accidentes de trabajo y permitiendo el cobro de asignaciones familiares cuando así corresponda; implementando una reforma tributaria para quienes estén comprendidos en esta modalidad de trabajo;

c) *organizacional*, facilitando la conformación de pequeñas y medianas empresas; apoyando procesos de desarrollo regionales en áreas territoriales deprimidas; permitiendo la recalificación de trabajadores que actualmente están impedidos de hacerlo en el sector formal a causa del atraso tecnológico; favoreciendo la creación de sindicatos, federaciones o agremiaciones que representen los intereses de los trabajadores afectados.

A efectos de un mayor desarrollo, analizaremos los tres puntos referidos.

Proyecto básico en el área productiva

De acuerdo a lo expresado, la productividad que alcancen los trabajadores del sector informal dependerá en gran medida de las innovaciones tecnológicas que sean capaces de incorporar a su nivel de producción.

Para ello se hace necesario favorecer la incorporación de maquinaria, la cual solo es posible de obtener mediante una inversión económica de envergadura; ello representa un escollo insalvable para un sector que se caracteriza por la falta de capacidad de ahorro en capital de inversión.

La solución a este problema pasa por la creación de *líneas de crédito especiales*, que permitan el acceso a los mismos con una complementación obligatoria de creación de circuitos de gestión y comercialización, que perfectamente pueden implementarse a través de las organizaciones financieras involucradas o los organismos gubernamentales que tengan participación en el análisis y desarrollo de esta área productiva y social (MTSS, MIE, etcétera).

Pero de acuerdo con la estructura del sistema financiero vigente en nuestro país, la posibilidad de acceso a líneas de crédito para inversiones productivas en esta área social resulta prácticamente imposible.

En efecto, los empresarios vinculados al sector formal productivo reconocen que, en inversiones destinadas a la compra de nuevas maquinarias, el plazo mínimo necesario para amortizar los préstamos no puede ser menor de diez años. Este es el período a partir del cual la maquinaria amortiza su valor sobre la base de la prestación brindada. Sin embargo, los depósitos que se realizan en los bancos uruguayos no superan los 90 días de plazo, siendo comunes los de 30 y 60 días.

De esta manera, a las organizaciones crediticias privadas les resulta impracticable la prestación de créditos a largo plazo, cuando sus depósitos no están asegurados por lapsos lo suficientemente extensos como para garantizar su permanencia dentro del sistema.

Se requiere entonces la intervención de los bancos estatales para brindar el capital necesario para la reconversión y/o introducción de tecnología que incremente la producción.

La actual línea económica presentada por el gobierno entrante —de estimular la competitividad a través de la exoneración tributaria y de reducción de ciertos aportes que favorecen al sector exportador—⁵ obviamente no comprende a aquellos trabajadores que no están insertos en el circuito formal de la economía.

En la actualidad son las organizaciones de carácter cooperativo que operan en el sector financiero las encargadas de brindar las líneas de crédito necesarias

para innovar y/o mejorar el acceso a nuevas maquinarias de los sectores con escasos recursos (en algunos casos con el complemento de cursos de mejoramiento de gestión y comercialización de la producción, e incluso fomentando la creación de unidades cooperativas a nivel micro).

Sin embargo, estos proyectos —muchos de los cuales cuentan con el apoyo de organizaciones de carácter internacional— carecen todavía de un respaldo institucional, así como de la necesaria promoción que permita la incorporación intensiva de quienes pueden estar comprendidos en los alcances de dichas organizaciones.

Resulta entonces necesario establecer desde el Estado las condiciones necesarias para garantizar la operatividad de estas organizaciones crediticias, ya sea a través de la exoneración de ciertos aportes que gravan las operaciones financieras comunes, el aporte de capitales blandos para ser utilizados en préstamos considerados de riesgo en las áreas de micro y pequeños emprendimientos y, sobre todo, estableciendo desde los organismos involucrados normativas tendientes a favorecer el desarrollo de estos sectores.

De esta manera se comenzaría a revertir una situación que hoy amenaza con continuar creciendo sin solución de continuidad.

Otro elemento a considerarse debe ser la necesaria recalificación o reconversión de carácter laboral que debe desarrollarse conjuntamente con la nueva tecnología a aplicar y las nuevas técnicas de gestión comercial.

Los trabajadores del sector informal presentan como características predominantes la ausencia de conocimientos en áreas tales como contabilidad, mercado, ventas, presentación del producto, manejo de nueva maquinaria, manejo de personal, etcétera.

Otorgar dichos conocimientos debe ser una de las bases sobre la cual debe operarse para mejorar la competitividad de los distintos emprendimientos del sector informal.

Para ello es necesario crear el marco normativo correspondiente que modifique el actual distanciamiento entre los trabajadores formales, aun de aquellos que se encuentran en el seguro de desempleo y los que están ocupando un puesto de trabajo informal.

La primera de estas modificaciones debería estar dada a través del cambio de algunos de los artículos o incisos contenidos en la ley que crea la Junta Nacional de Empleo.

A modo de ejemplo podemos citar la modificación del artículo 324 inciso i, donde se establece:

"i) Estudiar las necesidades de los trabajadores amparados por el Seguro por Desempleo, definiendo la recapacitación del trabajador de acuerdo a sus aptitudes personales y a la demanda del mercado ocupacional...", eliminando la

discriminación entre trabajadores formales amparados por el seguro por desempleo y quienes están fuera de toda prestación proteccionista.

También resulta necesario modificar los artículos 327 y 329, donde se hace referencia a la participación exclusiva en los beneficiarios de la mencionada ley a los trabajadores provenientes del sector formal y que todavía se encuentren amparados en el seguro por desempleo.

A través de estas modificaciones se estaría permitiendo la participación de trabajadores informales en los cursos de capacitación dictados por dicho organismo, disminuyendo la diferenciación existente por la vía de crear iguales condiciones formativas.

Debe buscarse, además, la forma de aporte de los trabajadores cuyos ingresos experimentan variantes y/o dificultades a la hora de reconocerlos o justificarlos, estableciendo un monto fijo para integrarlos al fondo destinado a la puesta en marcha de los beneficios de la citada ley.

Otra modificación imprescindible es lograr la coordinación de los organismos privados en el desarrollo de los cursos formativos, de tal manera que no haya superposición de esfuerzos y se logre la necesaria oferta de capacitación en las áreas donde ella sea necesaria.

Con estas medidas destinadas a la mejora en la formación profesional, que abarque al conjunto de trabajadores apartados de los circuitos activos formales de trabajo, sin distinción de categorías y con una decidida aplicación del artículo 324 que define los cometidos de la Junta Nacional de Empleo, es posible comenzar a revertir la actual brecha en la reconversión laboral.

En síntesis:

1. *líneas de crédito blandas para poder renovar o incorporar tecnología;*
2. *facilidades a las organizaciones cooperativas financieras para operar en esta área de riesgo, a través de estímulos a su actividad, exoneración de tributos y aumento en su capitalización;*
3. *creación de mecanismos de gestión y mejoramiento en la comercialización de estas unidades de producción, favoreciendo el ingreso a mercados diferentes de los actuales;*
4. *recapacitación laboral para los trabajadores afectados, a través de procesos financiados por el Estado, con características similares al mecanismo previsto en la Junta Nacional de Empleo, pero estableciendo líneas básicas de desarrollo a mediano y largo plazo y, al mismo tiempo, una serie de estímulos necesarios para quienes opten por desarrollar su actividad en dichas áreas.*

Proyecto básico legal

El análisis desde el punto de vista legal debe realizarse a partir de ubicar los antecedentes de carácter internacional y nacional que nos permitan encuadrar correctamente el trabajo informal como realidad social y económica.

A los efectos de no abundar en consideraciones citadas y desarrolladas en otras obras en forma por demás extensa, haremos referencia al trabajo de Grzetic Long⁶ acerca de varias disposiciones:

- Declaración de Filadelfia (1944);
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (OEA), artículos 14, 16 y 22;
- Carta Americana de Garantías Sociales (OEA), 1948, artículo 2, incisos a y b, y artículos 4, 21, 22, 26, 31 y 34;
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 7 y 8;
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, artículo 27.

A nivel nacional:

- Constitución de la República, artículos 36, 53, y los que integran el concepto global de la seguridad social, artículos 41, 42, 45, 46, 67.

La determinación de los antecedentes jurídicos es requisito ineludible a la hora de definir los aspectos de la actividad informal y el modo de reconocer la necesidad de un marco legal pasible de clasificarse según su carácter jurídico, impositivo y laboral.

Estas tres opciones presentan características y alternativas diferentes una de otra, pero sin embargo mantienen una interrelación notoria, ya que, por ejemplo, el reconocimiento jurídico será la base para las formas a adoptar en materia impositiva y legal.

Desde el punto de vista jurídico se hace necesario realizar una clasificación muy somera del tipo de trabajo informal que se realiza. Tomamos entonces *cuatro* ejemplos básicos dentro de la tipología del sector:

- 1) trabajo informal asalariado;
- 2) trabajo informal subcontratado;
- 3) trabajo informal domiciliario;
- 4) trabajo informal independiente.

Dentro de la primera categoría podemos ubicar al trabajador dependiente de una microempresa informal. Existe en este caso una serie de incumplimientos y marginaciones del sistema jurídico, cuya causa es la inadecuación de una normativa pensada para los clásicos y grandes establecimientos económicos, desconociendo la diferente realidad de las unidades económicas del sector informal.

Por esta vía, una unidad económica artesanal tiene las mismas obligaciones que una empresa multinacional.⁷

El autor mencionado precedentemente señala la existencia de una normatividad que puede sintetizarse en cuatro puntos, relativa al trabajo informal:

a) Generalización del pago a destajo es *inexistencia y relatividad* de las clásicas instituciones del derecho laboral, referidas a horarios de trabajo, vacaciones, indemnizaciones, etcétera.

b) Vigencia de mecanismos de compensación económica en favor de trabajadores dependientes, sustitutivos de los beneficios y derechos consagrados universalmente por el derecho laboral, como en el caso del uso gratuito de medios de trabajo para beneficio personal del operario, etcétera.

c) Reconocimientos de mecanismos internos de redistribución de eventuales excedentes económicos, conforme a usos y prácticas socialmente sancionados.

d) Vigencia de un sistema de "recurrencia laboral", sustitutivo del concepto de estabilidad laboral, que permite un relacionamiento intermitente no conflictual.

Básicamente estas propuestas intentan describir y reconocer una realidad específica, estableciendo al mismo tiempo un régimen de obligaciones atenuado y preferencial, capaz de ser cumplido por los empleadores informales.

El trabajo subcontratado puede realizarse por la vía de la subcontratación directa o a través de la subempresa.

Tenemos entonces, bajo estas dos formas posibles de contrato, que mientras una de ellas es viable por la intensificación de la jornada de trabajo, utilización y aplicación de las condiciones más regresivas de trabajo y remuneración, la segunda utiliza como medio principal de desarrollo la fragmentación de la cadena productiva.

De esta manera, cada pequeño núcleo laboral constituye una parte de un conjunto económico central, utilizando al mismo tiempo la mano de obra familiar no remunerada, a través de la estructura que brinda el grupo familiar.

Se señala en estas situaciones *"la relación de muchas de estas empresas con intermediarios que encargan el producto y gestionan su venta. Se trata en algunos casos de particulares o en otros de empresas que subcontratan, quienes al aportarles los insumos, determinar el precio de sus productos y fijar el ritmo de trabajo, les imponen severas condiciones de subordinación"*.⁸

Para este modelo de trabajo existen otras tipologías que no son cuantitativamente importantes, pero sí son interesantes en el análisis de su organización, ya que su funcionamiento se inscribe dentro de las empresas formales, pero su modo de relacionamiento laboral es típicamente precario. Tal es el caso, por ejemplo, de empresas que suministran mano de obra temporal.

El trabajo a domicilio, tercera tipología señalada, otorga a quienes lo utilizan una serie de "beneficios extras" que se suman a los indicados en los otros casos.

Podemos señalar, a modo de ejemplo, algunos de ellos:

- a) negociación individual frente al contratante;
- b) falta de todo tipo de controles;
- c) ausencia total de participación y protección sindical;
- d) pago por trabajo a destajo y a precios inferiores;
- e) adecuación inmediata a las condiciones de la demanda, a través del manejo de los horarios;
- f) utilización de los integrantes de la familia para ampliar la capacidad productiva, etcétera.

Varios de los puntos mencionados son aplicables para las empresas que subcontratan determinados servicios o partes de su producción, como también para aquellos trabajadores independientes cuyo núcleo familiar constituye la unidad básica de su producción a comercializar.

El cuarto tipo es el de aquellos trabajadores informales que desempeñan su actividad de manera individual, por su propia cuenta.

Es este tipo de trabajo el que reúne las mayores complicaciones, ya que prácticamente no existe subordinación, así como tampoco los beneficios sociales más comunes —aguinaldo, salario vacacional, horas extras, control del tiempo de trabajo, etcétera—.

Sin embargo, es posible agruparlos de acuerdo a los ingresos que reciben, al tiempo que aplicar, cuando corresponda, las normas de seguridad e higiene imprescindibles para el desarrollo de su actividad.

A partir de estos cuatro tipos básicos de trabajo informal pueden establecerse los elementos necesarios para lograr un marco jurídico mínimo.

Estos son:

Estabilidad laboral:

- registro de trabajadores;
- regulación de la actividad;
- posibilidad de inspección por el MTSS.

Duración de la jornada:

- establecimiento de horario de trabajo;
- habilitación de un sistema de documentación laboral;
- establecimiento del descanso semanal.

Medio ambiente mínimo de trabajo:

- cumplimiento de normas mínimas de seguridad e higiene en el trabajo;
- establecimiento de áreas de acceso libre, restringido, prohibido, diurno, nocturno.

Coberturas de carácter social:

- asignación familiar; seguro por enfermedad, accidentes de trabajo y enfermedad;
- problemas inherentes al sistema de declaración jurada utilizado habitualmente.

En el plano impositivo:

- ajustes diferenciales en impuestos directos;
- rebajas en los impuestos indirectos (IVA);
- aumento del control y fiscalización en *todos* los núcleos de la cadena productiva.

Normas laborales:

- Aspectos referidos a la seguridad social.

Nuevas formas de financiamiento de la seguridad social:

Este tema está siendo debatido a nivel parlamentario en toda su extensión, por lo cual consideramos innecesario profundizar en algunas de las posibles medidas a aplicar.

Proyecto básico en el área organizacional

Las medidas planteadas son la base para un desarrollo en materia organizativa, capaz de poner en condiciones de competitividad a las personas o microemprendimientos que acepten nuclearse en torno a unidades micro y pequeñoempresariales.

Ya hemos hecho mención a las organizaciones cuya acción está destinada al perfeccionamiento tanto de la gestión como de la capacitación que se requiere, así como también de las medidas mínimas en materia de cobertura legal y previsional que permita determinada estabilidad laboral.

Un nuevo enfoque de las micro y pequeñas empresas o cooperativas que están relacionadas con la producción, elaboración y comercialización de productos alimenticios, podría estar dado por el incentivo estatal para que las mismas se instalen en aquellas zonas del interior con menor posibilidad de generar fuentes de trabajo.

Una asistencia técnica masiva, así como también la exoneración de aportes y gravámenes, conjuntamente con ventajas comerciales, puede ser una forma de acelerar el desarrollo regional de áreas consideradas de difícil desarrollo.

Por último queremos señalar la necesidad de que estas formas empresariales flexibles, autogestionadas, establezcan con el Estado determinados vínculos cuyo objetivo básico sería la posibilidad de poder competir bajo ciertas condiciones de las compras o licitaciones que éste realiza.

Es reconocida la incidencia que el aparato estatal tiene sobre la dinámica comercial del país, y el hecho de que estos microemprendimientos queden excluidos del mencionado circuito reduce grandemente sus posibilidades.

También queremos referirnos a la necesaria sindicalización que los trabajadores informales deberían adoptar, como forma de defensa de sus intereses colectivos.

A lo largo de los años, innumerables páginas se han escrito acerca de la nueva situación del movimiento sindical y el impacto que las nuevas formas de producción han producido sobre él.

Así es como sociólogos, sicólogos, economistas, laboristas, políticos y todo interesado en las ciencias sociales han opinado sobre los cambios en el sector organizado de trabajadores.

El sindicalismo uruguayo está procesando su propia crisis, resultado no solo del descenso en su número de afiliados sino también de su incapacidad de incorporar a los trabajadores informales a su estructura orgánica.

El antiguo modelo de producción, cuya forma se expresaba en la existencia de industrias con grandes plantas donde se nucleaban en un mismo ámbito de trabajo miles de trabajadores, permitió el nacimiento y crecimiento de formas organizativas que subsisten hasta la actualidad.

Sin embargo, los cambios operados a través de nuevas formas de producción, con innovaciones en su organización y en la gestión de la mano de obra, han provocado una nueva forma de producción que podemos caracterizar bajo el término de "flexibilización".

Hoy es referencia obligatoria dentro de los sindicatos el análisis del impacto tecnológico, la calificación de la mano de obra, la descentralización de los procesos, la demanda variable, el ajuste salarial por productividad, la polivalencia y otras causales cuyo resultado final se expresa en la disminución de la

organización de trabajadores en la negociación colectiva.

Reflejo de la actual situación del país, como consecuencia de la aplicación de un modelo económico de base ideológica neoliberal, es la disminución no sólo de la competitividad de la producción de las empresas uruguayas con sus similares del exterior, sino también el crecimiento ininterrumpido del sector informal en detrimento de los sectores laborales formales.

No es objeto de este trabajo analizar en profundidad las posibles causas de la crisis sindical. Basta solamente con enumerar, como lo hemos hecho, algunos de los factores que inciden en su situación actual.

En páginas anteriores expresábamos que el sector informal opera dentro de la sociedad como uno de los elementos que permite disminuir las contradicciones y conflictos entre la clase obrera y la clase patronal.

Pero no sólo son éstos sus efectos. También actúa reduciendo el ámbito de las propias organizaciones sindicales y el peso que ellas tienen en la sociedad; crea una fuerza competitiva de trabajo ante los ocupados formales; disminuye la confianza en las acciones solidarias de grandes sectores de la sociedad.

Todas las posibilidades de trabajo se vuelven flexibles, y dado que no existen marcos mínimos para la fijación de los salarios ni sus beneficios, genera un elemento de presión agregado a la hora de la negociación colectiva.

Sindicalismo formal frente a sector informal parece ser una dicotomía sin margen de solución.

Hasta el momento, los diferentes intentos de investigar, cuantificar, calificar o integrar a los trabajadores informales han sido, por lo general, infructuosos.

Salvo contadas excepciones, donde se han producido formas incipientes de organización y el ingreso de las mismas a las federaciones o sindicatos de su respectiva rama de actividad, la incorporación de otros actores ha sido también infructuosa.

Sin embargo, algunos elementos permiten suponer que, a pesar de las dificultades actuales, es posible lograr la sindicalización de gran número de estos trabajadores.

Si se observa el crecimiento del sector, consecuencia del despido en las pequeñas y medianas industrias afectadas por la apertura de mercados y el atraso tecnológico, encontraremos que el nuevo trabajador informal tiene experiencia de organización, de trabajo en grupo, del efecto benéfico del sindicato sobre sus ingresos, etcétera.

Estos trabajadores tienen más relaciones con el movimiento sindical formal que con el resto de los integrantes del sector tradicional informal.

Es cierto que su estructuración en organizaciones de características tradicionales es muchísimo más complicada que para el resto de los trabajadores.

Su capacidad de presión, sus reuniones, la participación en asambleas, la coordinación y hasta el simple relevamiento de sus integrantes, la obtención de recursos económicos, la desprotección total de los dirigentes, tropieza con dificultades mucho mayores que las consideradas normales.

El PIT-CNT ha intentado, sin mayor éxito, introducir la discusión del tema a través de varios documentos presentados a sus órganos de dirección. Sin embargo, es posible pronosticar que este tema será considerado, a corto plazo, como un elemento importante de posicionamiento e incidencia en las negociaciones futuras que se realicen en materia laboral con el nuevo gobierno.

La búsqueda de vínculos más firmes con el sector informal, la utilización de las estructuras zonales o barriales para lograrlo, los factores reivindicativos comunes, la búsqueda de capacitación laboral, de beneficios sociales mínimos, la aplicación de normas de trabajo, etc., son algunos de los elementos que permitirían este acercamiento que puede resultar estratégico para un movimiento sindical cuyas estructuras resultan hoy incapaces de satisfacer y responder las demandas de sus afiliados.

Tal vez el pasaje de la actual forma organizativa —basada en una convención de sindicatos donde todos mantienen su autonomía, prescindiendo en muchas oportunidades del análisis global para caer en el estrictamente sectorial— a una verdadera Central con dirección independiente de la estructura de sindicatos y federaciones, pueda contribuir a revertir el panorama.

La formación y capacitación reclamada en páginas anteriores también puede ser motivo para afianzar una relación que muchas veces no sólo ha tenido carácter marginal, sino que incluso ha llegado a tener tonos de confrontación.

Un movimiento sindical sólido, representativo, con una amplia base social, constituye uno de los fundamentos sobre los cuales se asienta un efectivo sistema de relaciones laborales.

Y más allá de que coyunturalmente esta situación favorezca a empresarios y gobernantes, el efecto a mediano y largo plazo resultará extremadamente perjudicial para el país.

Conclusiones

Hasta aquí hemos intentado detallar algunos aspectos que creemos necesario desarrollar como forma de introducirnos en los cambios que deben operarse en materia productiva, legal y organizacional del sector informal.

Por supuesto que la lista no acaba aquí y que, aun produciéndose los mencionados cambios y varios más, la situación no sufrirá transformaciones de importancia cualitativa.

Mientras no se modifique la actual filosofía económica, mientras se siga gravando a quienes tienen menos recursos por la vía de los impuestos indirectos, mientras no se establezcan los controles necesarios para determinar el correcto uso de los recursos aportados por el Estado, mientras la desocupación total se mantenga en el entorno del 8%, y cerca del 28% de la población económicamente activa se encuentre integrando el sector informal, no habrá salida posible a corto plazo.

Los posibles aportes de quienes trabajan en relaciones laborales deberán estar destinados no sólo a lograr la cuantificación y calificación de los integrantes del sector, sino sobre todo a lograr el desarrollo de procesos de gestión, promoción, formación y capacitación, tanto a nivel individual como de microemprendimientos.

Si la tendencia económica mundial es el desarrollo de la pequeña y mediana empresa como unidad básica para su crecimiento, nuestro país puede contar con una ventaja comparativa innegable.

Para ello serán necesarios un marco jurídico normativo, una política de estímulo a estas formas productivas, el compromiso de las organizaciones políticas y sociales, pero sobre todo la participación de quienes se responsabilicen de desarrollar armónicamente los diferentes planes de consolidación y desarrollo que se elaboren.

Como síntesis de algunas de las propuestas desarrolladas, ofrecemos la siguiente tabla:

PROPUESTAS ALTERNATIVAS DE DIVERSOS CARACTERES

Productivo	Legal	Organizacional
<p>Acceso a líneas de créditos</p> <p>Formas de capacitación en áreas de producción y gerenciales</p> <p>Sistemas de comercialización y fácil acceso a mercados por vía del Estado</p> <p>Aumento de las inversiones productivas</p> <p>Acceso a la renovación tecnológica</p>	<p><i>Reconocimiento del medio ambiente mínimo para el desarrollo del trabajo</i></p> <p><i>Elaboración de un nuevo régimen de aportes a la seguridad social para estos trabajadores</i></p> <p><i>Protección contra accidentes de trabajo y cobro de asignaciones familiares</i></p> <p><i>Reforma tributaria para las personas comprendidas en dicho tipo de trabajo</i></p>	<p>Facilidades y beneficios para la conformación de pequeñas y medianas empresas</p> <p>Apoyo a procesos de desarrollo regionales en áreas territoriales deprimidas</p> <p>Recalificación de trabajadores que no puedan ingresar al mercado de trabajo actual</p> <p>Medidas tendientes a la creación de agremiaciones, sindicatos o federaciones de trabajadores informales</p>

Resumen

En su primera parte, este artículo enumera las funciones sociales de la informalidad laboral, sus causas y los criterios para demarcar al sector, centrándose en el esquema propuesto por PREALC y en las críticas que éste ha recibido. Describe a continuación los elementos característicos del trabajo informal y los ámbitos donde se desarrolla. A la luz de los cambios producidos en las relaciones laborales, formula en la segunda parte propuestas alternativas para el sector, según tres líneas de acción: productiva, legal y organizacional.

Notas

- ¹ Héctor Béjar: "Reflexiones sobre el sector informal", en *Nueva Sociedad*, julio 1987, pp. 89 y ss.
- ² J. Notaro y E. Cobas: *El mercado de trabajo*, Montevideo, FESUR, 1988.
- ³ Antonio Grzetich Long: *Trabajo Informal, un enfoque jurídico laboral*, Montevideo, Ed. Jurídicas, 1992.
- ⁴ Francisco de Oliveira: "A economía brasileira: crítica a razao dualista", en *Estudos CEBRAP*, San Paulo, 1972 (citado por Pedro Galin en "El sector informal urbano: conceptos y críticas", en *Nueva Sociedad* n° 113, pp. 45 y ss.
- ⁵ Centro de investigaciones de la Facultad de Ciencias Empresariales: "Perspectivas de corto plazo de la economía uruguaya", abril de 1995.
- ⁶ Grzetich Long: o. cit.
- ⁷ Antonio Pérez Velazco, ponencia presentada en el X Congreso Iberoamericano de Derecho al Trabajo y la Seguridad Social, Montevideo, 1989.
- ⁸ Augusto Longhi: "Sobre la pequeña empresa y los pequeños empresarios de Montevideo", en varios autores: *El trabajo informal*.