

#3 Respuestas de protección social para el Covid-19

Las personas trabajadoras en empleo informal y el diálogo para la protección social

Introducción

El informe de esta semana se centra en cómo las organizaciones de trabajadores informales en Sudáfrica y Argentina han tratado de fomentar espacios de diálogo productivos para la participación con el gobierno en torno a las necesidades de protección social de los trabajadores de la economía informal en respuesta a COVID-19. Observamos cómo los representantes de la economía informal de ambos países han podido utilizar esos espacios para dar prioridad a la seguridad alimentaria. En Sudáfrica, esta promoción se enmarcó en el papel fundamental que desempeñan los vendedores informales de alimentos en el suministro de alimentos asequibles a los trabajadores pobres de los municipios y, por consiguiente, en la importancia de su derecho al trabajo. En el caso de la Argentina, este espacio ha brindado la oportunidad de reestructurar la frecuencia de las transferencias de efectivo del gobierno de mensuales a semanales, para ayudar a los hogares con el presupuesto y el flujo de efectivo.

En la Argentina, el desarrollo de un espacio de diálogo, en forma de Comité Social de Emergencia, apareció recientemente en respuesta a la pandemia. Una de las principales fortalezas de esta estructura ha sido su capacidad de replicarse a nivel local, dando a las voces de los trabajadores de base la oportunidad de ser escuchadas. Sin embargo, ser un espacio nuevo ha significado una falta de institucionalización o formalización a nivel federal, lo que ha suscitado preocupaciones sobre la sostenibilidad. En comparación, el espacio de Sudáfrica es más antiguo y está más institucionalizado, lo que constituye un importante recordatorio de que cuanto más establecidas estén las estructuras que existían antes de la crisis y cuanto más larga sea la relación con el gobierno, más fácil será para las organizaciones de la EI comprometerse con las respuestas de protección social de COVID. Sin embargo, esa institucionalización no siempre se traduce en un espacio propicio para el diálogo. Las actitudes gubernamentales arraigadas hacia la EI y la falta de compromiso en términos de recursos y tiempo para el proceso de diálogo siguen siendo desafíos en el contexto sudafricano.

Argentina

Incorporación de la representación de los trabajadores del sector informal en las estrategias gubernamentales de respuesta a COVID¹

El 27 de marzo el gobierno federal argentino creó el **Comité Social de Emergencia (CSE)** para involucrar a las partes interesadas en el diálogo sobre la crisis de COVID-19. El objetivo de la CSE es abordar los problemas que surgen como resultado de la pandemia, en particular la seguridad alimentaria, la seguridad de los ingresos y la seguridad del empleo. La estructura de gobierno de la CSE, que abarca los tres niveles de gobierno -nacional, provincial y local-

¹ Este caso se basa en la información recogida en una entrevista con Carolina Palacio, de la Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores (FACCyR), miembro del equipo de UTEP y WIEGO.

está presidida por el Ministro de Desarrollo Social, e incluye representantes del área metropolitana y de la provincia de Buenos Aires, alcaldes de cinco ciudades y representantes de iglesias y organizaciones de la sociedad civil. Igualmente, importante fue la participación de representantes de movimientos sociales y organizaciones de trabajadores de los sectores formal e informal, entre ellos un representante de la UTEP (Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular) y de Barrios de Pie, ambos sindicatos centrales con una amplia participación del sector informal. La UTEP es una amplia coalición, creada por la unión de otras organizaciones de economía popular, tiene una base estimada de 600.000 trabajadores y tiene como objetivo aumentar su base a 5 millones de miembros².

Dando a las voces de los trabajadores una plataforma a nivel de base

Una característica importante de la iniciativa de diálogo de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico es su orientación hacia la reproducción a nivel local, asegurando la representación de las bases. Tras la primera reunión de la CSE a nivel federal, el alcalde de cada municipio participante estableció un comité de diálogo a nivel local, integrado por una representación intersectorial similar de su municipio. Actualmente están en funcionamiento varios comités de diálogo local, como el de la capital, Buenos Aires. Estos comités de diálogo local funcionan de manera independiente, pero se ocupan de las respuestas a COVID a nivel municipal. Por ejemplo, han desempeñado un papel importante en la aplicación del programa "El barrio cuida al barrio", que el gobierno federal creó en abril. Este programa consiste en la vigilancia específica de los grupos de riesgo, la difusión de medidas preventivas y la distribución de artículos de salud y seguridad a nivel sublocal.

Priorizar la seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria se convirtió en una prioridad máxima en las reuniones federales de la CSE, junto con medidas para garantizar la seguridad de los ingresos. Es significativo señalar que la seguridad alimentaria también se registró como una de las principales preocupaciones de las organizaciones de trabajadores de la economía informal en Argentina. En la segunda reunión federal del CSE, por ejemplo, se discutieron las estrategias relativas a la expansión de las compras de alimentos para los municipios y las provincias y el cambio de la frecuencia de la Tarjeta Alimentar³. Después de la reunión, la tarjeta, que normalmente se recarga mensualmente, comenzó a ser recargada semanalmente. Esto aseguró que los hogares tengan un flujo de efectivo más regular, y que las familias puedan manejar mejor sus presupuestos.

El reto de institucionalizar los espacios de diálogo a nivel nacional

Lamentablemente, el Comité Social de Emergencia a nivel federal no ha podido sostenerse, ya que sus reuniones se celebraron de manera irregular y se interrumpieron después de un mes de cuarentena, aunque las reuniones de los comités locales siguen celebrándose, ya que, con

² El Editor Platense, "[Nació UTEP, el sindicato de las organizaciones sociales](#)", 22 de diciembre de 2019.

³ La Tarjeta Alimentaria es una herramienta para que todos puedan acceder a la cesta básica de alimentos. Permite la compra de todo tipo de alimentos, excepto bebidas alcohólicas. Está destinado a madres o padres con hijos de hasta 6 años que reciben la Asignación Universal por Hijo (AUH). Las mujeres embarazadas a partir de los 3 meses que reciben el subsidio por embarazo y las personas con discapacidad que reciben el AUH también tienen derecho a él.

este diseño de política descentralizada, cada local tiene autonomía para llevar a cabo sus propias reuniones. Si bien la Argentina se encuentra actualmente en situación de bloqueo, sus restricciones comenzarán a disminuir pronto, y cuando esto ocurra, contar con un CES operativo a nivel federal sería útil para orientar y supervisar la aplicación experimental de medidas para el período posterior al bloqueo, y para asegurar que las demandas de los trabajadores se retroalimenten en el diálogo a nivel federal.

El contexto político puede habilitar o deshabilitar el diálogo

Uno de los factores que ha creado un clima propicio para la iniciativa de diálogo del Comité Social de Emergencia, fue un cambio reciente de gobierno. Las elecciones de diciembre de 2019 dieron paso al Frente de Todos, un gobierno de coalición de centroizquierda en Argentina más simpatizante de las demandas de los trabajadores y más abierto a la creación de espacios institucionales de diálogo. De hecho, algunos dirigentes de sindicatos y asociaciones de trabajadores, incluidos vendedores ambulantes y recolectores de basura trabajan ahora en puestos de alto nivel en la burocracia gubernamental. Por un lado, esto significó que se abrieron canales de diálogo informal y se están utilizando entre los trabajadores informales y el gobierno. Pero, por otro lado, esto también ha creado tensiones en el movimiento obrero, ya que no se están abordando todas las reivindicaciones. Esta limitación crea la necesidad de desplegar estrategias de presión desde fuera de los espacios de diálogo abiertos por el Estado, como a través de declaraciones en los medios de comunicación, peticiones y manifestaciones, para aprovechar la posición de los trabajadores en esos espacios de diálogo institucional.

Sudáfrica

En Sudáfrica, las organizaciones de trabajadores de la economía informal han hecho participar al gobierno en un diálogo en torno al derecho al trabajo, en lugar de directamente medidas de protección social. No obstante, esta experiencia encierra una serie de importantes enseñanzas al reflexionar sobre la forma en que el diálogo y la participación de los trabajadores pueden facilitar y asegurar las necesidades de protección social de los trabajadores del sector informal. Además, es igualmente importante recordar que los espacios que los trabajadores informales pueden fomentar para el diálogo con el gobierno en torno al derecho al trabajo, también pueden ser utilizados para comprometer al gobierno en torno a 1) la aplicación de medidas de protección social de emergencia en respuesta a la crisis, y 2), el desarrollo de una legislación, política e infraestructura de protección social sostenible, asequible y apropiada, orientada a las necesidades y al contexto específico de la economía informal.

El diálogo con el gobierno sobre el derecho al trabajo ha mejorado la seguridad alimentaria de muchos trabajadores de la economía informal

En el caso de Sudáfrica, las organizaciones de trabajadores de la economía informal han utilizado con éxito el espacio de diálogo preexistente con el gobierno para defender el derecho al trabajo de las tiendas de spaza⁴ y los comerciantes informales de alimentos durante la

⁴ Pequeño comercio de conveniencia que vende comida, bebidas y que normalmente funciona en la propia casa de alguien en barrios o asentamientos informales.

cuarentena. Este espacio se había creado gracias a la labor de un grupo consultivo iniciado por StreetNet International y WIEGO, para asesorar al gobierno sobre la aplicación de la recomendación 204 de la OIT. Dado que los vendedores de alimentos del sector informal son fundamentales para el suministro de alimentos asequibles y accesibles para los vulnerables y los trabajadores pobres de los municipios (muchos de los cuales se ganan la vida por medio del sector informal), esta labor de promoción ha contribuido a mejorar la seguridad alimentaria, que es un aspecto fundamental de la protección social. Las investigaciones realizadas por WIEGO⁵ han demostrado que un gran número de personas dependen del acceso a los vendedores informales de alimentos; el costo de una canasta de alimentos obtenida a través de este sector es inferior a la misma canasta básica de un minorista comercial. Con la cuarentena, la gente se vio obligada a comprar en los supermercados, lo que incrementó sus presupuestos de alimentos precisamente en el momento en que muchos habían perdido sus ingresos. Además, los vendedores informales de alimentos ofrecen mayor accesibilidad y comodidad al operar fuera del horario comercial y ser más accesibles en las zonas residenciales.

El primer conjunto de reglamentos instituidos al principio del bloqueo de Sudáfrica establecía una serie de limitaciones que prohibían a los trabajadores del sector informal de muchos sectores operar, ya sea implícita o explícitamente. Con las largas colas en las afueras de las tiendas de alimentos al por menor se hizo rápidamente evidente que esto estaba creando una crisis de seguridad alimentaria, por lo que las organizaciones de trabajadores de la economía informal decidieron intervenir. WIEGO se puso en contacto con la Alianza de Comerciantes Informales de Sudáfrica (SAITA), dirigida por Rashida Muller, y con la Plataforma de Comerciantes Informales de Joburg (JITP). El 25 de marzo emitieron una declaración conjunta que luego llevaron al gobierno⁶ para defender el derecho al trabajo sobre la base de asegurar los medios de vida, así como para promover la seguridad alimentaria en los municipios.

Aprovechar las estructuras y relaciones preexistentes es una ventaja

Además de esta declaración, esta coalición de representantes de la economía informal también trabajó a través de una plataforma preexistente y aprovechó la relación a largo plazo que se había estado esforzando por construir con el gobierno, para que sus voces fueran escuchadas. Esta plataforma fue un grupo asesor creado por iniciativa de StreetNet Internacional y WIEGO, para asesorar al equipo de trabajo nacional, al Departamento de Trabajo Nacional y a otros departamentos gubernamentales responsables de asesorar al gobierno sobre la aplicación de la recomendación 204 de la OIT, que pide la transición de la economía informal a la economía formal (2015). Los representantes de la economía informal utilizaron el espacio de este grupo consultivo para llevar al gobierno algunos de los argumentos que estaban desarrollando las organizaciones de trabajadores de la economía informal (que abogaban por la clasificación de

⁵ Véase la investigación del Proyecto Ciudades Hambrientas: <https://hungrycities.net/> y Seguridad alimentaria y vendedores ambulantes durante COVID-19: [Entrevista con Caroline Skinner de WIEGO](#).

⁶ Declaración basada en una anterior, apoyada por 9 organizaciones de trabajadores de la EI, publicada el día 20, en la que se pedía una subvención en efectivo para vivir, intervenciones urgentes para proteger a los trabajadores (suministro masivo de EPI - guantes, jabón, desinfectante), la publicación de directrices de salud y la inclusión del sector informal en cualquier debate que se lleve a cabo.

ciertas categorías de personas trabajadoras en empleo informal como trabajadores esenciales, y vinculaban a esto su papel clave para garantizar la seguridad alimentaria).

Inicialmente hubo resistencia y el representante de la economía informal tuvo que presionar al Departamento de Trabajo para convocar una reunión del equipo de trabajo prácticamente en el contexto del encierro. Se estaban llevando a cabo otros dos procesos paralelos, que ayudaron al representante de los trabajadores informales en la asesoría a impulsar este programa. En primer lugar, la OIT se presentó y convocó un proceso complementario para tratar de identificar las necesidades relacionadas con COVID de los trabajadores de la EI en Sudáfrica. En segundo lugar, el propio Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Trabajo (NEDLAC) -al que el equipo de tareas nacional del proyecto R204 informa a través del programa nacional de trabajo decente- estableció centros neurálgicos, incluido un centro neurálgico comunitario en Pretoria, lo que permitió a nuestro representante de la economía informal impulsar los intereses de los trabajadores de la EI y obtener representación directa en foros de diversos sectores.

En consecuencia, el Gobierno revisó su Reglamento de Gestión de Desastres el 2 de abril para incluir en la definición de los servicios esenciales "las tiendas de conveniencia informales y los comerciantes informales de alimentos, con permiso escrito de una autoridad municipal". Todos los tipos de vendedores de alimentos cocinados quedaron excluidos. Algunos municipios se resistieron inicialmente, sin embargo, después de una promoción más concertada, el Ministerio de Gobierno Cooperativo y Asuntos Tradicionales ordenó que se abrieran de inmediato todas las oficinas pertinentes para la expedición de permisos y proporcionó un modelo de permiso para que los municipios lo utilizaran. En pocos días, se emitieron miles de permisos, con unos 4.000 sólo en Johannesburgo.

Cuanto más consolidadas estén las estructuras existentes antes de la crisis y más larga sea la relación con el gobierno, más fácil será para las organizaciones de la EI comprometerse con las respuestas de protección social de COVID. En una situación de crisis, a menos que ya se haya invertido en la puesta en marcha de procesos de diálogo, es muy difícil conseguir que el gobierno a nivel nacional o local se comprometa adecuadamente. Los esfuerzos que se han realizado a lo largo de los años para involucrar al gobierno, así como el proceso de creación del equipo asesor para el equipo de trabajo de la R204 fueron importantes a este respecto, y también ayudaron a facilitar un clima en el que las organizaciones de trabajadores se sintieron confiadas para intentar cualquier vía que estuviera a su alcance.

No se reconoce que el diálogo es un proceso que requiere tiempo y recursos

A pesar de que las organizaciones de trabajadores de la economía informal tuvieron cierto éxito en su compromiso con el gobierno en torno al derecho al trabajo, nos dicen que este espacio de diálogo sigue siendo poco propicio para un compromiso significativo por varias razones.

En el mundo de los sindicatos formales, se da por sentado que las partes interesadas necesitan reservar una cantidad significativa de tiempo, posiblemente dos meses desde el principio hasta el final, reuniéndose una vez por semana, para entablar un proceso de diálogo significativo. Es necesario proporcionar a los trabajadores transporte y tiempo libre y un lugar para informar y

llegar a un acuerdo decente en interés de ambos. Es un proceso que requiere tiempo, logística y recursos. Esto es algo que los funcionarios a menudo no entienden cuando se trata de entablar relaciones con los representantes de los trabajadores de la economía informal. Sin esa comprensión y los recursos necesarios para apoyarla es poco probable que las consultas den buenos resultados. Por ejemplo, Jane Barrett, de WIEGO, nos dice que, en Sudáfrica, aunque existe un equipo de trabajo nacional para la Recomendación 204, el Departamento de Trabajo nacional y otros departamentos gubernamentales de ese equipo de trabajo no han reservado los recursos humanos y financieros necesarios para hacer de éste un espacio muy vibrante de consulta y negociación.

Los trabajadores informales no son reconocidos como trabajadores en estos foros de diálogo en los mismos términos que sus contrapartes formales

Las condiciones de contratación no siempre son iguales para los trabajadores de la economía informal. Esto se ilustra con su representación dentro de NEDLAC, a la que el equipo de tareas R204 informa. Los trabajadores de la economía informal están representados en este foro, sólo a través de la circunscripción de la comunidad y no en el grupo de trabajadores. Ha sido una batalla para cambiar el discurso y conseguir que los empleadores, los sindicatos y el gobierno no sólo reconozcan a los trabajadores de la EI como trabajadores, sino que también los vean como parte del grupo de trabajadores.

COVID 19: StreetNet Internacional y WIEGO compromisos y actualizaciones

Consulte la Nota Informativa de WIEGO que ofrece un breve panorama de los debates y cuestiones actuales sobre la protección social desde la perspectiva de los trabajadores informales <https://www.wiego.org/publications/extending-social-protection-informal-workers> (disponible en inglés, español, francés y ruso).

ACERCA DE WIEGO

Mujeres en el Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO) es una red mundial centrada en asegurar los medios de vida de los trabajadores pobres, especialmente las mujeres, en la economía informal. Creemos que todos los trabajadores deben tener las mismas oportunidades y derechos económicos. WIEGO crea el cambio creando capacidad entre las organizaciones de trabajadores del sector informal, ampliando la base de conocimientos sobre la economía no estructurada e influyendo en las políticas locales, nacionales e internacionales. Visita <http://espanol.wiego.org/>.