



Latin Amerika Ülkelerinde Enformel Sektör, Sosyal Güvenlik ve Örgütlenme

Aslıcan KALFA-TOPATEŞ*

Öz

Bu araştırma Latin Amerika ülkelerinde özellikle 1970'li yıllardan itibaren izlenen neoliberal politikalarla genişleyen ve işgücü piyasasının önemli bir kısmını kapsayacak hacme ulaşan enformel sektörde sosyal güvenlik ve örgütlenme ilişkilerinin nasıl biçimlendiğini ele almayı amaçlamaktadır. Dünya Sistemi kapsamında yarı çevre kategorisinde konumlanan Latin Amerika, neoliberal politikaların yoğun etkisine maruz kalan ve sosyal güvenlik sistemlerinin bu politikalara koşut biçimde dönüştüğü bir bölge olmuştur. Özellikle sosyal güvenlik sisteminin tamamen serbest piyasaya açıldığı Şili, küreselleşmeyle birleşen sosyal hak kayıplarının sembol ülkelerinden biri olmuştur. Bu gelişmelere rağmen özellikle 2000'li yıllarda bölgede solun güçlenmesiyle emekçi sınıf, aleyhine yaşanan tüm bu gelişmelere karşı örgütlenebilmiştir. Bu anlamda enformel sektör çalışanlarına da yer yer ulaşabilen ve başarı elde eden önemli örgütlenme pratikleri göze çarpmaktadır. Araştırma kapsamında enformel sektör, sosyal güvenlik ve örgütlenme olgularıyla ilgili taranan literatür enformel sektör çalışanlarının da içerildiği alternatif örgütlenmelerin sınıf mücadelesi açısından önemli bir potansiyel taşıdığını ortaya çıkarmaktadır.

Anahtar kelimeler: Latin Amerika, enformel sektör, sosyal güvenlik, örgütlenme.

Informal Sector, Social Security and Organising in Latin America

Abstract

The informal sector has expanded and reached a mass embracing a great deal of the labour market in the Latin American countries especially with the neoliberal policies have been followed since the 1970's. This research aims to discuss how the relations between social security and organising are being shaped in the context of informal sector in the region. Latin America which has positioned in the semi-periphery category within the scope of the World System, has been exposed to the profound effects of the neoliberal policies. So, social security systems have been transformed in parallel to these policies. Especially Chile whose social security system has completely transferred to the free market has been one of the symbol countries of social right deprivations combined with globalization. Despite these

Makale gönderim tarihi: 26.10.2016 Makale kabul tarihi: 28.11.2016

* Yrd. Doç. Dr. Pamukkale Üniversitesi İİBF Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, aslicankalfa@gmail.com.



developments, with the empowerment of the left, the working class has been able to organise especially in the 2000's against all these developments which have occurred to the detriment of itself. In this sense, important organising practises which have relatively been able to reach to informal sector workers and gained success are remarkable. The reviewed literature in the context of the research about the facts of informal sector, social security and organising has revealed that alternative organisations in which informal sector workers are involved sustain a serious potential in terms of class struggle.

Keywords: Latin America, informal sector, social security, organising.

Giriş

Jürgen Kuczynski (1994: 52) "İşçi Sınıfı Tarihi" adlı eserinde, Sanayi Devrimi yıllarında ilk fabrika işçilerinin "bütün sosyal sınıfların tortusu" olduğunu yazmıştı. Günümüz küresel kapitalizminin aldığı yeni biçim ise, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde enformel sektör çalışanlarının, formel sektör çalışanlarının tortusu niteliğinde olduğu bir manzara yaratmıştır. Dolayısıyla enformel sektör çalışanlarıyla ilgili yapılacak çalışmalar, günümüz emek piyasasının daha marjinal boyutlarını aydınlatma potansiyeli taşıdığı için, emek araştırmaları açısından önem arz etmektedir. Bu araştırma da böyle bir yönelime sahip olup enformel sektör çalışanlarının sosyal güvenlik sistemlerine erişimlerini sağlayacak politikaları ve örgütlenme pratiklerini içeren eylemlilikleri Latin Amerika ülkeleri özelinde analiz etmeyi hedeflemektedir. Bu bölgenin seçilmesinin nedeni, Latin Amerika ülkelerinde 1980'li yıllardan itibaren izlenen neoliberal ekonomi politikalarına karşı dik duran çeşitli muhalif toplumsal örgütlenme ve eylemliliklerin, sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan tahribatla mücadele etmeyi dert edinmiş olmasıdır. Daha spesifik olarak bu mücadele, bölgede son derece geniş olan enformel sektörde, çalışanların çeşitli risklere karşı korunmasını ve sosyal güvenlik sistemlerinin kapsayıcılığına ulaşma olanaklarını yaratmayı hedeflemiştir.

"Dünyanın sessiz çoğunluğunu" meydana getiren enformel sektör çalışanlarının (Kapar, 2007: 85) örgütsüz olmaları, sosyal diyalog süreçleri ve ilgili kurumlara dahil olamamalarına ya da bu yapılarda eksik temsil edilmelerine yol açtığından sosyal güvenlik sistemlerine erişim sağlayacak örgütlenme girişimleri önem kazanmaktadır. Konumuzu oluşturan Latin Amerika ülkelerinde ise sosyal güvenlik sistemlerinin kayıtdışı çalışan kesimlerin çeşitli risklere karşı korunmalarını sağlayacak bir esnekliğe genellikle sahip olmadığı görülmekle birlikte, özellikle 1990'lı yıllardan itibaren sektör çalışanlarının bazı risklere karşı korunmasını sağlayacak mikro sigorta programları ya da sosyal koruma politikaları gibi önlemler geliştirilmeye başlanmıştır. Bu önlemlerin yanı sıra hem 1970'lerden itibaren giderek güçlenen ve 2000'li yıllardan itibaren iyice ivme kazanan sol hareketin enformel sektör çalışanlarını kapsamaması hem de sektör çalışanlarının kendi örgütlü mücadelelerini yürütmesi, sosyal güvenlik hakkına erişimde olumlu etkiler yaratmayı başarmıştır.



Enformel Sektör

Tanım ve Temel Yaklaşımlar

Enformel sektör kavramının ve konuyla ilgili tartışmaların ortaya çıkması 1970'li yıllara rastlamaktadır. Afrika özelinde keşfedilen (Chen, 2008: 18) kavramı geliştiren Hart (1973) enformel sektörü, Afrika'daki kırsal kökenli göçmenlere mücadele olanağı sağlayan bir stratejik araç olarak değerlendirmektedir. Araştırmacı 1971 yılında Sussex'te yaptığı sunumda ekonomik bir analiz bağlamında, modern-geleneksel ikiliklerine alternatif olarak formel sektör-enformel sektör ikiliğini geliştirmiştir (Türcan Özşuca ve Toksöz, 2003: 1). Bununla birlikte enformel sektörde yürütülen kayıtdışı ve gelir getirici etkinliklerin son derece katmanlı ve heterojen bir yapıya sahip olması, kavramın tanımlanmasını çoğu zaman tartışmalı hale getirmiştir. Gerçekten de kentte ve kırdaki yürütülen faaliyetler tamamen kayıtdışı olabilmekte ya da kayıtlı bir işyerinde çalışanlar sigortasız çalıştırılabilmektedir. Öte yandan enformel sektörde formel olarak faaliyette bulunmanın ek maliyetlerini üstlenmemek amacıyla küçük ölçekli işletmeler de kurulmaktadır. Enformel sektöre dair teorilerin bir kısmı bu hususa dayanmaktadır. Tüm bu heterojenlik ve katmanlılık, enformel sektörde yürütülen ekonomik faaliyetlerin ölçülmesini zorlaştırmakta (Vuletin, 2008: 161) ve enformel sektör çalışanlarıyla ilgili sağlıklı istatistik bilgilerin edinilmesine engel olmaktadır.

Enformel sektör geniş anlamda, formel istihdam biçimleri dışında kalan, kayıtdışı gelir getirici faaliyetlerin yer aldığı sektör olarak tanımlanabilir. Enformel sektörde yürütülen üretim ve dağıtım faaliyetleri yasadışı olup düzenlenmemiştir (Castells ve Portes 1989). Literatürde enformel sektörle eş anlama gelebilecek enformel ekonomi, gölge ekonomisi, yeraltı ekonomisi gibi terimler de kullanılmaktadır. Khotkina (2007: 43) enformel ekonominin, yoksul insanların geleneksel olmayan gelir getirici faaliyetleri olarak tanımlanabileceğini ifade etmektedir. Bununla birlikte bu tanım, bir sonraki bölümde değinilecek olan enformel sektör dahilindeki çalışanların sınıflandırılması açısından kısmen eksik kalmaktadır.

Enformel sektörle ilgili araştırmalar yapan önde gelen teorisyenlerden Castells ve Portes'in (1989: 12) yaptığı bir tanıma göre enformel sektör, "bireysel bir koşul olmayıp tek bir merkezi özellikle karakterize olan gelir elde etme sürecidir: Enformel sektör, benzer nitelikteki etkinliklerin düzenlenmiş olduğu yasal ve sosyal bir ortamda, toplumun kurumlarınca düzenlenmemiştir."

Kavram 1993 yılında Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansı Kararında uluslararası bir tanıma kavuşmuştur. Bu tanıma göre enformel sektör,

genel olarak, temelde insanlara istihdam ve gelir yaratmak amacıyla mal ve hizmet üreten birimlerden meydana gelme biçiminde karakterize edilir. Tipik olarak bu birimler küçük ölçekte, üretim faktörü olarak emek ve sermaye arasında bölünmenin olmadığı ya da çok az olduğu, düşük bir örgütlenme düzeyinde faaliyet göstermektedir (International Labour Organization [ILO], 1993: 78). Bu birimler yüksek



düzye değişimlerle karakterize edilirler; görece kısa dönemlerde bile var olan birçok birim yok olur ya da etkinlik ya da bölgelerini değiştirirken yeni birimler ortaya çıkar (1993: 4).

Enformel sektörün ortaya çıkışı ve genişlemesinde, kentsel işgücü piyasalarındaki arz-talep dengesizlikleri önemli rol oynamıştır. Bu kapsamda kentsel alanlarda işgücü arzı artarken formel istihdam olanaklarının sınırlı olması, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde geniş kitleleri enformel sektörde, düzensiz, korunmasız ve güvencesiz işlerde çalışmaya zorlamıştır. 1970'li yıllardan itibaren kapitalizmin krizini aşma yolunda üretim sürecinin küçük parçalara ayrılması ve böylelikle üretimin daha küçük ölçekli birimlerde gerçekleştirilmesi de istihdam biçimlerinin enformelleşmesine yol açmıştır (Taşkıran, 2011: 137). Bu çerçevede enformel sektörün önemli özelliklerinden biri de esnek istihdam özelliklerini taşıyor oluşudur (Açıklan, 2007: 51). Sonuç olarak düzensiz ve gayri resmi, kayıtdışı yürütülen faaliyetlerle karakterize edilen enformel sektörün kendi başına oluşumunun yanı sıra, formel üretim süreçlerinin içinde de enformel yapıların belirlediği gerçeğiyle yüz yüze gelmekteyiz.

Kentlerdeki görünümünün yanı sıra enformel sektörün kırsal boyutu da göz ardı edilmemelidir. Gerçekten de gelişmekte olan ülkelerde enformel sektörün kırsal niteliği gittikçe artmıştır (Çulha Zabcı, 2000: 22). Bu çerçevede kırsal alanda tarım faaliyetlerinin enformel olarak yürütülmesi ve ücretsiz aile işçiliği yaygındır. Bu durum, "formel istihdam alanlarının yeterince yaratılmadığı" (Türcan Özşuca, 2003: 60) ve tarımsal faaliyetlerin gelir getirici ekonomik etkinliklerin önemli bir bölümünü oluşturduğu Türkiye için de son derece geçerlidir. Tüm bunlar, son zamanlarda yapılan birçok enformel sektör analizinin kırsal etkinlikleri kapsayacak şekilde geliştirilmesi ve enformel sektör tanımına kırsal faaliyetlerin de dahil edilmesi sonucunu doğurmuştur. Öte yandan kırsal enformel sektör potansiyel, tehdit edici toplumsal huzursuzlukları ve radikal toplumsal hareketleri içerdiğine yönelik bir izlenime sahip olduğu için devletler, uluslararası kuruluşlar ve uluslararası sivil toplum kuruluşları bu alana odaklanmıştır (Çulha Zabcı, 2000: 22). Zaten sosyal kontrolün temel araçları olarak kullanılan sivil toplum kuruluşları Avrupa, ABD veya Dünya Bankası tarafından mali olarak desteklenmekte olup istihdam, sağlık, eğitim gibi haklar ekseninde biçimlenen örgütlü mücadeleyi zayıflatmayı amaçlamaktadır (Petras ve Veltmeyer, 2006: 218).

Çeşitli gerekçelerle işgücü piyasasının ihtiyaçlarına cevap verici niteliklere sahip olamama ya da işsizlik ve yoksullukla yüz yüze gelme sonucu enformel sektörde çalışmak, geniş kitleler için bir mücadele stratejisi haline gelmişken kimi zaman enformel sektör yoksullukla ilişkilendirilmemektedir. Nitekim enformel sektörde çalışma sonucu elde edilecek gelirin, formel bir işteki gelirden yüksek olacağı beklentisi, kişileri enformel sektörde çalışmaya iten bir etken olabilmektedir. Bununla birlikte 1980'ler boyunca yapılan araştırmalarda enformel sektör kavramı bir "yoksulluk ekonomisi" olarak kullanılmış (Khotkina, 2007: 44), kavramın çok boyutluluğu



ve enformel sektörün çeşitli dinamiklere sahip olduğu gerçeği göz ardı edilmiştir.

Enformel sektörün büyüklüğü ülkeden ülkeye değişmektedir. Gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerde enformel sektör çalışanları işgücü piyasasının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır.¹ Enformel sektörün en geniş olduğu ülkeler üçüncü dünya ülkeleri ve geçiş ekonomisi ülkeleri olup (Khotkina, 2007: 43) enformel sektör gelişmekte olan ülkelerde ekonominin ve işgücü piyasalarının önemli bir kısmını meydana getirmektedir (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2002: 39). Enformel sektöre yönelik farklı ülke gruplarını içeren iki model geliştirilmiştir. İlk modelde Afrika, Asya ve Latin Amerika ülkeleri, ikinci modelde ise gelişmiş ülkeler yer almaktadır. İlk modelde yer alan ülkelerde nüfusun önemli bir kısmını oluşturan yoksullar, enformel sektördeki istihdam ilişkilerini etkilerken gelişmiş ülkelerde enformel istihdam dinamiklerini önemli ölçüde belirleyen etken göç akımlarıdır (Khotkina, 2007: 44). İşsizliğin yüksek olduğu ve bireyleri işsizlik durumunda tazmin edebilecek, onlara güvence sağlayabilecek mekanizmaların sınırlı olduğu ülkelerde enformel sektörde istihdam edilenlerin sayısı artmaktadır.

Enformel sektörün oluşumu ve giderek büyümesi, bu yönde çeşitli kuramların ve ilgili literatürün oylum kazanmasına zemin hazırlamıştır. Enformel sektöre dair kuramlar, düalist okul, yapısal okul, legalist okul ve gönüllülük okulu olmak üzere dört başlık altında toplanabilir. Düalist okulun bakış açısı, 1970'li yıllarda ILO tarafından yaygınlaştırılmış olup formel ve enformel sektör ayrılıklarına ve enformel sektörün yoksul kesimlere gelir sağlayıcı yönüne odaklanmıştır. ILO 1972 yılından itibaren devlet tarafından düzenlenmemiş kayıtdışı faaliyetleri enformel sektör olarak kavramsallaştırmış ve gelir getirici faaliyetleri birbirinden ayırmak için formel-enformel ikiliğinden yararlanmış (Gasparini ve Bertranou, 2005: 16). Yapısal okul enformel sektörün geniş kapitalist firmaların emek maliyetlerini düşürerek rekabet düzleminde avantaj elde etmesine hizmet eden boyutunu yansıtmaktadır. Legalist okul enformel sektörün küçük ölçekli işletmelerin yasal düzenlemelerden kaynaklanacak maliyetlerden kaçması vasıtasıyla biçimlendiğini ifade ederken son yaklaşım olan gönüllülük okulu firmaların formel ya da enformel konumda faaliyet göstermelerinin, bu alternatiflerin maliyetini hesaplamak suretiyle karar vermelerine bağlı olduğunu açıklamaktadır (Chen, 2008: 22).² Bu görüşlere ek olarak Marksist kuramcıların, "enformel ekonominin yedek işgücü ordusu oluşturup oluşturmadığı" hususu ile ilgilendikleri belirtilmelidir (Valodia, 2008: 57). Bu kuramların hepsinin, enformel sektörün belli boyutlarına dikkat çektiğinin göz ardı edilmemesi ve bütünsel bir analizin yapılabilmesi için her birinin sunduğu yaklaşımlardan faydalanılması gerekmektedir.

¹ ILO verilerine göre gelişmekte olan ülkelerde tarım dışı istihdamın yüzde 50 ila 75'ini enformel istihdam oluşturmaktadır (Valodia, 2008: 57).

² Enformel sektör kavramının evrimine uygun bir şekilde mevcut kuramların kökenlerine dair ayrıntılı bir analiz için bkz. Samal, 2008.



Enformel Sektörde Çalışma İlişkileri

Enformel sektör kavramına dair tartışmaların yoğunluğu ve tanımlar arasında var olan uzlaşmazlık, birçok politika belgesinde enformel sektör çalışanlarının tüm kategorilerinin kavramın içerisine dahil edilmemesine, enformel sektörün bütünsel niteliğinin göz ardı edilmesine yol açmıştır. Yine de enformel sektör çalışanları farklı şekillerde sınıflandırmalara tabi tutulmuştur. Bunlardan en çok kabul gören sınıflandırmaya göre enformel sektör çalışanları kendi hesabına çalışanlardan ve ücretli çalışanlardan oluşmaktadır. Kendi hesabına çalışanlar küçük işletmelerde kendi hesabına çalışanları, ücretli işlerde çalışanlar ise kırdada ve kentte, korunmasız ve kayıtdışı olarak enformel gelir getirici faaliyetlerde bulunanları kapsamaktadır. Kırdada kendi hesabına çalışanlar tarım ya da tarım dışı etkinliklerde, kentlerde kendi hesabına çalışanlar imalat, ticaret ve hizmetler sektöründe çalışabilmektedir. Ücretli işler çeşitli sektörlerde yevmiyeli çalışmayı kapsarken enformel sektörde mevcut olan serbest meslek sahibi kategorisi, yanlarında başkalarını istihdam eden işverenlerden ve kendi hesabına çalışanlardan oluşmaktadır (Chen, 2008: 18-19).

Enformel sektör çalışanları bir başka sınıflandırmaya göre iki kategoriye ayrılmaktadır: İlk kategori çiftçileri de içeren küçük işletme sahiplerini kapsamaktadır (ILO, 1999: 1). Enformel sektörde önemli yer tutan, küçük işletmelerde girişimcilik vasıtasıyla gelir getirici faaliyetlerde bulunmak, bir yoksullukla mücadele stratejisi olduğu kadar maliyetleri düşürücü etkisiyle, gönüllülük okuluna dayalı bir bakış açısıyla değerlendirildiğinde, bireylere çok sayıda avantaj sağladığı için tercih edilmektedir. Bu avantajlar düşük sermaye ile pazara giriş kolaylığı, yerel kaynaklara erişim kolaylığı ve aile işletmeciliğine imkân tanınması biçiminde karşımıza çıkmaktadır. İkinci enformel sektör çalışanı kategorisi ise kendi hesabına çalışanları içermektedir. Bu kategoride işportacılar ve küçük çiftçiler gibi kesimler bulunmaktadır. Kendi hesabına çalışanlar “enformel sektörün en geniş ve görünen bölümüdür” (ILO, 1999: 1).

ILO (1993: 7) enformel sektörün “oldukça nitelikli ve kazançlı işlerin yanı sıra düşük nitelikli geçimlik faaliyetleri ve çok çeşitli ara kategorileri içerdiğinden” bahsederek sektörün farklı ekonomik etkinlik bileşenlerinin altını çizmektedir. Buna göre enformel sektörde “yürütülen etkinlikler küçük ölçekli ticaret ve kişisel hizmetlerden enformel inşaata, ulaşım, faizle ödünç para vermeye, imalata ve tamirata kadar değişen, ekonomik aktivitenin hemen hemen her alanını kapsamaktadır” (1993: 7).

Bir başka sınıflandırma ise Hart (1973: 69) tarafından yapılmış ve bu kapsamda yasal enformel gelir getirici faaliyetler beş kategoride sistematik gale getirilmiştir. İlk kategoride bostancılar, kendi hesabına çalışan zanaatkarlar, inşaat işçileri gibi emekçilerden oluşan birincil ve ikincil etkinlikler yer almakta, ikinci kategoride ise daha geniş sermaye gerektiren üçüncü derece etkinlikler bulunmaktadır. Üçüncü kategori küçük ölçekli ticaret yapanlar, işportacılar gibi kesimleri, dördüncü kategori ise ayakkabı boyacılığı ve hamallık gibi diğer hizmetleri kapsamaktadır.



Son kategoride ise dilencilik ve borçlanma gibi “özel transfer ödemeleri” bulunmaktadır.

Enformel sektörde çalışma ilişkileri ağırlıklı olarak kan ya da aile bağına, sosyal, kişisel ilişkilere ve ağlara dayanarak gelişmekte, formel bir çerçevede belli kurumlar ve resmi bir sözleşme temelinde kurulmamaktadır (ILO, 1993: 78). Bu bağlamda formel çalışma ilişkilerinin yerini bahsi geçen enformel bağlar almaktadır. Çalışanların vasıf düzeyleri de enformel bağlamalarda biçimlenmektedir. Vasıfların enformel şekillerde kazanılması, aile, akrabalık, arkadaşlık gibi bağlar kanalıyla ve geleneksel yöntemler vasıtasıyla bilgi edinmeyi kapsamaktadır (Unni ve Rani, 2003: 150). Enformel sektör faaliyetlerinin formel ve diğer mesleki vb. gibi eğitim sistemlerine ulaşamaması sonucu şekillenen boyutunun fark edilmesiyle, enformel sektör çalışanlarına yönelik eğitim faaliyetlerinin yoğunlaştırıldığı çalışmalar da yapılmıştır. Birçok hükümet ve sivil toplum örgütü bu sürece dâhil olmuş, eğitim programlarının yoksulluğu bertaraf edici ve sektördeki güçlendirici etkileri vurgulanmıştır (Singh, 2005: 1).

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde standart dışı olarak nitelenebilecek, atipik, geçici ya da yarı zamanlı işlerde çalışmak suretiyle şekillenen enformel istihdam biçimleri yaygınlaşmaktadır (Chen, 2008: 19). Teknoloji ve sermaye yoğun faaliyetlerin yürütüldüğü formel sektörün aksine enformel sektörde emek yoğun faaliyetler yürütülmektedir (Açıkalin, 2007: 50). Enformel sektör çalışanlarının çoğu bir işyerinde birkaç ay süren bir çalışma deneyimine sahip olmakta, sıklıkla farklı işkollarına geçmekte ya da uzun süre işsiz kaldıktan sonra tekrar çalışma hayatına girmektedirler (Kapar, 2007: 92).

Enformel sektörde çalışma ilişkilerinin bir başka özelliği, çalışanların çoğunun kadın olmasıdır. Bunun sebebi kadınların formel istihdam olanaklarından dışlanmaları, erkeklere nazaran daha az vasıflı olmaları, ayrımcılığa maruz kalmaları ve sigortasız ve güvencesiz işlerde çalışmaya razı olmaları sonucu işverenler açısından tercih önceliğine sahip olmalarıdır. Chen (2001: 2) “Kadın olmak, enformel sektörde çalışmak ve yoksul olmak arasında önemli bir örtüşmenin” varlığını belirterek enformel sektörün, toplumsal cinsiyet ilişkilerinin içkin olduğu yapısını vurgulamaktadır. Dolayısıyla enformel sektörde cinsiyete ve farklı değişkenlere dayalı bir hiyerarşi bulunmaktadır. Bu hiyerarşi, az önce bahsi geçen enformel sektör çalışanlarının sınıflandırılmasına göre de şekillenmiştir. Buna göre formel sektörde olduğu gibi enformel sektörde de işverenlerin çoğu erkek, parça başı ücret karşılığı ev eksenli çalışanların çoğu kadındır. Bu duruma koşul olarak erkeklerin gelir düzeyleri artmaktadır (Chen, 2008: 21). Böylelikle gelir düzeyleri arasında cinsiyete dayalı bir kutuplaşmanın varlığı göze çarpmaktadır.



Enformel Sektörde Sosyal Güvenlik ve Örgütlenme İlişkisi

Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik Sorunu

Enformel sektöre dair yaklaşımlarda 1980'lerden 1990'lara doğru yaşanan değişme, kavramın analiz edilmesi ve saptanmasından enformel sektör çalışanlarına yönelik çözüm önerileri geliştirme girişimlerine doğru bir evrimi içermektedir. Bunun nedeni, 1990'lı yıllardan itibaren önceki dönemlerde izlenmiş neoliberal ekonomi politikalarının yarattığı tahribatların çeşitli istikrarsızlıklara ve borç krizlerine yol açması, böylelikle enformel sektörün yapısal bir hale gelmesi, geniş kitlelerin sektörde güvencesiz ve korunmasız biçimde çalışmak zorunda kalmasıdır. Hatta enformel sektörün giderek büyümesi sonucu ILO sektörün desteklenmesinden yana bir görüş benimsemiştir (Türcan Özşuca ve Toksöz, 2003: 2). Bununla birlikte enformel sektörün istihdam yaratma kapasitesi ve ulusal ekonomiye yönelik getirileri 1970'li yıllarda fark edilmiştir (Selçuk, 2002: 23).

Enformel sektör çalışanlarının konumuz açısından en önemli özellikleri, sosyal güvenlik önlemlerinden faydalanamamaları, çeşitli risklere açık bir şekilde, sosyal koruma olanaklarından yoksun olarak çalışmak zorunda kalmalarıdır. Bu anlamda enformel sektör çalışanlarının formel sektör çalışanlarına kıyasla daha yoğun bir biçimde sosyal güvenliğe gereksinim duydukları açıktır (Lordoğlu, 1998: 6). Ancak bu gereksinimin karşılanması ciddi çabalar içeren dönüşümleri gerektirmiş olup süreç devam etmektedir. Bunun nedeni birçok ülkede enformel sektör çalışanlarının sosyal güvenlik sistemlerine erişimini sınırlayan faktörlerin varlığının yanı sıra sosyal güvenlik sistemlerinin zaten genel olarak kapsayıcılıkla ilgili sorunlarının bulunmasıdır. Gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemleri yönetsel bazı sorunlara sahip olabildiği gibi etkin bir koruma mekanizmasından da uzak kalmaktadır (Midgley, 1993: 137). Çalışanların sigorta programlarına katılmasını engelleyen faktörler de vardır. Bunlar, birçok çalışanın bağımsız çalışması ve çalışanların özel sigorta sistemlerinin katkı paylarını ödemeye yetecek bir gelir düzeyine genellikle sahip olmamasıdır. Farklı nitelikte sigorta programlarının ise çalışanlar açısından uygun nitelikler taşıma derecesi düşüktür. Sözgelimi sivil toplum örgütü temelli sigorta programları sınırlı sayıda riski kapsamakta ve düşük düzeyde gelir olanağı sunmakta, keza evrensel nitelikli programlar, hükümet tarafından üstlenildiği için daha sınırlı bir kapsayıcılığa sahip olmaktadır (Chen, 2008: 24). Üçüncü dünya ülkelerinde ya da yoksulluğun ciddi bir problem olduğu bazı gelişmekte olan ülkelerde ise sosyal güvenlik sistemleri "kentlerde ve kırsal alanda enformel sektörde çalışan, yaşamın kıyasında mücadele eden nüfus yığınlarını görmezden gelerek kentlerde sanyide çalışanlara ve beyaz yakalı çalışanlara hizmet etmektedir" (Midgley, 1993: 136). Örneğin Midgley'in (1993: 136-137) aktardığı verilere göre 1970'li ve 1980'li yıllarda Pakistan, Hindistan, Çin, Tayland gibi Asya ülkelerinde ve Afrika'da nüfusun son derece sınırlı bir kesimi sosyal güvenlik sistemlerince kapsanmaktadır.



Enformel sektör çalışanlarının sosyal güvenlik sistemlerince kapsanması önünde bazı engeller bulunmaktadır. Çalışma statülerine göre sosyal güvenlik önlemlerine erişememeye neden olan etkenler değişmektedir. Ücretli çalışma durumunda işverenler tarafından kayıtdışı çalıştırma uygulamaları göze çarpmakta ve işverenler sıklıkla işçilerin sosyal sigorta maliyetleri dolayısıyla onların sigorta sistemlerinden faydalanmasını engellemektedir. Kendi hesabına çalışanların ise kimi zaman sigorta sistemlerine, katkı paylarının yüksekliği ve başka gerekçelerle katılmamaları söz konusu olabilmektedir. Özellikle konumuzu teşkil eden Latin Amerika ülkelerinde bu durumun sıklığı dikkat çekicidir. Gerçekten de enformel sektör çoğu zaman “yasal düzenlemelerden kaçınarak rekabetçi bir avantaj kazanmanın aracı olma” özelliğiyle karşımıza çıkmaktadır ve “ikinci ekonominin aksine sosyal destek zorunluluklarının reddedilmesi ve ücretlerin düşürülmesi vasıtasıyla emek gücünün sömürülmesine dayanır” (Shanin aktaran Khotkina, 2007: 47).

Bu etkenlerin yanı sıra yine az gelişmiş ya da gelişmekte olan birçok ülkenin etkin bir refah devleti geleneğine sahip olmayışı, bunun yanı sıra uluslararası rekabet koşullarının birçok işletmeyi emek maliyetlerini kısma yönünde baskılaması, IMF gibi uluslararası kuruluşların bu ülkelerin yeniden yapılanma politikalarını biçimlendirmesi ve sosyal harcamaları azaltma yönünde etkilemesi, sosyal güvenlik sistemlerinin enformel sektör çalışanlarına ulaşamamasına neden olan diğer faktörlerdendir. Bu duruma yönelik çözüm önerileri bağlamında enformel sektör çalışanlarına yönelik sosyal politika önlemlerinin geliştirilmesi ve örgütlenme girişimleri önem kazanmaktadır. Enformel sektör çalışanlarının sosyal güvenlik sistemlerince içerilmesi yönündeki girişimler, enformel sektör çalışanlarının kendi örgütlenme pratikleri ve ülkelerce ya da uluslararası örgütlerce izlenen politikalar bağlamında oluşmaktadır.



Enformel Sektör Çalışanlarına Yönelik Sosyal Güvenlik Önlemleri

Çeşitli ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin enformel sektör çalışanlarına ulaşmasını sağlayacak politikalar izlenmektedir. Bu yönde politikalar Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların, ILO gibi örgütlerin gündemine de taşınmış, çeşitli projelere konu olmuştur. Enformel sektör çalışanlarının çoğunun kadın olduğu gerçeğine dayanarak sosyal güvenlik ihtiyaçlarının cinsiyet eksenli bir boyut kazandığı da görülmektedir. Gerçekten de enformel sektörde genellikle emek yoğun işlerde, küçük işletmelerde düşük gelir düzeylerine sahip ve sektörde var olan hiyerarşinin alt katmanlarında yer alan kadınların sayısı artmaktadır. Kadınların işgücüne katılım oranının yükselmesine rağmen yaratılan yeni işlerin düzenli olmaması, giderek daha fazla riskle karşı karşıya kalmalarına sebebiyet vermektedir (Gideon, 2007: 76, 81). Enformel sektör çalışanlarına yönelik sosyal güvenlik önlemleri geliştirilirken bu hususun göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

Enformel sektör çalışanlarını sosyal güvenlik sistemlerinin şemsiyesi altına alabilmek için çeşitli öneriler geliştirilmiştir. Bunlardan ilki, formel sektör çalışanlarının işgücü piyasasının çok düşük bir oranını barındırdığı az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde enformel sektör çalışanlarının formel istihdam olanaklarından faydalanmasını sağlamaktır. Bunun dışında devlet eliyle sosyal güvenlik sistemlerinin, sistemden dışlananları kapsayabilmesi için benimsenen stratejiler sigorta sistemlerinin kapsamının genişletilmesi, sosyal yardımların artırılması ve mikro sigorta ve dayanışma örgütlerinin özendirilmesi olarak sıralanmaktadır (Overbye, 2005: 305). Sosyal sigorta gelirlerinin bir kısmının nüfusun tümünün katkıda bulunmaksızın faydalanabileceği okul, sağlık kliniği gibi hizmetlerin sağlanması amacıyla kullanılmasına yönelik bir yaklaşım da mevcuttur (Midgley, 1993: 139).

Formel sosyal koruma olanaklarına erişemeyen enformel sektör çalışanları, modern sosyal koruma sistemlerini önceleyen (Moser ve Antezena, 2002: 647) enformel sosyal koruma mekanizmalarını işletmektedir. Akrabalığa, kan bağına ve komşuluk, hemşerilik gibi ilişkilere dayalı ağlar bu mekanizmalara örnek olarak gösterilebilir. Bununla birlikte akrabalık, aile ya da hemşerilik gibi enformel yapılanmaların, risklere yönelik sistematik önlem ve stratejiler geliştirmekten uzak olduğu açıktır.

Gelişmekte olan ülkelerde sosyal korumanın geliştirilmesi için gözetilmesi gereken önemli bir nokta enformel sektör ile formel sektör arasındaki bağlantıların varlığıdır (Valodia, 2008: 57). Ancak sosyal koruma sistemlerinin geliştirilmesinde gelişmiş ülkelerde uygulanan yöntemler, gelişmekte olan ülkelerdeki koşullara cevap verebilmekten uzaktır. Bu yüzden gelişmekte olan ülkelerdeki enformel sektör çalışanları için geliştirilecek bir koruma sisteminin temel ve ekonomik gereksinimleri karşılayacak şekilde tasarlanması gerektiğine yönelik bir görüş mevcuttur. Temel gereksinimler gıda, barınma, sağlık, eğitim ve gelir bileşenleri-



ni, ekonomik gereksinimler ise istihdam, piyasa, sermaye ve yasal haklara erişim bileşenlerini içermektedir. Enformel sektör çalışanları için bu kaynaklara ulaşmak zordur. Sözelimi Hindistan'da enformel sektör çalışanları okulda kazanılan bilgilerin mesleki eğitimle herhangi bir ilgisi olmadığını düşündükleri için kimi zaman çocuklarını okula yollamamaktadırlar (Unni ve Rani, 2003: 128-131).

Enformel sektöre dair farklı yaklaşımlar da, sosyal koruma programları ile sektör arasındaki ilişkiyi ele alan görüşler sunmuştur. Buna göre legalist okul enformel sektör işletmelerinin kayıt altına alınmasını, düalist okul enformel sektör çalışanlarına sosyal hizmet ve yardımların ulaştırılmasını, yapısal okul üretim ilişkilerinin düzenlenmesini, gönüllülük okulu ise çalışanlara yönelik isteğe dayalı sosyal yardımlardan ziyaden sosyal koruma mekanizmalarının³ geliştirilmesini önermektedir (Chen, 2008: 25).

Enformel sektör çalışanlarına yönelik bir sosyal politika önlemi olarak görülen sosyal yardımlar ise, katkıya dayalı olmaması açısından nüfusun geniş kesimlerine ve marjinal gruplara erişebilen niteliğiyle değerlendirilmekle birlikte yardımların, bu kesimlerin formel istihdam olanaklarına çekilmesini ve birikim yapmasını engelleyen bir yöne sahip olduğu açıktır. Sosyal yardımların bir güçlüğü de yönetsel yapısının oluşturulması sürecinde karşılaşılan güçlüklerdir (Overbye, 2005: 310).

Enformel Sektörde Örgütlenme Pratikleri

Dünya genelinde enformel sektör çalışanları sosyal diyalog mekanizmalarından dışlanmakta ya da bu mekanizmalarda yeterli ölçüde temsil edilememektedir. Hâlbuki çalışma yaşamında temsil edilebilirlik, çalışanların örgütlenme özgürlüğüne sahip olmasıyla doğrudan ilişkilidir (International Labour Conference, 2002: 71). Ancak enformel sektör çalışanlarının örgütlenebilmesi önünde birçok engel bulunmaktadır.

Bu engellerin bir kısmı genel olarak sendikal örgütlenmenin yapısal sorunlarıyla ilintilidir. Örneğin işgücü piyasasında küresel düzlemde genel olarak bir "örgütsüzlük hali" mevcuttur. Gerçekten de dünya genelinde işgücünün hemen hemen yüzde 90'ı örgütlenmemiş durumdadır. Sendikalaşma eğilimi gerilemekte ve enformel sektör giderek genişlemektedir (Gallin, 2004). Bunun yanı sıra işgücü piyasasında var olan çekirdek-çevre işgücü ayrımı sendikalarla ilgili olarak örgütlenme ve temsil açısından çeşitli sorunlar yaratmaktadır (Kapar, 2007: 90). İşgücünün işyeri düzeyinde parçalanmasının geleneksel sendikal örgütlenmeyi

³ Enformel sektör çalışanlarına yönelik sosyal koruma sistemlerinin geliştirilmesi açısından Hindistan ön plana çıkan bir ülke örneğidir. Ülkede enformel sektörün inanılmaz bir genişliğe sahip olması, çalışanların çoğunun enformel sektörde gelir getirici faaliyetlerde bulunuyor olması, sektör çalışanlarını koruyucu bazı önlemler alınmasını vazgeçilmez kılmıştır. Bu çerçevede bilhassa yaşlıların korunmasını sağlayacak uygulamalar yapılmıştır (Rajan, 2002: 145). Merkezi hükümetin geliştirdiği kamusal yardım programlarının yanı sıra yaşlıların isteğe bağlı olarak faydalanabileceği bir emeklilik programı mevcuttur (Rajan, 2002: 145). Bunların dışında Hindistan'da birçok eyalette enformel sektörde yer alan dezavantajlı kesimler ve yaşlılar için emeklilik programları geliştirilmiştir (Rajan, 2002: 145).



güçleştirmesi de yapısal nitelikteki engellerdendir. Bu durum birtakım yeni yaklaşımların geliştirilmesini gerektirmektedir. Bazı engeller ise ideolojik temellidir, bu çerçevede geçmişe referans veren ve geleneksel mavi yakalı erkek işçilere odaklanan sendikal zihniyetin varlığı yadsınamaz (Gallin, 2004).

Konu enformel sektör özelinde incelendiğinde de enformel sektördeki çalışma ilişkilerinin kendi iç dinamiklerinden kaynaklanan sorun ve engellerin olduğu görülmektedir. Her şeyden önce, enformel sektör çalışanlarının homojen bir yapı arz etmemesi, sendikalar tarafından örgütlenmelerini zorlaştırmaktadır (Kapar, 2007: 92). Bunun yanı sıra sendikaların çoğunda enformel sektör çalışanlarını örgütlenme konusunda bir isteksizliğin olduğu fark edilmektedir (Kapar, 2007: 94; Selçuk, 2002: 61). Bu durum enformel sektör çalışanlarının sendikalara olan güvenini de sarsmıştır (Selçuk, 2002: 61).

Öte yandan enformel sektör çalışanlarının genellikle daha önce sendikal örgütlenme deneyimine ve kültürüne sahip olmamalarına rağmen, tıpkı formel sektör işçilerinin yaptığı gibi örgütlendikleri görülmüştür (Gallin, 2004). Bu durum da, sektör çalışanlarını örgütleyecek girişim ve oluşumların ciddi bir emek mücadelesi potansiyeli taşıdığını açığa çıkarmaktadır. “Enformel sektör çalışanlarını bir araya getirecek örgütler sendikaları, kooperatifleri, komşuluk ve cemaat örgütlerini, birikim ve kredi birliklerini... barındırmaktadır” (Ghai, 2003: 144). Bununla birlikte sektör çalışanlarının daha sistematik ve güçlü bir biçimde örgütlenmesini sağlayacağı için bahsi geçen kategoriler içinde sendikalar ve kooperatiflerin öne çıkması elzemdir.

Enformel sektör çalışanlarının sosyal koruma önlemlerinden faydalanamamaları, onların bu yolda birçok girişimde bulunmalarının ve örgütlenmelerinin itici gücü olmuştur. Enformel sektör çalışanlarının kendileri örgütler oluşturabildikleri gibi mevcut bazı örgütlere katılarak haklarını savundukları ve taleplerini dile getirdikleri görülmektedir.⁴ Özellikle enformel sektörün son derece geniş olduğu az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, sektörde yer alanların örgütlenme pratikleri geliştirdiği gözlenmektedir. Belli bir ülke çapında etkinlik gösteren örgütlere rastlandığı gibi uluslararası düzeyde örgütlenen ve iletişim ağı niteliği taşıyan örnekler de mevcuttur. Bu pratiklerin göze çarpanları, daha ziyade uluslararası boyutlara sahip olan, ev eksenli çalışan kadınların örgütlenme örnekleridir. Enformel sektörde çalışan kadınları bir araya getiren bir örgüt olan WIEGO (Women in Informal Employment: Globalising and Organising- Enformel Sektörde Kadınlar: Küreselleşme ve Örgütlenme) önde gelen örneklerden biri olup akademisyenlerden, aktivistlerden ve bazı uluslararası kalkınma enstitülerinden oluşmaktadır (Sudarshan ve Unni aktaran Unni ve Rani, 2003: 152). Doğu Avrupa’da da ev eksenli çalışan kadınları örgütleyen girişimler yer almaktadır (Pearson, 2004: 144). Ev eksenli çalışan kadınları bir araya getiren bir başka örgüt de, İngiltere merkezli faaliyet gösteren ve “bazı bölgesel ağlar kuran” HOMENET’tir (Unni ve

⁴ Latin Amerika’da rastlanan bu tarz örneklere ilgili bölümde ayrıntılı olarak yer verilecektir.

Rani, 2003: 152). Enformel sektörde bağımsız çalışan yoksul kadınları örgütleyen ve sendikal bir yaklaşım benimsemiş olan SEWA'nın⁵ (Self Employed Women's Association-Bağımsız Çalışan Kadınlar Sendikası) varlığıyla Hindistan⁶ bu konuda önemli bir örnek oluşturmaktadır. Örgütün üyelerinin çoğu işportacıardan, seyyar satıcılardan ve ev eksenli satıcılardan meydana gelmektedir (Ghai, 2003: 144).

Bu örneklerin varlığına rağmen 1980'li ve 1990'lı yılların deneyimleri ev eksenli çalışanları örgütlemenin ne kadar zor olduğunu göstermiştir. Bunun bir nedeni ev eksenli çalışanların çoğunun kadın olması ve yaptıkları işi çalışma olarak niteleyecek bilince genellikle sahip olmamalarıdır. Bunun yanı sıra ev eksenli çalışan kadınların emekleri hem toplum hem de politika yapıcılar nezdinde görünmez olarak yer almış, kadınlar sağlık ve işsizlik gibi birtakım risklere karşı korunacak kesimler arasında görülmemiştir (Pearson, 2004: 138).

Mikro sigortalar ise enformel sektör çalışanlarının çeşitli risklere karşı korunmaları için ortak katkılarla oluşturulan bir sigorta tipi olup özellikle kadınlar gibi sistemin dezavantajlarına daha fazla maruz kalmış kesimlerin risklere karşı korunabilmesi için bilhassa gelişmekte olan ülkelerde benimsenmiştir. Mikro sigortalarda sigorta yerel düzeyde yönetilmektedir (Overbye, 2005: 309). Genellikle sigorta mantığına uygun biçimde oluşturulan mikro sigortaların çoğu, sağlık hizmetlerine erişime odaklanmıştır (Reynaud, 2002: 8). Fonun bir mikro finans kurumu tarafından tutulduğu mikro sigortalarda, isminden de anlaşılacağı gibi ödenen primler ve temin edilen birikim azdır ve sınırlı sayıda risk kapsamaktadır. Mikro sigortaların bu bağlamda orta ölçekli girişimler için ideal olduğu söylenirken yapılan birikim az olduğu için bu programların ani şoklara karşı dayanıksız olduğu da belirtilmektedir. Öte yandan son derece temel bir sigorta kolu olan sağlık sigortası bağlamında mikro sigortalar, kapsamlı bir sağlık hizmeti sağlanmasından uzak olup ancak kişiyi zarara uğratacak sağlık harcamalarını finanse etmektedir. Bu çerçevede mikro sigorta programlarına yönelik hükümet desteği önem kazanmaktadır (Pellissery ve Walker, 2007: 406-408). Bununla birlikte sigorta programlarından yararlananların geniş sosyal sigorta kurumlarının aksine coğrafi olarak birbirlerine yakın konumda yer almalarının ve birbirlerini yakından tanıyor olmalarının bir avantaj teşkil ettiği de vurgulanmıştır (Overbye, 2005: 309).

Mikro sigortalar bilhassa nüfusun büyük bir bölümünün enformel sektörde gelir getirici faaliyetlerde bulunduğu gelişmekte olan ülkeler için uygun bir yöntem olarak değerlendirilmektedir. Örneğin Hindistan'da "hükümet tarafından teşvik edilen" birçok mikro sigorta programı geliştirilmiş (Unni ve Rani, 2003: 154), bazı hükümet destekli kâr amacı gütmeyen kuruluşlar da süreçte yer almıştır (Rajan, 2002: 146). Bangladeş'te ve bazı Güney Asya ülkelerinde de mikro sigorta ve benzeri girişimler yer almaktadır (Türcan Özşuca ve Toksöz, 2003: 38).

⁵ SEWA ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.sewa.org/>.

⁶ Hindistan, enformel sektör çalışanlarının önemli örgütlenme deneyimlerine sahip olduğu bir ülkedir (Taşkıran, 2011: 144).



Batı ve Orta Afrika ülkelerinde bazı kredi toplulukları, Bangladeş'te Grameen Bankası ve Hindistan'da SEWA bünyesinde örgütlenen yapılar belli oranda başarı yakalamış örnekler olarak karşımıza çıkmaktadır. SEWA'da üyeler primlerin üçte birini ödemekte olup kapsanan sigorta kolları sağlık ve hayat sigortalarından oluşmaktadır (Ghai, 2003: 144).

Dayanışma örgütleri ise yine bir mikro sigorta türü olarak değerlendirilmektedir. Bu örgütlerin mikro sigortadan farkı, üyelerin programa bölgesellik temelinden ziyade mesleklerine dayanarak katılmasıdır. Tüm bu söylenenlerle birlikte gerek mikro sigorta uygulamalarının, gerekse de dayanışma sandıklarının risklerden daha uzak, görece refah içinde yaşayan, hatta kimi zaman vasıflı çalışan bireylere ulaşabildiği, marjinal ve dışlanan kesimlere ulaşamadığı ve amacını gerçekleştiremediği vurgulanmaktadır (Overbye, 2005: 310).

Latin Amerika'da Enformel Sektör Çalışanlarına Yönelik Sosyal Güvenlik Politikaları ve Örgütlenme

Latin Amerika Ülkelerinde Enformel Sektör

Önceki bölümlerde bahsedildiği gibi konumuzu teşkil eden Latin Amerika ülkelerinde işgücü piyasalarında enformelleşmenin yoğunluğu dikkat çekmektedir. Bunun önemli nedenlerinden biri askeri darbelerden sonra bölgede "kayıp on yıl" (Barrientos vd., 2008: 760) olarak nitelendirilen 1980'lerden itibaren izlenen neoliberal yeniden yapılanma politikalarıdır. Ülkeden ülkeye enformelleşmenin nedenleri farklılık göstermekle birlikte (Vuletin, 2008: 164) bu dönemde sosyo-ekonomik tahribatlara yol açan borç krizleri, bölgede formel sektörde yer alan istihdam olanaklarını iyice kısıtlamış, geniş kitleleri formel sektörden dışlayarak enformel sektörde çalışmaya zorlamış (Davis vd., 1999: 39),⁷ yoksulluk ve işsizlik büyük ölçüde artmıştır. Yapılan bir araştırmaya göre 1980-2007 yılları arasında nüfusun yüzde 40'tan fazlası yoksulluk koşullarında yaşamıştır (Barrientos vd., 2008: 762). 1997'de Latin Amerika'da yaratılan her 10 işten 9'u hizmet sektöründe olup hizmet sektörü işlerinin yine 10'da 9'u enformel nitelikli işlerdir (Munck, 2003: 141). 2015 yılı ILO (2015: 3) verilerine göre ise bölgede çalışan nüfusun yüzde 48'i, işgücü piyasasındaki enformelleşmeden etkilenmektedir. Düşük ücretli çalışanlar arasında yüzde 75 oranında enformelleşme görülürken genç nüfus bağlamında enformelleşme yüzde 55 oranına ulaşmaktadır.

⁷ Örneğin Arjantin'de 2002 yılında yaşanan ekonomik kriz sonucu enformel sektör istihdamı son 60 yılın en yüksek rakamına ulaşmıştır (Whitson, 2007: 121).

Tablo 1. 2013 Yılı Verilerine Göre Latin Amerika'da Ülke Bazlı Enformel İstihdam Oranları

	ÜLKE	ENFORMEL İSTİHDAM ORANI (%)
1.	KOSTA RİKA	30.7
2.	URUGUAY	33.1
3.	BREZİLYA	36.5
4.	PANAMA	40.4
5.	ARJANTİN	46.8
6.	EKVADOR	49.3
7.	DOMİNİK CUMHURİYETİ	51.2
8.	MEKSİKA	53.8
9.	KOLOMBİYA	54.5
10.	PARAGUAY	63.8
11.	PERU	64
12.	EL SALVADOR	65.6
13.	HONDURAS	72.8
14.	GUATEMALA	73.6

Kaynak: (ILO aktaran Gonzalez, 2015).

Ülkelerde enformel sektörün oluşum dinamikleri arasında da şüphesiz farklılıklar mevcuttur. Örneğin Dominik Cumhuriyeti'nde ücretlerin düşük olması geniş kitleleri enformel sektörde çalışmaya iterken Paraguay ve Nikaragua'da emek katılıkları enformel sektörün büyüklüğünü etkilemektedir (Vuletin, 2008: 178). Bununla birlikte 1980'lerden itibaren izlenen neoliberal politikalarla birlikte meydana gelen ekonomik krizler sonucu esneklik uygulamalarıyla enformel sektör farklı biçimler alabilmektedir. 2002 yılında ciddi bir ekonomik krizle sarsılan Arjantin'de enformel sektör ile formal sektör arasındaki ilişki, esneklik uygulamaları ve eğreti istihdam ile birlikte "bulanıklaşmıştır" (Whitson, 2007: 132).

Bu gelişmeler enformel sektöre yönelik geliştirilen klasik teoriler ışığında değerlendirildiğinde Latin Amerika'daki durumun düalist ve yapısal bir düzlemde değerlendirilebileceği gözlenmektedir.⁸

⁸ Latin Amerika ülkelerinde enformel sektör ile ilgili bazı rakamlar için bkz. Mesa-Lago, 2008: 80-81.



Latin Amerika Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Enformel Sektör Çalışanlarının Kapsanması İçin İzlenen Politikalar

Bu bölümde 2000'li yılların başına kadar Latin Amerika'da sosyal güvenlik sistemlerinin nasıl bir seyre sahip olduğu genel hatlarıyla aktarılmaya çalışılacaktır. İzleyen bölümde ise bölgede solun ve örgütlenme pratiklerinin çok güçlendiği bir dönem olan 2000'li yılları kapsayacak şekilde bir analiz gerçekleştirilecektir.

Bölgede sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi açısından 1920'lerden 1980'li yıllara kadar olan dönemle, 1980'lerden günümüze uzanan dönem arasında ikili bir sınıflandırma yapmak gerekmektedir. İlk dönem, sistemlerin oluşturulmasını ve refah sistemleri eksenli uygulamaları içerirken 1980'lerden itibaren sosyal güvenlik sistemlerinin piyasa odaklı bir hatta ilerlemeye başladığı görülmektedir.

1920'lerde oluşturulmasından bu yana Latin Amerika'da sosyal güvenlik sistemleri istihdama dayalı olarak biçimlenmiştir. İstihdama dayalı sistemler çeşitli risklere yönelik kapsayıcılığı, istihdamın niteliğine ve biçimine göre sağlamaktadır. Hem kısa hem de uzun dönem ödenekler genellikle kazanç düzeyine bağlıdır. Sigorta programları büyük ölçüde, maaşın belli bir yüzdesini oluşturan zorunlu primlerle finanse edilmektedir. Sigortalı çalışan, işveren ya da ikisi birden prim ödemelerine katılmakta, memurlar söz konusu olduğunda ise devlet de finansmanın taraflarından biri olmaktadır. Yine kendi hesabına çalışanların sisteme katılmasını teşvik etmek için hükümetler prim ödemelerine katkıda bulunmaktadır (Cruz-Saco, 2002: 1).

İlk dönemin sınırları içinde yer alan 1950'ler ve 1960'lar, Latin Amerika'da Batı ülkelerindeki refah sistemlerine öykünüldüğü ve buna uygun sosyal sigorta sistemlerinin kabul edildiği (Barrientos vd., 2008: 759; Ghai, 2003: 136), kısmen Güney Avrupa ülkelerine benzerlik gösteren bir gelişimin seyrettiği yıllardır (Barrientos vd., 2008: 759). Hastalık, iş kazası ve emeklilik sigortalarının uygulamaya konulduğu Arjantin, Brezilya, Şili, Uruguay ve Küba, Batı Avrupa ülkelerindeki modelin özellikle geçerli olduğu ülkeler olarak sıralanmaktadır. Bunun yanı sıra Kolombiya, Kosta Rika, Paraguay, Venezüella, Peru ve Meksika İkinci Dünya Savaşı sonrası bu sistemlere ayak uydurmaya çalışan ülkeler olarak gruplandırılmıştır (Ghai, 2003: 136). Geri kalan ülkeler ise modern sosyal sigorta sistemlerini savaştan yirmi yıl sonra benimsemeye çalışmıştır (Mesa-Lago aktaran Ghai, 2003: 136).

İkinci dönemde ise, bölgedeki birçok ülkede sivil hükümetler tarafından izlenen neoliberal ekonomi politikaları sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesi yönünde örneklerin ortaya çıkmasına sebep olmuş, sistemlerin yapısı, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi kuruluşların diktası altında şekillenerek bugünkü tabakalı ve eşitsiz görünümüne kavuşmuştur. Bu çerçevede Arjantin, Şili, Uruguay, Meksika, El Salvador, Nikaragua, Kolombiya, Bolivya, Kosta Rika ve Peru, Dünya Bankası'nın politikaları eşliğinde sosyal güvenlik sistemlerinde reformlar yapmıştır (Ginneken, 2003: 35-36). Bölgede sosyal güvenlik sistemlerin-



de piyasacı bir anlayışa yönelik biçimlenen bir dönüşümle 1990'lı yıllarda sigorta sistemleri özelleşmiştir (Barrientos vd., 2008: 761). Bu süreçte Arjantin, Peru, Şili, Meksika ve Kolombiya gibi ülkelerde yapılan reformlar sonucu yararlanıcılar değil, özel sigorta şirketleri kârlı çıkmış, geliştirilen sosyal yardım programları ekonomik krizlerin etkilerini azaltmaya yetmemiştir (Gideon, 2007b: 240). Sosyal güvenlik harcamalarının kısılmasıyla biçimlenen sistemde amaç, nüfusun çeşitli risklere karşı korunmasından ziyade borç açıklarının kapatılması olmuştur. Sigorta şemaları ancak belli istihdam tiplerine bağlı olup enformel sektör çalışanları ya da işsizler kimi zaman sistemden dışlanarak hükümet destekli sosyal yardım sistemlerinden faydalanmıştır (Gasparini ve Bertranou, 2005: 16). Sosyal yardım programları daha ziyade şartlı nakit transferlerine dayanmıştır (Barrientos vd., 2008: 762).⁹

Sosyal sigorta sistemlerinin farklı meslek ve işlere göre farklılaşan kurumlarla (Ghai, 2003: 136) karakterize olan tabakalı yapısı, formel-enformel sektör ayrışması, enformel sektör çalışanlarının ve tarımda çalışanların kapsanmasındaki sınırlılıklar, iki ya da üç ayaklı isteğe bağlı programların varlığı, sigorta sistemlerinin istihdama dayalı olması, toplumsal cinsiyet eşitsizliklerini yeniden üreten bir yapının varlığı, Latin Amerika'daki sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli özellikleri olarak sıralanabilir. Ayrımların ve tabakalaşmanın önemli bir boyutu da coğrafi ve etnik kökene dayalı olarak biçimlenmektedir (Mesa-Lago, 2007). Sosyal güvenlik sistemlerinde var olan bu tabakalılık "etkinsiz ve savurgan" bir yapı yaratmakta, böylelikle sistemler ciddi yönetsel sorunları bünyesinde barındırmaktadır (Midgley, 1993: 137).

Sosyal güvenlik sistemlerince kapsanan riskler genellikle analık, kaza, hastalık, emeklilik (Ghai, 2003: 136) ve işsizlik risklerini kapsamaktadır (Gasparini ve Bertranou, 2005: 16). Tüm ülkelerde yaşlılık, emeklilik, engellilik ve hayat sigortaları olmakla birlikte enformel sektörün daha az geniş olduğu ülkelerde kapsayıcılık emeklilik ve sağlık sigortaları bağlamında daha fazladır (Mesa-Lago, 2008: 79). Sosyal güvenlik sistemlerinde yapılan büyük çaplı reformlar, çeşitli hizmetlere erişimi, özellikle kadınlar gibi daha dezavantajlı gruplar açısından sınırlandırmıştır. Bölge ülkelerinde enformel sektörün son derece geniş olması, kendi hesabına çalışanların sayısının yüksekliğiyle birlikte sosyal sigorta sistemlerine katılımın zorluğu, işçi işveren ayrımının bulanıklaşması gibi yapısal özellikler gözetilmeksizin sosyal güvenlik sistemleri, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi dışsal faktörlerin etkisi altına adeta terk edilmiştir.

Bölgede enformel sektör çalışanlarının dışlandığı önemli bir alan sağlık hizmetleridir. Bu anlamda sağlık hizmetlerinin genel seyrinin aktarılması gerekmektedir. Latin Amerika'da Şili, Brezilya ve Küba dışındaki tüm ülkelerde üç ayaklı bir sağlık sektörü vardır. Brezilya ve Şili'de ise kamu ve özel olmak üzere

⁹ Bölgedeki şartlı nakit transferi uygulamaları için bkz. Barber ve Gertler, 2009; Bradshaw, 2008; Fernald vd., 2008; Handa ve Davis, 2006; Rawlings ve Rubio, 2005; Soares vd., 2009.



iki ayaklı bir sistem vardır. Brezilya'da sosyal güvenlik sistemleri formel sektör çalışanlarını, memurları, ordu mensuplarını kapsamakta, "sosyal korumaya en fazla gereksinim duyan enformel sektör çalışanlarını dışlamaktadır" (Huber aktaran Hunter ve Sugiyama, 2009: 32-33). Sağlık sisteminin gelişmişlik düzeyiyle çarpıcı atılımlar yapan Küba'da ise sadece kamusal olarak düzenlenen hizmetler vardır. Nitekim Latin Amerika'daki en yaygın sağlık hizmetlerine sahip olan ülke Küba'dır (Özbudun ve Demirer, 2006: 96).¹⁰

Sağlık hizmetleri açısından belki de en çarpıcı sorun, bölgenin tümünde, yasal düzlemde evrenselci bir anlayışla şekillenmiş bedava sağlık hizmetleri anlayışının yer almasına rağmen bu düzenlemelerin birçok ülkede hayata geçirilememiş olmasıdır. Bölgede devlet ve 1980'li yıllardan, özellikle 1990'lardan itibaren ağırlık kazanan özel hizmetlerin yanı sıra kar amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlar ya da Kilise, hizmet sunumunda yer almaktadır. Yoksul, gelişmemiş ve kırsal alanlarda kapsayıcılığın daha az, zengin, gelişmiş ve kentsel bölgelerde daha fazla olduğu söylenebilir. Hak sahibi olmadan, bağımlı bir şekilde sistemden faydalanma konusunda çeşitli sınırlılıklar ortaya çıkmaktadır. Ülkelerin yarısında tarım işçileri yasal olarak sağlık hizmetlerinden dışlanmaktadır. "Maddi güçlükler, uzun sıraları bekleme zorunluluğu, hastalığın önemsenmemesi" gibi etkenler hizmetlere erişimi zorlaştırmaktadır" (Mesa-Lago, 2007: 17). Ayrıca enformel sektör çalışanlarının sağlık hizmetlerine erişimini ve tüm rejimlerce sağlanan kapsayıcılığı ölçen güvenilir veriler bulunmamaktadır (2007: 15).

Sağlık hizmetlerinin kapsayıcılığına dair yapılan sınıflandırmayla bölge ülkeleri üç gruba ayrılmaktadır:

- Öncü ya da yüksek durumda olan ülkeler (Arjantin, Brezilya, Şili, Kosta Rika, Küba ve Uruguay)
- Orta düzeyde ülkeler (Bolivya, Kolombiya, Ekvador, Meksika, Panama, Peru ve Venezüella)
- Gecikmiş ya da düşük düzeyde olan ülkeler (Dominik Cumhuriyeti, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nikaragua ve Paraguay) (Mesa-Lago, 2007: 4).

Bu ülkelerden düşük düzeyde olanların tümü ve bazı orta düzey ülkelerinde sağlık hizmetlerinin kapsayıcılığının sınırlı olması, "azgelişmişlik, yoksulluk, enformel sektörün geniş olması, işsizliğin ve eksik istihdamın fazla olması, politik belirsizlikler ve krizler, hükümetin etkin olmaması, etnik kökene ve cinsiyete dayalı eşitsizlikler, kırsal nüfusun fazla olması, azgelişmiş bölgelerin varlığı, mali kaynakların sınırlılığı ve zayıf vergilendirme kapasitesi" gibi nedenlere bağlıdır. Öncü durumda olan Brezilya, Kosta Rika gibi ülkelerde ise bölünmelere yol açan ikili sistemlerin olumsuz etkilerine rağmen sosyal güvenlik sistemleri gelişkin olmayan düşük dereceli ülkelere göre daha olumlu bir durum arz etmektedir (Mesa-Lago, 2007: 18).

¹⁰ Küba'daki sağlık sisteminin başarısıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Özbudun ve Demirer, 2006: 94-96.



Bölgede sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan reformlar açısından en önemli örnek şüphesiz Şili'dir. Pinochet döneminde ekonomi politikalarının serbestleştiği, ihracata dayalı büyüme stratejilerinin benimsendiği ve bu dönemde yoksulluk oranlarının arttığı (Gideon, 2007a: 77) Şili, sosyal güvenlik sistemlerinin özelleşmesi açısından dünyada önemli bir örneği teşkil etmektedir. Şili'de yaşanan dönüşümün en önemli özellikleri sosyal yardımların sadece en yoksullara ulaştığı, evrensel ilkelerden uzak, hakların piyasa ilişkilerine göre tanımlandığı ve sosyal sigortada özel sektörün teşvik edildiği bir durumun ortaya çıkmasıdır. Şili'de var olan ve isteğe bağlı geliştirilen karma sağlık sistemi hizmetlere erişim açısından toplumsal cinsiyet eşitsizliklerini artırıcı bir etki yaratmakta, erkekler kadınlara oranla sağlık hizmetlerine daha fazla erişebilmektedir. Bu durum sistemde enformel sektörde çalışan ve herhangi bir sosyal koruma sisteminden faydalanmayan kadınların gözetilmemesinden kaynaklanmaktadır. Böylelikle kadınlar ancak eşleri üzerinden hizmetlerden faydalanabilmektedir (Gideon, 2007a: 77-85). 2002 yılında Şili'de sağlık hizmetlerinin yoksul kesimlere de ulaşabilmesi için uygulamaya geçirilen AUGÉ Planı da kadınların iş yüklerini hafifletici bir niteliğe sahip olmamıştır (Gideon, 2007b: 244).

Latin Amerika'da enformel sektörün genişliği, sektör çalışanlarına yönelik sosyal koruma sistemlerinin geliştirilmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Sosyal koruma, çalışanlar için acil bir ihtiyaç niteliği teşkil etmektedir. Kayıp on yıldan önceki dönemde yer alan sosyal güvenlik sistemi giderek enformel sektör çalışanlarını da kapsayacak bir rotaya doğru ilerlerken (Barrientos vd., 2008: 762) sistemde yaşanan ve bireyleri piyasa mekanizması vasıtasıyla ulaşılacak sigorta programlarına yönlendiren dönüşüm, enformel sektör çalışanlarının ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde gelişmemiştir. Şili bu tarz ülkelerden biridir. Sosyal güvenlik sisteminin bütünüyle özelleştirildiği ülkede reform, ev eksikli çalışanların varlıklarını ve ihtiyaçlarını göz ardı eden bir seyir izlemiştir (Pearson, 2004: 146).

Kosta Rika'da, Brezilya'da, Meksika'da ve Jamaika'da ise enformel sektör çalışanlarının sosyal güvenlik sistemlerince içerilebileceği politikalar izlenmiştir. Kosta Rika'da sektör çalışanlarının sağlık programlarından faydalanmasını sağlayacak düzenlemeler geliştirilmiştir (Mesa-Lago, 2000: 291). Brezilya'da 1970'li yıllarda enformel sektör çalışanlarından ancak belli oranda prim ödeyenler sosyal güvenlik sisteminden faydalanabilmiştir (Huber, 1996: 8). Ülkede 1988 yılında katkı payı ödeyemeyen yoksul kesimlerin, kırsal alanda çalışan ücretsiz aile işçilerinin, çiftçiler gibi kayıtdışı çalışanların kapsanmasına dair düzenlemeler yapılmıştır. Böylelikle tarımda enformel çalışanların bazı sosyal güvenlik haklarından faydalanmasının önü açılmış, kırsal ekonomik etkinliklerde bulunan kadın ve erkeklerin de kapsanması mümkün olmuştur. İzleyen yıllarda kapsama düzeyi giderek artan, özel sektörde, ev hizmetlerinde ya da kendi hesabına kayıtdışı çalışanların gönüllü olarak sisteme katılması, sistemin çekim gücünü yansıtan önemli bir gösterge olarak kabul edilmiştir (Ansiero ve Pavia, 2008:



3-8; Molyneux, 2008: 788). Meksika'da tarımda kendi hesabına çalışanların ulusal sosyal güvenlik sisteminden faydalanmasının önü açılmıştır (Mesa-Lago aktaran Midgley, 1993: 139). Jamaika'da ise mevcut sosyal güvenlik sistemi doğrultusunda enformel sektör çalışanlarına yönelik çözümler geliştirmek mümkün olmuştur (Türcan Özşuca ve Toksöz, 2003: 41).

Latin Amerika'da Enformel Sektör Çalışanlarının Örgütlenme Girişimleri

1960'lı yıllardan itibaren Latin Amerika'da toplumcu eğilimler, kapitalist düzenin isteklerinin aksine ivme kazanmış, özellikle Küba Devrimi bölge için önemli bir sembol olmuştur (Özbudun ve Demirer, 2006: 59). Ancak 1970'lerden itibaren ABD güdümündeki askeri yönetimlerce IMF politikaları yoğun biçimde izlenmiştir. Bu politikaları uygulayan Latin Amerika ülkelerinin ekonomileri ciddi darbeler almış, GSMH'ları gerilemiş, dış borçlar katlanmış, yoksul varısl kutuplaşması genişlemiş, verimli araziler tahrip edilmiş, işsizlik ve yoksulluk giderek artmıştır (2006: 76-77). Özellikle Şili ve Arjantin, neoliberal politikaların ülkeleri nasıl çöküşe sürüklediğini gösteren önemli örnekler olmuştur (2006: 80). Peru'da da yine bu politikalarla kırsal yoksulluk ve topraksızlaşma yoğunlaşmıştır. Keza Bolivya'da mülksüzleşen köylüler kentlere akın etmişler, Kosta Rika'da muz üretiminin genişlemesiyle muz plantasyonlarında çalışanlar ciddi bir yoksulluğa sürüklenmiştir (2006: 77-78).

1990'lı yıllar ise bölgede izlenen bu neoliberal politikalara muhalif sosyal hareketlerin yükselmesine sahne olmuş (Özbudun ve Demirer, 2006: 87), "mucize olarak sunulan kapitalizmin neoliberal modelleri" giderek tepki toplamıştır (2006: 80). ABD güdümlü baskıcı rejimler, halk hareketlerinin güç kazanmasını sağlamış, bazı ülkelerde sendikacılık gelişmiştir (2006: 85). Bu süreçle 2000'li yılların başında Latin Amerika "dünyanın sınıf mücadelesi bakımından en hareketli ve en hararetli" bölgesi olmuştur (2006: 73). Nikaragua'da Sandinistler yeni bir çıkış yapmış, Brezilya ve Ekvador'da sol güç kazanmıştır (2006: 57). Venezüella'da Chavez, Brezilya'da Lula, Bolivya'da Morales gibi öne çıkan liderler, sınıf mücadelesine damgasını vurmuştur.

Bölgedeki tüm sosyal hareketlerin göze çarpan ortak özelliği ideolojik ve örgütsel bağlamlarda, geleneksel sol yönelimli hareketlerden farklılık göstermesidir (Özbudun ve Demirer, 2006: 88). Nitekim izlenen neoliberal politikalar Meksika, Peru, Guatemala ve Bolivya gibi ülkelerde yerlilerin yeniden emek hareketine dâhil olmasını beraberinde getirmiştir (2006: 11, 80). Bu ülkelerden Bolivya'da yerli hareketi, sendikalar ve campesino grupları anayasanın yeniden yazılarak yerlilere çeşitli haklar tanınmasını talep etmiştir (2006: 146). Meksika'da da Ulusal Zapatista Kurtuluş Ordusu yerli halkların hakları ekseninde mücadelesini yürütmüştür (2006: 165).



Köylüler de tıpkı yerliler gibi, farklı örgütlenmeler içinde yerini almıştır. Örneğin Bolivya'da Ayllus, Marquas ve Suyus adlı köylü örgütlenmeleri bulunmaktadır (Özbudun ve Demirer, 2006: 146). Kolombiya'da toprakları ordu tarafından gasp edilen çiftçiler gerilla hareketlerine destek çıkmaktadır (2006: 159). Venezüella'daki emek eksensli yönelimler, Latin Amerika ülkelerindeki topraksız köylüleri, gecekonduda yaşayan kesimleri, işsizleri etkilemiştir (2006: 57). Brezilya'daki Topraksızlar Hareketi dünyanın en önemli sosyal hareketlerinden biri olarak gösterilebilir. Bu hareket kapsamında işgal edilen büyük toprak sahiplerinin topraklarında kolektif tarım yapılmıştır (2006: 205).

Latin Amerika'da bu tarz örgütlenmeler politik anlamda önemli birer aktör biçimindedir. Nitekim bölgede, içinde sendikaların da bulunduğu bir "taban örgütleri ağının" solcu liderleri desteklediği açıkça fark edilmektedir (Özbudun ve Demirer, 2006: 90). Gerçekten de sol hükümetleri iktidara getiren toplumsal hareketler, yoksul köylüler ve işçiler ekseninde gelişmiştir (2006: 67-68). Örneğin Brezilya'da Topraksız Halkın Hareketi¹¹ gibi hareketler, Lula'nın iktidara gelmesini sağlamıştır (2006: 86). Bolivya lideri Morales eski bir sendikacıdır (2006: 150). Venezüella'da ise Chavez'e yönelen ABD destekli darbe girişiminin işçi sınıfının isyanıyla bastırılması, Latin Amerika'da meydana gelen sosyal hareketlerin başarısını ve gücünü gösteren çok çarpıcı bir örnektir (2006: 117).

Latin Amerika hem özellikle 2000'li yıllarda solun güç kazanması ve geniş kitlelerin örgütlü mücadeleden vazgeçmemesi, hem de enformel istihdam edilenlerin yüksek bir orana sahip olmasıyla, enformel sektör örgütlenmeleri açısından önem taşımaktadır. Nitekim bölgedeki emekçi profili, sanayi proletaryasından farklı bir görünüm arz etmektedir. Bu bağlamda emekçiler büyük ölçüde enformel sektörde çalışan kent yoksullarından oluşmaktadır (Özbudun ve Demirer, 2006: 215).

Enformel sektörün yapısal dinamiklerinin kolektif bir hareketlilik içeren örgütlenme pratiklerine izin vermediği, bireyselci bir anlayışın bu durumu engellediği (Davis vd., 1999: 39) yönünde iddialarda bulunulsa da, Latin Amerika'da enformel sektör çalışanlarını da içeren özgün taban hareketlerinin (grassroots) gücü yadsınmaz. Bu anlamda bölgede enformel sektör çalışanlarının birçok farklı örgütlenme pratiği geliştirdiği ve bazı partilere üye olarak ya da sendikalarla temasa geçerek mevcut sol hareketlere önemli katkılar sağladığı görülmektedir. Sözü edilen pratiklerin bazıları var olan politik örgütlere üye olmak, sendikalarla iletişim kurmak, kooperatif tarzı örgütlenmeler ve mikro sigorta sandıkları oluşturmak ya da başka örgütlerde bir araya gelmek biçiminde sıralanabilir. Örneğin Nikaragua'da belli bir azınlıktan ziyade tabandakilerin, kadınların, kitle örgütlerinin katılımına önem veren (Walker aktaran Vanden ve Prevost, 1996: 51) Sandinista Ulusal Kurtuluş Cephesine (FSLN-Frente Sandinista de Liberación Nacional) birçok enformel sektör çalışanı katılmıştır (Booth aktaran Davis vd., 1999: 40).

¹¹ Brezilya'daki topraksızlar hareketi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Löwy, 2006.



Sandinista hareketinin zaten öteden beri enformel sektör çalışanlarını kapsadığı görülmektedir. Nitekim Devrimci Sandinista Hükümeti enformel sektör çalışanlarını “Ulusal Küçük ve Orta Ölçekli Sanayiler Birliği” (CONAPI) çatısı altında örgütleyerek ufak çaplı birlikler bünyesinde üretim ve satış faaliyetlerinde bulunmalarını sağlamıştır (Babb, 1998: 112). Enformel sektör çalışanlarını örgütleyen CDS (Sandinista Savunma Komitesi), JS (Sandinista Gençliği) ve AMNLAE (Luisa Amanda Espinosa Kadın Hareketi) gibi, enformel sektör çalışanlarının yoksullukla mücadele etmesini amaçlayan kitle örgütleri de vardır (Davis, vd. 1999: 40). Bu örgütlerden 1990 yılında Nikaragua’da AMPRONOC adlı örgütün devamı olarak kurulan (Molyneux, 2001: 47) AMNLAE, kar amacı gütmeyen bir sivil toplum örgütü olup toplumsal cinsiyet eşitsizliklerine dayanan baskıcı pratiklerle mücadele etmeyi hedefleyerek çalışmalarını yürütmektedir. Genel olarak toplumsal cinsiyet bakış açısını karar verici mekanizmalarca izlenen politikalara yaymaya çalışmakta, kadınları güçlendirmeye yönelik faaliyetler yürütmekte¹² ve bu faaliyetler bağlamında Nikaragua’da dezavantajlı durumda olan ve enformel sektörde çalışan yoksul kadınlara yardımcı olmaktadır. Örgüt çok sayıda üye kazanma başarısını göstermiştir. Bir başka örnek enformel sektörün son derece geniş olduğu Bolivya’da faaliyet gösteren kredi birikim örgütleridir. Pasanakus adı verilen bu sandıklar, kentsel alanlarda geniş ölçüde yaygınlık göstermektedir. 1980’lerde yapılan bir araştırmaya göre Bolivya’da kentsel alanlarda yaşayanların yüzde 30 ila 40’ı bu sandıklara üyedir (Moser ve Antezana, 2002).

Bazı örgütlerde ise mikro sigortayı da faaliyetlere dâhil eden bir perspektifin varlığı gözlenmektedir. Buna dair bir örnek, yine Bolivya’da yoksullukla mücadele eden ve güçlendirme yaklaşımını benimseyen IPTK (Wilds, 1995: 60) adlı örgüttür. IPTK 1976 yılından beri Bolivya’nın Sucre kentinde yoksul işçilere yönelik çalışmalar yürütmüştür. Eğitim, üretim faaliyetleri, örgütsel faaliyetler ve sosyal faaliyetler olmak üzere dört farklı alanda çalışmalar yürüten örgüt (Lund ve Srinivas, 2005: 130) sağlık sistemlerini tabana ulaştırmada ve bu konuda hükümet ile bağlantıya geçmede başarılı eylemler gerçekleştirmiştir (Wilds, 1995: 61). Bir proje aracılığıyla bir mikro sigorta programı ve ortak sağlık sigortası şeması oluşturmuştur. Bu çalışmalar sonucunda on yıl içinde kırsal ve kentsel alanlarda bazı sağlık kurumlarının işlevde bulunmasını sağlamıştır. Örgütçe faaliyete geçirilen mikro sigorta programı çok sayıda yararlanıcıya ulaşmıştır (Lund ve Srinivas, 2005: 130-131). Nikaragua’da da Sandinista sonrası dönemde hükümet mikro girişimleri desteklemiş, daha doğrusu onları desteklediği yönünde bir izlenim yaratmaya çabalamıştır. Mikro girişimcilerin çoğu kadınlardan oluşmuştur (Babb, 1998: 117).

¹² <http://www.fsdinternational.org/communitypartner/CasaDeLaMujer>.



Sonuç

Enformel sektör, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde kırdan kente göç ile genişleyen, kayıtdışı ekonomik etkinliklerin yürütüldüğü bir alan olup 1980'li yıllardan itibaren konumuzu teşkil eden Latin Amerika ülkelerinde neoliberal politikalarla birlikte ekonomik krizlerin gerçekleşmesi, işsizliğin ve yoksulluğun yapılaşması sonucu giderek genişlemiştir. Bu yıllarda işletmelerin küresel rekabet koşullarına ayak uydurmak üzere çalışanlarını artan biçimde sigortasız ve güvencesiz koşullarda çalıştırmaya başlaması, öte yandan küçük işletmelerin vergi ödemelerinden ve sigorta maliyetlerinden sıyrılabilmek üzere kayıtdışı faaliyetler yürütmesi, enformel sektörün büyümesine yol açan diğer faktörlerdir. Bu faktörler sonucu ortaya çıkan durum, kentsel ve kırsal alanlarda geniş yığınların, özellikle enformel sektörde yoğun olarak istihdam edilen kadınların sosyal güvencesiz, korumasız ve çeşitli risklere açık bir şekilde çalışmak ve yaşamak zorunda kalmasıdır. Enformel sektörün bu kadar genişlediği az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sistemleri hem yönetim, hem kapsayıcılık hem de hizmet sunumu açısından yetersiz kalabilmekte ve enformel sektör çalışanlarını kapsamaktan genellikle uzak kalmaktadır.

Konumuzu teşkil eden Latin Amerika ülkelerinde ise sosyal güvenlik sistemlerinin en göze çarpan yanı, 1980'lerden itibaren özellikle Şili'de yaşanan, sistemin piyasaya açılması ve özel sigorta şirketlerinin yoğun olarak faaliyet göstermeye başladığı bir dönüşümün yaşanmasıdır. Mevcut değişimler dezavantajlı grupların risklere karşı korunmasını sağlayacak nitelikler taşımaktan uzak olmanın yanı sıra, 1950'ler ve 1960'larda sahip olunan, Batı Avrupa tarzı refah devleti geleneği etkisi altında şekillenen yapısını da hızla terk etmiştir.

Bununla birlikte 1990'lı yıllar, Latin Amerika ülkelerinde sistemin tahribatlarının giderilmesi amacıyla enformel sektör çalışanlarına yönelik sosyal koruma sistemlerinin geliştirildiği ve sektör çalışanlarının çeşitli risklere karşı korunmasını ve güçlenmesini sağlayacak mikro sigorta ve benzeri girişimlerin oluşturulduğu, böylelikle geçici çözümlerin yaratıldığı yıllar olmuştur. Bununla birlikte bazı ülkelerde sistemin enformel sektör çalışanlarını kapsayacak şekilde esnetilmeye çalışıldığı da görülmüştür.

Tüm bu çalışma ve girişimler, enformel sektör çalışanlarını çeşitli risklerden korumaya ve güçlendirmeye yönelik olup çeşitli avantajlar yaratmıştır. Bununla birlikte sektörün daraltılmasına odaklanan aktif işgücü politikalarının geliştirilmesinin yanı sıra sosyal güvenlik sistemlerinin sektör çalışanlarının gereksinimlerine cevap verecek şekilde reformel edilmesi, mevcut sosyo-ekonomik durumun düzeltilmesi açısından olumlu sonuçlar doğuracaktır.

Reformların yanı sıra sektör çalışanlarının hak mücadelelerinin desteklenmesi ve geliştirilmesi de son derece önemlidir. Yaşama ve çalışma koşulları itibariyle yoksulluk, istikrarsızlık, güvencesizlik ve risklerle yüz yüze gelmeleriyle enformel sektör çalışanlarının sendikalara yoğun bir şekilde ihtiyaç duydukları işi-



kardır (Kapar, 2007: 85). Dolayısıyla emek hareketi açısından enformel sektör işçilerinin de örgütlenmesi hayati önem taşımaktadır (Gallin, 2004). Enformel sektör çalışanlarının örgütlenebilmesi, küresel düzlemde çalışanların da lehine bir gelişme olacaktır. Sendikaların enformel sektör çalışanlarını örgütlemesi, enformel sektörle ve yoksullukla mücadelede önemli bir etki yaratacaktır (Kapar, 2007: 86-87). Öte yandan günümüzde formel ekonomik etkinliklerin giderek azalması, dünya genelinde sendikalar açısından çeşitli tehditler yaratmaktadır (Taşkıran, 2011: 136). Neoliberal politikaların işgücü piyasasını düzensizleştirilmesiyle, sendikalar tarafından atipik istihdam kalıplarına yönelik örgütlenme stratejileri geliştirilememiştir. Sendikalar bunun yerine tipik istihdam biçimlerine uyan örgütlenme yöntemlerini benimsemiştir (2011: 140). Bununla birlikte hem Latin Amerika ülkelerinde hem de az gelişmiş ya da gelişmekte olan diğer ülkelerde, kapitalist emek sömürsünün en şiddetli yüzlerinden biri olan enformel sektörde çalışan halkların, hakları için verdikleri mücadelenin dikkate alınması ve bu kapsamda sendikaların enformel sektöre daha fazla uzanabilen örgütlenme stratejileri geliştirmesi gerekmektedir. Bu tarz yeni stratejiler, günümüzde sendikaların karşı karşıya kaldığı, örgütlenme düzeyinin gerilemesi gibi kendilerine güç kaybettiren tehditlerle baş etmeleri ve var oluşlarını güçlendirmeleri yönünde fırsatlar da doğuracaktır.



Kaynakça

- Açıklan, N. (2007) "Enformel Sektör ve Yoksulluk: Kentsel İşgücü pazarı Üzerine Etkileri, İstanbul ve Gaziantep Örnekleri", *Sosyoekonomi*, 6, 6, 43-62.
- AMNLAE, <http://www.fsdinternational.org/communitypartner/CasaDeLaMujer>. (erişim tarihi: 29.09.2016).
- Ansilero, G. ve Paiva, L. H. (2008) "The Recent Evolution of Social Security Coverage in Brazil", *International Social Security Review*, 61, 3, 1-28.
- Babb, F. E. (1998) "From Cooperatives to Microenterprises: The Neoliberal Turn in Postrevolutionary Nicaragua", *The Third Wave of Modernization in Latin America* (der. L. Philips), Wilmington: Scholarly Resources, 109-124.
- Barber, S. L. ve Gertler, P. J. (2009) "Empowering Women to Obtain High Quality Care: Evidence from an Evaluation of Mexico's Conditional Cash Transfer Programme", *Health Policy and Planning*, 24, 18-25.
- Barrientos, A., Gideon, J. ve Molyneux, M. (2008) "New Developments in Latin America's Social Policy", *Development and Change*, 39, 5, 759-774.
- Booth, J. A. (1982) *The End and the Beginning: The Nicaraguan Revolution*, Boulder: Westview Press.
- Bradshaw, S. (2008) "From Structural Adjustment to Social Adjustment: A Gendered Analysis of Conditional Cash Transfer Programmes in Mexico and Nicaragua", *Global Social Policy*, 8, 2, 188-207.
- Castells, M. ve Portes, A. (1989) "The World Underneath: The Origins, Dynamics and Effects of the Informal Economy", *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, (der. A. Portes, M. Castells ve L. A. Benton), Baltimore, M. D.: The John Hopkins University Press, 11-40.
- Chen, M. (2008) "Informality and Social Protection: Theories and Realities", *IDS Bulletin*, 39, 2, 18-27.
- Chen, M. (2001) "Women in the Informal Sector: A Global Picture, the Global Movement", *SAIS Review*, 21, 1, 71-82.
- Cruz-Saco, M.A. (2002) *Labour Markets and Social Security Coverage: The Latin American Experience*, ESS Working Paper no. 2, Geneva: International Labour Office.
- Çulha Zabcı, F. (2000) "Devlet Dışı Örgütler (NGOs): Tanımlayıcı bir Çerçeve", *Kültür ve İletişim*, 3, 2, 1-29.
- Davis, C. L., Aguilar, E. E. ve Speer, J. G. (1999) "Associations and Activism: Mobilization of Urban Informal Workers in Costa Rica and Nicaragua", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41, 3, 35-66.
- Fernald, L. C. H., Gertler, P. ve Neufeld, L. M. (2008) "Role of Cash in Conditional Cash Transfer Programmes for Child Health, Growth, and Development: An Analysis of Mexico's Oportunidades", www.thelancet.com, 371, 828-837.
- Gallin, D. (2004) "Organizing in the Global Informal Economy", *Boğaziçi University Social Policy Forum: Changing Role of Unions in the Contemporary World of Labour*, November 26-27, İstanbul, <http://www.streetnet.org.za/docs/research/2004/en/informaleconomy.pdf>. (erişim tarihi: 20.09.2016).
- Gasparini, L. ve Bertranou, F. M. (2005) "Social Protection and the Labour Market in Latin America: What can be Learned from Household Surveys", *International Social Security Review*, 58, 2-3, 15-42.
- Ghai, D. (2003) "Social Security: Learning from Global Experience to Reach the Poor", *Journal of Human Development*, 4, 1, 125-150.
- Gideon, J. (2007a) "A Gendered Analysis of Labour Market Informalization and Access to Health in Chile", *Global Social Policy*, 7, 1, 75-94.
- Gideon, J. (2007b) "Excluded from Health? Informal Workers' Access to Health Care in Chile", *Bulletin of American Research*, 26, 2, 238-255.
- Ginneken, W. (2003) *Extending Social Security. Policies for Developing Countries*, ESS Paper No. 13, Geneva, International Labour Organization.



- Gonzalez, E. (2015) "Weekly Chart: Latin America's Informal Economy", <http://www.as-coa.org/articles/weekly-chart-latin-americas-informal-economy>. (erişim tarihi: 24.11.2016).
- Handa S. ve Davis, B. (2006) "The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean", *Development Policy Review*, 24, 5, 513-536.
- Hart, K. (1973) "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana", *Journal of African Studies*, 11, 1, 61-89.
- Huber, E. (1996) "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal Versus Social Democratic Models", *Welfare States in Transition* (der. G. Esping-Andersen), UNRISD, London: SAGE Publications, 141-191.
- Hunter, W. ve Sugiyama, N. B. (2009) "Democracy and Social Policy in Brazil: Advancing Basic Needs, Preserving Privileged Interests", *Latin American Politics and Society*, 51, 2, 29-58.
- International Labour Conference (2002) *Decent Work and the Informal Economy*, International Labour Conference 90th Session 2002, Report VI, Geneva: International Labour Office.
- International Labour Organization (2015) *Promoting Formal Employment among Youth: Innovative Experiences in Latin America and the Caribbean*, Lima: ILO/Regional Office for Latin America and the Caribbean.
- International Labour Organization (1999) *Conclusions and Recommendations, International Symposium on Trade Unions and the Informal Sector*, Geneva, 18-22 October 1999, http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/1999/99B09_450_engl.pdf, (erişim tarihi: 20.09.2016).
- International Labour Organization (1993) *Report III: Statistics of Employment in the Informal Sector, 15th International Conference of Labour Statisticians*, Geneva: International Labour Organization.
- Kapar, R. (2007) "Enformel Ekonomide Çalışanların Örgütlenmesi ve Sendikalar", *Çalışma ve Toplum*, 2007, 1, 83-117.
- Khotkina, Z. A. (2007) "Employment in the Informal Sector", *Anthropology&Archeology of Eurasia*, 45, 4, 42-55.
- Kuczynski, J. (1994) *İşçi Sınıfı Tarihi* (cev. G. Üstün), İstanbul: Sosyalist Yayınlar.
- Lordoğlu, K. (1998) "Enformel İstihdam ve Sosyal Güvenlik", *Ekonomik Yaklaşım*, 9, 31, 5-23.
- Löwy, M. (2006) "Brezilya'nın Topraksız Kırsal İşçi Hareketinin Sosyo-Dinsel Kökenleri", *Praksis*, 14, 209-215.
- Lund, F. ve Srinivas, S. (2005) *Learning from Experience: A Gendered Approach to Social Protection for Workers in the Informal Economy*, Geneva: International Labour Organization.
- Mesa-Lago, C. (2008) "Informal Employment and Pension and Healthcare Coverage by Social Insurance in Latin America", *IDS Bulletin*, 39, 2, 79-86.
- Mesa-Lago, C. (2007) "The Extension of Healthcare Coverage and Protection in Relation to the Labour Market: Problems and Policies in Latin America", *International Social Security Review*, 60, 1, 3-31.
- Mesa-Lago, C. (2000) Achieving and Sustaining Social Development with Limited Resources: The Experience of Costa Rica, *Social Development and Public Policy: A Study of Some Successful Experiences* (der. D. Ghai), Geneva: UNRISD and MacMillan.
- Mesa-Lago, C. (1994) *Changing Social Security in Latin America, towards Alleviating the Social Cost of Economic Reform*, Boulder, C.O and London: Lynne Rienner.
- Mesa-Lago, C. (1978) *Social Security in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Midgley, J. (1993) "Social Security and Third World Poverty: The Challenge to Policymakers", *Policy Studies Review*, 12, 1/2, 133-143.
- Molyneux, M. (2008) "The 'Neoliberal Turn' and the New Social Policy in Latin America: How Neoliberal, How New?", *Development and Change*, 39, 5, 775-797.
- Molyneux, M. (2001) *Women's Movement in International Perspective: Latin America and Beyond*, New York: Palgrave.

- Moser, C. ve Antezana, O. (2002) "Social Protection in Bolivia: An Assessment in Terms of World Bank's Social Protection Framework and the PRSP", *Development Policy Review*, 20, 5, 637-656.
- Munck, R. (2003) *Emeğin Yeni Dünyası* (çev. M. Tekçe), İstanbul: Kitap Yayınevi.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2002) *Measuring the Nonobserved Economy: A Handbook*, Paris: OECD Publication Service.
- Overbye, E. (2005) "Extending Social Security in Developing Countries: A Review of Three Main Strategies", *International Journal of Social Welfare*, 14, 305-314.
- Özbudun, S. ve Demirel, T. (2006) "Latin Amerika'da Anti-Emperyalist Mücadelenin Dinamikleri", *Dünyayı Isıtan Latin Ateşi* (der. S. Özbudun), İstanbul: Özgür Üniversite, 21-219.
- Parikh, K.S. (2002) "Social Infrastructure as Important as Physical Infrastructure", *India Development Report* (der. K.S. Parikh ve R. Radhakrishna) New Delhi: Oxford University Press.
- Pearson, R. (2004) "Organising Home-based Workers in the Global Economy: An Action Research Approach", *Development in Practice*, 14, 1-2, 136-148.
- Pellissery, S. ve Walker, R. (2007) "Social Security Options for Informal Sector Workers in Emergent Economies and the Asia Pacific Region", *Social Policy & Administration*, 41, 4, 401-409.
- Petras, J. ve Veltmeyer, H. (2006) *Maskesi Düşürülen Küreselleşme* (çev. Ö. Akpınar), İstanbul: Mephisto Yayınları.
- Rajan, I.S. (2002) "Social Security for the Unorganized Sector in South Asia", *International Social Security Review*, 55, 4, 143-156.
- Rajan, I.S. (2000) Social Security and Safety Nets for the Unorganized Sector in India, (paper presented at the World Bank Seminar on Social Protection, organized by the Social Protection Team (28 March), Washington DC: World Bank.
- Rajan, I.S., Mishra, U.S. ve Sarma, P.S. (1999) *India's Elderly: Burden or Challenge?*, New Delhi: SAGE Publications.
- Rawlings, L. B. ve Rubio, G. (2005) "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs", *The World Bank Research Observer*, 20, 1, 29-55.
- Reynaud, E. (2002) *The Extension of Social Security Coverage: The Approach of the International Labour Office*, ESS Paper no. 3, Geneva: ILO Social Security Policy and Development Branch.
- Samal, K. C. (2008) *Informal Sector: Concept, Dynamics, Linkages and Migration*, New Delhi: Concept Publishing Company.
- Selçuk, F. Ü. (2002) *Örgütlerin Örgütlenmesi: Enformel Sektörde İşçi Örgütleri*, İstanbul: Atölye Yayınevi.
- SEWA, <http://www.sewa.org/>. (erişim tarihi: 22.09.2016).
- Shanin, T. (der.) (1999) *Neformal'naia ekonomika. Rossiia i mir*, Moskova: Logos.
- Singh, M. (2005) *Meeting Basic Learning Needs in the Informal Sector: Integrating Education and Training for Decent Work, Empowerment and Citizenship*, Dordrecht: Springer.
- Soares, S., Osorio, R. G., Soares, F. V., Medeiros, M. ve Zepeda, E. (2009) "Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts Upon Inequality", *Estudios Economicos, numero extraordinario*, 207-224.
- Sudarshan, R. ve Unni, J. (2001) "When Home-Based Workers Raise their Voices: An Indian Perspective", *SAIS Review*, 21, 1, 1-7.
- Taşkıran, G. (2011) "Sınıf Örgütlenmesinde Yeni Deneyimler", *Çalışma ve Toplum*, 2011, 4, 135-162.
- Türcan Özşuca, Ş. (2003) *Esneklik ve Güvenlik İkileminde Türkiye Emek Piyasası*, Ankara: İmaj Kitabevi.
- Türcan Özşuca, Ş. ve Toksöz, G. (2003) *Sosyal Koruma Yoksunluğu, Enformel Sektör ve Küçük İşletmeler*, Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.



- Unni, J. ve Rani, U. (2003) "Social Protection for Informal Workers in India: Insecurities, Instruments and Institutional Mechanisms", *Development and Change*, 34, 1, 127-161.
- Valodia, I. (2008) "Informal Employment, Labour Markets and Social Protection: Some Considerations Based on South African Estimates", *IDS Bulletin*, 39, 2, 57-62.
- Vanden, H. E. ve Prevost, G. (1993) *Democracy and Socialism in Sandinista Nicaragua*, London: Lynne Rienner Publishers.
- Vuletin, G. (2008) "What is the Size of the Pie? Measuring the Informal Economy in Latin America and the Caribbean", *Money Affairs*, 21, 2, 161-191.
- Walker, T. W. (1982) *Nicaragua in Revolution*, New York: Praeger Publishers.
- Whitson, R. (2007) "Beyond the Crisis: Economic Globalization and Informal Work in Urban Argentina", *Journal of Latin American Geography*, 6, 2, 121-136.
- Wilds, F. (1995) "Scaling-up, Mainstreaming and Accountability: the Challenge for NGOs", *Non-governmental Organisations: Performance and Accountability* (der. M. Edwards ve D. Hulme), UK: Earthscan Publications Limited, 53-62.