

CONTRADICCIONES Y CONFLUENCIAS ENTRE TRABAJADORES INFORMALES Y FORMALES¹

POR CÉSAR ARESE²

Sumario: I. El derecho al trabajo sin distinciones. II. El derecho del trabajo de los trabajadores por cuenta propia. III. El paso de la economía informal a la economía formal. IV. De las nuevas contradicciones. A. Precarización como una faceta de la flexibilización laboral. B. ¿Las conquistas sindicales como piezas de museo? C. Sustitución de las contradicciones de intereses sociales. V. Institucionalización a nivel confederal. VI. Accionar colectivo. VII. Conclusión.

I. El derecho al trabajo sin distinciones

Desde el nacimiento del derecho social y laboral, se reconoce el derecho al trabajo. Si bien se lo identifica con la labor dependiente, las enunciaciones de las constituciones nacionales desde las primeras de carácter social como las de México de 1917, Rusia de 1918 y Alemania de 1919 hasta las más recientes; desde el Tratado de Paz de Versalles de 1919 que fundó la Organización Internacional del Trabajo, pasando por la declaración de Filadelfia de 1944, hasta los tratados y otros instrumentos internacionales de última generación, se manifiestan ampliamente respecto del “derecho al trabajo”, sin diferencias.

Como dijo el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Consejo de Derechos Humanos en 2015, en el informe sobre *Efectividad del derecho al trabajo*³, “este reconocimiento se basa en la convicción de que el trabajo es un medio para que los seres humanos transformen el mundo y a sí mismos mediante la producción individual y colectiva; dispongan de bienes producidos socialmente; organicen estructuras básicas para convivir; aprendan unos de otros y establezcan vínculos de solidaridad; contribuyan al bienestar común y la autorrealización, y creen una identidad personal y colectiva”.

1 * Ponencia no oficial presentada en el XXII Congreso Mundial de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, desarrollado en Turín, Italia, del 4 al 7 de setiembre de 2018.

2 Profesor de DTySS de la Universidad Nacional de Córdoba; Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC) y post doctorado por la Universidad Nacional de Córdoba; expresidente de la Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social Córdoba, 2014/17, publicista.

3 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, Efectividad del derecho al trabajo, 21/12/15.

Por ello, no debe estar sometido a las leyes del mercado y dado que existe una relación entre el trabajo y una vida digna, no basta solamente con reconocer la libertad de trabajar: “Para conferir plenamente al trabajo su papel central en el contexto de los derechos humanos, el derecho al trabajo debería incluir deberes positivos con sus correlativos derechos”, concluye.

En consecuencia, se tiene consolidado en normas positivas y en definiciones conceptuales el derecho al trabajo, como un derecho fundamental o derecho humano laboral. Pero a su vez, como se ha estudiado y afirmado abundantemente, por un lado, las sociedades industrializadas han venido girando desde el pleno empleo hasta la segregación estructural de contingentes laborales a los que somete a la movilidad y precariedad permanente y, por otro, en los países subdesarrollados, la informalidad y la marginalidad laboral posee una naturaleza igualmente orgánica y hasta, podría decirse, arquitectónica de la desigualdad e injusta distribución de ingresos. En total, se estima que un 60% de los empleos se encuentran en la economía informal y están distribuidos de manera desigual en todo el mundo.

De tal forma que, el reconocimiento de derechos inherentes al trabajo a los sectores precarizados e informales es, quizá el mayor desafío actual del Derecho Social y del Derecho del Trabajo. Es que, tal como enuncia el art.6º del PIDESC y se recepta en la Observación General Nro. 18 de este instrumento, párrafo 6, “el derecho al trabajo engloba todo tipo de trabajos, ya sean autónomos o trabajos dependientes sujetos a un salario. El trabajo humano es digno de reconocimiento social en sus diferentes formas” y “no debe entenderse como un derecho absoluto e incondicional a obtener empleo”.

Se trata de una expansión del derecho a condiciones equitativas y satisfactorias incorporado en el art.7º del PIDESC, como lo establece la Observación general núm. 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: *“El Comité es consciente de que los conceptos de trabajo y trabajador han evolucionado desde el momento en el que se redactó el Pacto y actualmente abarcan nuevas categorías, como las de los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores del sector informal, los trabajadores agrícolas, los trabajadores refugiados y los trabajadores no remunerados”*.

No hace tanto tiempo, la tarea histórica que se tenía era, prima facie, incorporar en su ámbito a aquéllos que permanecían en los márgenes de esta relación de empleo estándar, sobre todo a los trabajadores autónomos en la economía informal. “La reciente explosión en la propagación de formas de empleo precario está planteando un reto a esta noción”, se afirma⁴.

En suma, los Derechos Humanos Laborales, sus fuentes constitucionales y supranacionales, amparan al trabajador como ciudadano portador de derechos humanos subjetivos, pero no circunscriben su radio de actuación a un trabajador que ingresa a un trabajo dependiente, sea formal o informal (en negro), estable o precario, sino que comprende al trabajador en su condición de tal, cualquiera sea la forma de su situación legal o real; empleado dependiente o desempleado, en negro, autónomo, cuentapropista, cooperativista o integrante de otras empresas o estructuras que no implican nexo dependiente.

⁴ OIT, Enfrentar el desafío del trabajo precario: la agenda sindical, Boletín Internacional de Investigación Sindical, 2013, Vol. 5, Nro. 1, Ginebra, 2013.

II. El derecho del trabajo de los trabajadores por cuenta propia

La asistencia a los trabajadores por cuenta ajena suele encararse por el lado de planes y programas de desarrollo, ocupación y formación profesional. Si bien algunos derechos, como las vacaciones pagadas, son específicos a los trabajadores asalariados, los trabajadores por cuenta propia o miembros de cooperativas también tienen derecho a condiciones de trabajo⁵ equitativas y satisfactorias. El reconocimiento de otros tipos de trabajo depende de dos condiciones⁶:

a) que no sea contrario a la definición o a la protección del empleo asalariado; y b) que, con independencia de los diferentes planes de protección aplicables a los trabajadores no asalariados, estos trabajadores gocen de condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo equivalentes a las de los trabajadores asalariados. Estas enunciaciones se patentizan en que las estrategias nacionales de empleo poseen diversidad de formas (asistenciales directos, promocionales, planes de emergencia, etc.) y son sustentados por multiplicidad de sujetos oficiales (estados nacionales, provinciales, municipales, organismos autárquicos, etc.) y privados (cooperativas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones, empresas sociales, etc.). En cualquier caso, deben dirigirse a respetar y proteger el trabajo por cuenta propia en la medida en que este permita a los trabajadores y a sus familias disfrutar de un nivel de vida digno.

Es por ello, que, según afirma la Observación General Nro. 18, del PIDESC (párr. 44), “los trabajadores por cuenta propia o miembros de cooperativas también deben tener derecho a protección contra la discriminación, a la seguridad y a condiciones de trabajo seguras y saludables, a la protección de la maternidad, a la libertad de asociación, a la libertad de disponer de su remuneración y a la protección contra el desempleo”. Ello fue reforzado y ampliado mediante la Observación Nro. 23, 2016, en lo relativo al art.7^º sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias.

III. El paso de la economía informal a la economía formal

Desde hace tiempo, la OIT marcó estrategias para el sector. La recomendación 193 de 2002 reemplazó a la 127 de 1966, sobre “*Promoción de cooperativas*” definiéndolas como la “asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta, y de gestión democrática”. Alienta el desarrollo y el fortalecimiento de la identidad de las cooperativas basándose en: a) los valores cooperativos de autoayuda, responsabilidad personal, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, y una ética fundada en la honestidad, transparencia, responsabilidad social e interés por los demás, y b) los principios cooperativos elaborados por el movimiento cooperativo internacional, según figuran en el anexo adjunto. Agrega que dichos principios son los siguientes: adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática por parte de los socios; participación económica de los socios; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas, e interés por la comunidad.

La formalización del trabajo resulta el paso primero y fundamental para lograr trabajos dignos y decentes. De ahí que los Estados deben adoptar medidas legales y sostenidas en el tiempo, con suficientes recursos para que los trabajadores integrantes del inmenso

5 ARESE, César, Derechos Humanos Laborales, Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2014.

6 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos... cit.

y sempiterno sector informal, sea primero, simplemente reconocidos y dejar de ser marginados y, luego, establecer un sistema destinado a reducir el número de trabajadores al margen de la economía formal, una situación que implica negación de derechos y el sumergimiento social.

Asimismo, mediante la Recomendación sobre la *“Transición de la Economía Informal a la Economía Formal”*, 2015 (núm. 204) y el documento *“Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2015”*, se trazó un marco muy completo para el sector. El texto de la recomendación define como economía informal a todas las actividades económicas que, en la legislación o en la práctica, estén *“insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo estén en absoluto”*. Ello comprende: a) Empleo en negro; b) Mano de obra contratada; c) Cuentapropismo; d) Trabajo familiar no remunerado; e) Cooperativas y f) Organizaciones de la economía social y solidaria y que pueden observarse tanto en el sector privado como en el público.

Este reto social del siglo XXI se topa con que *“las actividades en la economía informal suelen caracterizarse por los bajos ingresos y la baja productividad”* y que mujeres; jóvenes; migrantes; pueblos indígenas y tribales y personas de edad, pobres de las zonas rurales, afectadas por el VIH o el sida y con discapacidad *“son especialmente vulnerables a los déficits más graves de trabajo decente en la economía informal”*.

En forma reciente, la referida Observación General Nro. 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias de Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, luego de definir a los trabajadores de la economía informal y por cuenta propia, propone:

1) La economía informal debería estar incluida en el mandato del respectivo mecanismo de supervisión y cumplimiento. Las mujeres suelen estar excesivamente representadas en la economía informal, por ejemplo como trabajadoras ocasionales, trabajadoras a domicilio o trabajadoras por cuenta propia, lo que a su vez agrava las desigualdades en cuanto a la remuneración, la salud y la seguridad, el descanso, el disfrute del tiempo libre y las vacaciones pagadas 2) Las trabajadoras por cuenta propia deberían beneficiarse de un seguro de maternidad en condiciones de igualdad con las demás trabajadoras. La legislación sobre seguridad y salud en el trabajo debería cubrir a los trabajadores por cuenta propia, requerirles que realicen programas de formación adecuados, y estar destinada a concienciarlos sobre la importancia del descanso, el disfrute del tiempo libre y la limitación de las horas de trabajo.

IV. De las nuevas contradicciones

A. Precarización como una faceta de la flexibilización laboral

La expansión de las formas precarias de trabajo se ve, desde el sector sindical, también como un recurso de empresas y gobiernos. Se piensa, con base, que los fenómenos de externalización, segmentación, tercerización y subcontratación están asociados con la reducción de costos y consecuente disminución de umbrales de condiciones de trabajo y protección laboral. La flexibilización laboral se dirige precisamente a lograr ese objetivo. Los empleadores favorecen el trabajo precario reduciendo a la vez, el plantel de trabajadores centrales y protegidos con convenios colectivos que garantizan condiciones de trabajo (salarios, jornada, licencias, etc.) más elevadas.

En definitiva, advierten en el fondo, un problema de costos y ganancia que perjudica a

los trabajadores externalizados e indirectamente a los que están bajo relación de dependencia con las empresas más grandes y formales.

Según esta visión, “cada día es más común ver cómo toda una plantilla de trabajadores es sustituida por trabajadores con contratos precarios”; “la tercerización o subcontratación de las plantillas permite a las empresas distanciarse de toda responsabilidad para con los trabajadores que, de hecho, realizan trabajos para las mismas” y, “para los sindicatos, la prioridad clara es utilizar todas las herramientas y mecanismos disponibles, no sólo para resistir la invasión continua del trabajo precario en los sectores de trabajo que hasta ahora se beneficiaban de contratación directa y de empleos permanentes y seguros, sino para proteger los derechos de los trabajadores precarios, exigiendo igualdad de trato y el derecho de afiliación a los sindicatos⁷.

De tal forma, la primera contradicción que se presenta se detecta dentro del propio campo de trabajadores ya que, si bien no se responsabiliza a los trabajadores precarizados ni a sus posibles formas de agrupamiento y producción, por el contrario, a los empleadores, el resultado es una oposición de modo general a considerar alternativas de tercerización planteadas por los trabajadores organizados en autoemprendimientos, por ejemplo.

B. ¿Las conquistas sindicales como piezas de museo?

Es llamativo que se presentan en sociedad, en cierto modo contradictorio con las organizaciones tradicionales de trabajadores y sus logros, la protección del trabajo dependiente a través de la negociación colectiva y la legislación protectoria. Un estudio elaborado desde una de las organizaciones más importantes indica: “Estamos convencidos de que el capitalismo ha entrado en una nueva etapa, una etapa en la cual el trabajo asalariado ha dejado de ser la relación social predominante del sistema socioeconómico. La globalización excluyente que depreda la madre tierra, todo lo privatiza y le quita el alma, ha llevado la injusticia social a tal extremo que ser explotado en las condiciones legales vigentes es un verdadero privilegio. *Las conquistas del movimiento obrero son casi piezas de museo, patrimonio de una porción cada vez más pequeña de la clase trabajadora*”⁸ (destacado del autor).

Ciertamente, se trata de una clara exageración y descalificación injusta de las conquistas de los trabajadores en relación de dependencia y sus organizaciones. Posiblemente se ha querido llamar la atención sobre un sector que apareció negado u opacado en la agenda social ya que, afirman, “la mayoría de nuestros compañeros no tienen un patrón que quiera comprar su fuerza de trabajo a cambio de un salario relativamente digno. Sin embargo, estos compañeros de algo viven y no precisamente del aire o la caridad de los poderosos. No se trata únicamente de la magra asistencia y los miserables subsidios que el Estado reparte para contener a esta masa de hermanos marginados de todo; nuestros compañeros se inventaron su propio trabajo, allá en el barrio, en el subsuelo de la Patria, en las periferias olvidadas por todos”.

7 HOLDCROFT, Jenny (Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM), “La tendencia a la precarización del trabajo y sus consecuencias para la acción sindical”, en OIT, Enfrentar el desafío... ob.cit., p. 65.

8 GRABOIS, Juan-PERSICO, Emilio, “Taller Latinoamericano de Organizaciones de Trabajadores Informales / Populares”, Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), 19 y el 21 de marzo 2014, documento destinado a la discusión de la 103ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT - OIT) dedicada a “La transición de la economía informal a la economía formal”, en Nuestra Lucha, CTEP, Buenos Aires, pdf, 17-3-14.

La crítica al movimiento sindical, por supuesto, es discutible por un promedio 1800 acuerdos y convenios colectivos suscriptos por año durante la última década, las leyes protectorias del trabajo dependiente y la organización sindical histórica de trabajadores en relación de dependencia constituyen signos vitales en fábricas, canteras, campos y oficinas y no están destinada (aun, no por mucho tiempo) a un museo.

C. Sustitución de las contradicciones de intereses sociales

Desde el sector de economía popular, se plantea además una *nueva contradicción*, distinta a la tradicional de intereses sectoriales entre empleadores y trabajadores dependientes. “No se trata ya de disputar la plusvalía de tal o cual empresario – se dice -- sino de *arrancarle al conjunto de los ciudadanos socialmente integrados* el mero derecho a la subsistencia. La contradicción fundamental en nuestra sociedad es cada día más clara: están los que caben y los que sobran. Los integrados y los excluidos” (subrayado del autor)⁹.

Esta visión del mundo del trabajo desde la porción de la economía popular, constituye un nuevo paradigma que, primero llama la atención y luego hace pensar en la existencia, no sólo de un modelo social distinto y de contradicciones y conflictos distintos. De hecho, la protesta y acción de esta porción laboral, se dirige más hacia el Estado, nacional, provincial o municipal, que debe procurarles la distribución del sustento social en lugar del sector empleadores con el que no mantiene vinculación.

V. Institucionalización legal a nivel confederal

Por ley 27.345 de Argentina de 2016 se reconoció específicamente al sector, luego de una negociación entre el gobierno, la CGT y organizaciones representativas de la economía popular. Es de particular relevancia la definición del art.2º de la norma porque se refieren disposiciones constitucionales que reconocen la protección del trabajo, ya no en su versión clásica de naturaleza dependientes, sino “en sus diversas formas” (art. 14 bis CN) como objeto jurídico de protección especial:

“La presente ley tiene por objeto promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al “trabajo en sus diversas formas” por el artículo 14 bis y al mandato de procurar “el progreso económico con justicia social” establecido en el art. 75 inc. 19, ambos de la Constitución Nacional”.

Es importante remarcar que, mediante el art.2º del decreto 159/17, se define a lo que se entiende por Economía Popular: “Toda actividad creadora y productiva asociada a mejorar los medios de vida de actores de alta vulnerabilidad social, con el objeto de generar y/o comercializar bienes y servicios que sustenten su propio desarrollo o el familiar” y que se desarrolla “mediante proyectos económicos de unidades productivas o comerciales de baja escala, capitalización y productividad, cuyo principal activo es la fuerza de trabajo”.

Bajo estas definiciones, la ley le otorga (o confirma, en realidad) el carácter de sujeto

⁹ “Los que son útiles para el proceso de acumulación capitalista por un lado; los “residuos sociales” que ensucian y amenazan la civilización burguesa por el otro. Los que comen en la mesa y los que juntan las migajas. Estos cuadernos están dedicados, inspirados y dirigidos a los excluidos, a los marginados, a “los que sobran”, a los últimos de la fila...” (ibid idem anterior).

social representativo a las organizaciones del sector para lo cual se creó el Registro Nacional de la Economía Popular (RENATREP) en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el *Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario* con representantes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, y tres representantes de las organizaciones inscriptas en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas (arts.3º y 4º).

En su art.7º las normas avanzan hacia la conformación negociada de un **“Salario Social Complementario” (SSC)** sobre la base de los programas sociales vigentes al momento de su puesta en vigencia. En 2017 fue instrumentado por Res. 201-E/2017 del METSS el programa de transición al SSC para trabajadores de los programas Trabajo Autogestionado y Construir Empleo.

En síntesis, se tiene institucionalizado el sujeto colectivo y la negociación colectiva especial, obviamente ya no obrero-patronal clásica, sino con una conformación compleja y polimorfa. Tiene además fijada, una plataforma de actuación que es dar forma, contenido y efectividad al “Salario Social Complementario”.

VI. Accionar colectivo

Según OIT, los principios de OIT sobre libertad sindical, el derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones constituye uno de los medios esenciales de que disponen para promover y defender sus intereses profesionales. Este derecho es un corolario indisoluble del derecho de sindicación protegido por el Convenio núm. 87 (OIT, 2006, párrafos 522-523). No es un derecho absoluto, pero sus limitaciones están taxativamente previstos: a) en la función pública, pero sólo para aquellos funcionarios que ejercen cometidos de autoridad en nombre del Estado; b) en los servicios esenciales, en el sentido estricto del término (es decir, en servicios cuya interrupción constituya una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población), y c) en caso de una situación de crisis nacional aguda y por una duración limitada. Pues bien, la actuación del sector de desocupados e informales, puede remontarse al fondo de la historia laboral. Pero es de reconocer que, al menos en Argentina, tuvo su expresión más visible y aguda a partir de las repetidas crisis de desocupación masiva producidas a partir de la década del noventa. Sin embargo, desde allí y particularmente desde el gran crack económico de 2001, las organizaciones sociales, de economía popular o de economía informal se fueron consolidando organizativamente, pero ganando presencia en la vida pública con su presencia en las calles.

Es obvio que su instrumento de acción no es la huelga sino la movilización y protesta pública, en muchos casos acompañados de bloqueos, acampes, boicots, acciones publicitarias, etc. A partir de la ley 27.345 aparece un instrumento de negociación el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario, pero no existen por ahora instrumentos de tratamiento de conflictos sociales, como sería un procedimiento destinado a conciliar intereses entre estos actores, dar cauce procesal al conflicto y a las manifestaciones de protesta y acción directa y procurar alcanzar acuerdos consensuados.

De hecho, es un dato incontestable que, desde hace algunos años, los contingentes del sector de la economía popular participan activamente de la organización de actos y huelgas en forma conjunta con la mayoritaria Confederación General del Trabajo (CGT)

y la minoritaria Confederación de Trabajadores de Argentina (CTA). Son ya un sujeto también institucionalizado en este plano de acciones.

VII. Conclusiones

Un añejo reconocimiento normativo en derechos fundamentales de los grandes sectores de economía popular, informales o autoempleados, aparecía como un medio de tránsito hacia el trabajo en relación de dependencia y de carácter formal. Si bien, siempre se señaló la existencia de un “ejército de desocupados” como variante de la economía capitalistas, se pensaba en una sociedad, una economía, provista de capacidad para absorberlos o disolverlos en la relación de dependencia. Los cambios de sistemas productivos, de integración económica, de cultura o de realidad y organización social, indica que los movimientos de economía popular e informal han llegado para quedarse y se han integrado al mundo de las regulaciones sociales, más allá de las declaraciones. Ahora parece aceptado que es un sector productivo permanente y que necesita un tratamiento especial y también permanente dentro de las políticas sociales. Cuentan, en lo colectivo, con el reconocimiento del sujeto colectivo, formas de negociación colectiva, regulación propia y modos de accionar propios.

Subalternizados por la academia y poco presente en jurisprudencia, este sector hasta ahora marginal en todo sentido, ocupa un espacio formal en las políticas de Estado, alcanzó niveles de reconocimiento subjetivo y en órganos de concertación públicos. Los sindicatos, en general, hasta hace pocos años ajenos o distantes hacia estos movimientos, los asumen como parte de su representación o le han dado un lugar relevante en el accionar colectivo. En suma, el Derecho del Trabajo debe hacerse cargo de una nueva rama para estudiarla, darle respuestas doctrinarias, normativas y jurisprudenciales.
