

ENCUADRE GENERAL

Terminologías

Existe actualmente una variedad de términos para describir las características de un segmento cada vez mayor de trabajadores (así como de su relación de trabajo): “informales”, “precarios”, “atípicos”, “irregulares”, “subestándares”, “vulnerables”, “desprotegidos”. En sentido inverso, el concepto de “trabajo decente” (o “digno”, como también se lo ha traducido), acuñado por la OIT en años recientes, incluye a estos trabajadores generalmente desprotegidos o en riesgo de estarlo.

A la vez, estas situaciones tienden a ser producto de procesos que se desarrollan a nivel de la organización de la producción y del trabajo, para los cuales también existe una familia de términos, que se encuadran en los conceptos más genéricos de flexibilidad y desregulación productiva: “externalización” (“trabajo externo”, por oposición al “interno”), “exteriorización”, “descentralización”, “desconcentración”, “subcontratación”. En términos jurídicos, estos conceptos se vinculan con los de “individualización” (de las relaciones laborales), “temporalización” (del contrato de trabajo), “deslaborización” y “descolectivización”.

En ambos casos, las expresiones mencionadas van en general en la misma dirección, más allá de matices menores.

En cuanto a la primera colección de términos, este trabajo ha optado por la expresión “trabajadores atípicos”, para reflejar uno que no admite controversia sobre su significado, al remitir a la brecha existente entre las situaciones observadas en la realidad y la voluntad del jurista al momento de diseñar un derecho laboral garantista para el trabajador. Es, por otra parte, fácil de demostrar que se trata de la expresión más utilizada en literatura reciente producida por laboralistas, al menos en idioma español.

Por el contrario, el término “trabajadores informales” (o de la “economía informal”) está sujeto actualmente a muy diversos usos, como resultado de que son varios los enfoques teórico-conceptuales que lo utilizan. Asimismo, entre los propios trabajadores tiende a ser considerado despectivo, en cuanto a su relación con el lenguaje popular e, incluso, con los estrictos significados que tiene esa palabra

en los distintos idiomas (lo mismo sucede con el término “decente”). Una frecuente solución de compromiso es entonces el “y” (por ejemplo, “trabajo informal y trabajo precario”), que no resuelve la existencia de superposición”.

Más allá de estos contrastes, un elemento clave, eje de este trabajo, es el de considerar como parte del “mundo del trabajo” tanto a los trabajadores “dependientes” como “independientes”. También en este ámbito existe una variedad de términos: “por cuenta ajena”, “asalariados” y “subordinados” para los primeros, y “por cuenta propia” o “autónomos” para los segundos. Hay que tener en cuenta que algunos de los términos mencionados más arriba se utilizan para solo uno de estos dos conjuntos (y a veces también para referirse a los desocupados e incluso a los ex trabajadores pasivos). En este caso, la opción tomada por este documento en favor de “trabajo independiente”, respeta otra (“trabajo autónomo”), al momento de referirse a la experiencia nacional (España) en que se la prefiere. Es también el caso de “trabajo informal”, cuando los contenidos analizados provienen de OIT, aunque para reducir la confusión se ha optado por la expresión “informal independiente”, ya que este es el objeto concreto de análisis. Nuevamente, merece recordarse que OIT no deja dudas en cuanto a que el concepto de trabajo decente incluye a todo tipo de trabajadores, más allá de si tiene o no relación de trabajo.

Adicionalmente, hay que señalar que entre ambos conjuntos de trabajadores existe ambigüedad o incertidumbre (“zonas grises”) sobre si se presenta o no una “relación de trabajo” (dependiente), con lo que la terminología se proyecta hacia otras fórmulas mixtas: por un lado, las que no presuponen necesariamente ilegalidad, como “semiautónomo”, “autónomo-dependiente” o “independiente-dependiente”; por otro, cuando la hipótesis es la contraria, se utiliza “falso independiente” o “falso autónomo”. También se ha recurrido a la expresión “nueva dependencia laboral”, o, en términos netamente jurídicos, “para-subordinación”.

Por esta doble razón, el título de este trabajo es elíptico, refiriéndose a “otros trabajadores”, para incluir tanto los trabajadores atípicos como los independientes, y sus intersecciones, los que, comparativamente, no forman parte del núcleo duro de representación sindical.

En cualquier caso, el fenómeno general está descrito apropiadamente en la presentación a este trabajo, así como en una reciente publicación del mismo autor (Ermida Uriarte, 2006).¹

¹ También es provechoso otro enfoque especializado que proviene nuevamente del Uruguay (Raso Delgue, 2004), en que se presenta una tipología de nuevas formas de trabajar, diferenciando contratos temporalizados (a prueba, de suplencia, para jóvenes) y externos (el muy mencionado contrato de distribución o flete, junto al franchising).

Acciones desde la OIT

En los inicios de la década de los años noventa, OIT dedicó dos importantes documentos a la caracterización de los trabajadores atípicos e independientes (con referencia al “sector no estructurado” (OIT, 1990a y 1991), así como primeros esbozos de recomendaciones de políticas. Posteriormente, encaró un ciclo de trabajo en el plano normativo, dando lugar a convenios, recomendaciones y resoluciones:

- Convenio 177 sobre trabajo a domicilio (1996).
- Convenio 181 sobre las agencias de empleo privadas (1997).
- Resolución sobre trabajo decente y economía informal (2002).
- Resolución sobre promoción de las cooperativas (2002).
- Resolución sobre trabajadores migrantes (2004).

A este conjunto puede agregarse la resolución sobre seguridad social del 2001, en cuanto atiende a los problemas de no cobertura de los trabajadores, vinculados a inserciones frágiles.

OIT se ha proyectado también hacia nuevas formas de trabajar, como el “teletrabajo”, en tanto, por utilización de las nuevas tecnologías de la información (TI), la prestación se localiza en forma remota de las oficinas centrales, produciendo una separación entre estos trabajadores y el resto de los trabajadores de la empresa (OIT, 1990b). Asimismo, OIT se ha ocupado de colectivos específicos como los trabajadores de la “sociedad de información” (medios de comunicación, cultura, artes gráficas), los cuales, aun cuando aumentan en promedio (con caídas en ocupaciones específicas) tienen una clara tendencia a empeorar la calidad del empleo, por la prevalencia de contratos intermitentes (OIT, 1998, 2001a y 2004a).

En los últimos años OIT también ha tocado en diversas oportunidades el tema de la organización de los trabajadores atípicos e independientes. Es el caso de las Conferencias del 2000 y 2004, instalando los lemas de “Su voz en el trabajo” y “Organizarse en pos de la justicia social” (OIT, 2000 y 2004b). Estas iniciativas forman parte de la profundización en el seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (de 1998), con referencia a los principios de la libertad sindical y de asociación y de la negociación colectiva. Además de una referencia general sobre los trabajadores de la economía informal, los colectivos identificados como de especial atención han sido: los trabajadores del sector público, los trabajadores agrícolas, los trabajadores de las zonas francas industriales, los trabajadores migrantes y los trabajadores domésticos. De forma vinculada, también se han elaborado diversos materiales didácticos (OIT, 1999a, 2001b y 2001c).

Otra actividad de gran importancia realizada en los últimos años por OIT, que se relaciona, de una forma transversal, con los distintos colectivos mencionados, es un prolongado (más de diez años) intento de producir normas sobre la denominada “relación de trabajo”, que culminó positivamente en la Conferencia del 2006, con la aprobación de una Recomendación (ver IV y anexo).

Actividades de OIT con el sindicalismo

Bajo la influencia de estos enfoques, durante los años 2003-6, ACTRAV/OIT en América Latina realizó diversas actividades de formación sindical y promoción de estrategias unificadas, para países sudamericanos:

- En Bogotá (noviembre 2003) y Montevideo (junio 2004), los seminarios subregionales “La situación de los trabajadores de la economía informal en el Cono Sur y el Área Andina”, que formaban parte del proyecto “Los Sindicatos y el Trabajo Decente en la era de la Globalización en América Latina”, realizado por OIT con el apoyo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.
- En Lima (noviembre 2003) el seminario regional “Cadenas Productivas y Trabajo a Domicilio en América Latina”.
- En Buenos Aires (mayo 2004), el seminario subregional “Buenas prácticas para la libre circulación de trabajadores en el MERCOSUR”, también en el marco de aquel proyecto.
- En Santiago de Chile (setiembre 2005), el seminario regional “Sindicatos, Economía Informal y Trabajo Precario: Nuevas Formas de Organización”.
- En Montevideo (octubre 2005), el seminario interregional “Hacer del trabajo decente una realidad para todos”, que daba finalización al proyecto mencionado, y uno de cuyos capítulos se refería a “Organizar a las trabajadoras/es de la economía informal”.
- En Montevideo (diciembre 2005) el seminario regional “Mujeres Migrantes Trabajadoras Domésticas”, el cual proporcionó nuevos elementos para esta línea de trabajo, incluyendo la difusión del enfoque de la Confederación Latinoamericana y Caribeña de Trabajadoras del Hogar (CONLACTRAHO) a un conjunto mayor de organizaciones.

Asimismo, como parte de la preparación para el debate sobre la iniciativa en materia de relación de trabajo del 2006, OIT-ACTRAV realizó un taller sindical (en Bogotá, mayo 2006) y otras actividades nacionales.²

² La oficina de OIT en Argentina desarrolló un programa amplio de actividades con las dos centrales nacionales. En el caso de la CGTRA, a través del Sindicato de Vendedores Ambulantes de la República Argentina (SIVARA), se cumplió el ciclo Organización de los Trabajadores Ambulantes, que incluyó cuatro talleres locales y el seminario nacional “Trabajadoras de la Venta Directa” (Buenos Aires, mayo 2006) (ver OIT, 2006). Con la CTA, mediante el Observatorio de Derecho Social y el área de organizaciones simplemente inscriptas, se organizó el seminario nacional “Sindicalización de Trabajadores Informales Precarios y su protección social” (Buenos Aires, julio 2006). Otra actividad realizada por ACTRAV en el Cono Sur enmarcada en la problemática general aquí mencionada es el seminario PIT-CNT/ERT-BPS “Informalidad y Seguridad Social: propuestas de inclusión” (Montevideo, noviembre 2005).

Dado el grado de participación de las organizaciones sindicales en estas actividades, puede considerarse que los documentos finales implican un consenso regional (en rigor, sobre todo sudamericano).³

Como síntesis de los acuerdos sindicales alcanzados en estas actividades, se reproduce a continuación el documento final del evento de octubre 2005 en Montevideo, que reunió al mayor número de organizaciones de las dos subregiones (20 en total):

- Ubicar, en cada situación nacional, los colectivos laborales atípicos potencialmente sindicalizables a través de una estrategia sindical de ampliación de los márgenes de alianzas y representación.
- Crear estructuras en las confederaciones y centrales nacionales para el contacto con trabajadores no informales no integrados, bajo la forma de alianzas, relaciones fraternales o la sindicalización directa.
- Promover los derechos laborales y sociales de los trabajadores por cuenta propia, asimilándolos en lo que sea posible a los asalariados, con base en los contenidos de las normas internacionales de trabajo, constituciones nacionales y códigos de trabajo.

Se definían también dos ejes para una plataforma de unidad sindical:

- Campañas conjuntas ante los ministerios de trabajo y las cámaras empresarias por una política integral de registro de los trabajadores informales y de reformas de los códigos de trabajo para incorporar un enfoque favorable a su organización.
- Proyección del enfoque sectorial regional de las federaciones sectoriales de CLAT y ORIT.

Finalmente, se efectuaban requerimientos de asistencia técnica, apoyo y acompañamiento de la OIT en los siguientes términos:

- Utilización de los convenios y recomendaciones de OIT para el tratamiento de los trabajadores informales autónomos, en el marco del concepto de trabajo decente.

³ Excepto el seminario de Lima, los participantes fueron de países sudamericanos (y en el de Buenos Aires solo conosureños). Un primer grupo de cinco organizaciones, localizadas en el Cono Sur, han participado de todos los seminarios mencionados (excepto el subregional de Bogotá): CGTRA y CTA de Argentina, CUT y CGT de Brasil, y PIT-CNT de Uruguay. Un segundo grupo de ocho organizaciones participó de tres o cuatro actividades: CUT-Chile, Força Sindical-Brasil, CUT y CNT de Paraguay, CUT y CTC de Colombia, CGIP de Perú, y CTV-Venezuela. Finalmente, otras trece organizaciones participaron en una o dos actividades: CAT-Brasil, CAT-Chile, CGT y CPT de Paraguay, COB-Bolivia, CGT-Colombia, CTE, CEDOCLAT y CEOSL de Ecuador, CATP y CUT de Perú, y CODESA y CUTV de Venezuela. En el caso de CNT Paraguay solo no asistió al segundo seminario de Montevideo. El seminario de Lima reunió a varias de las organizaciones mencionadas (CGT Argentina, CGT y Força Sindical de Brasil, CUT Chile, PIT-CNT Uruguay, CGT y CTC de Colombia, CGIP y CATP Perú) junto a otras del resto de América Latina y Caribe (CTRN de Costa Rica, CUTH Honduras, CTM y CROC de México, Convergencia Sindical de Panamá, CTU de República Dominicana).

- Profundización en la perspectiva jurídico-normativa de la relación de trabajo, para el tratamiento de las situaciones de trabajo dependiente simulado como independiente.
- Ubicación de “buenas prácticas” del sindicalismo de los países industrializados en materia de organización del trabajo informal, para estimular el cambio de estrategias organizativas y estructuras por parte del sindicalismo de la región.

ALCANCES DE ESTA PUBLICACIÓN

Los antecedentes hasta aquí reseñados son el punto de partida de esta publicación, dirigida a sistematizar (prácticamente sin juicios de valor propios) contenidos útiles para la formación en materia de sindicalización/representación de colectivos de trabajadores atípicos e independientes.⁴

La selección de materiales fue hecha en función de tres criterios que se intersectan:

- Combinar contenidos originados tanto en la OIT como en fuentes sindicales, explorando así un “lugar de encuentro” entre ambas fuentes, más allá de la que se produce de forma directa por la presencia del Grupo de los Trabajadores y de ACTRAV.
- Combinar contenidos que se refieren tanto a aspectos jurídico-laborales como a la estrategia y acción organizativa sindical, registrando que este segundo enfoque también está presente en la OIT.
- Combinar, en el caso de experiencias sindicales, tanto las originadas en la región latinoamericana y caribeña como en los países industrializados (ejemplificados generalmente con EE.UU. y los que componen la Unión Europea).

Algunos de los colectivos son tratados en más de un capítulo del documento, porque se privilegió un ordenamiento según fuente, postergando su reordenamiento e integración para etapas ulteriores de preparación de materiales formativos específicos que muestren las relaciones entre el enfoque de la OIT y la propia práctica de los trabajadores.

La selección de colectivos no incluye algunos de los destacados por OIT como los trabajadores del sector público, trabajadores de zonas francas y trabajadores rurales, lo que, obviamente, no es resultado de considerarlos de menor importancia. Al mismo tiempo, se incorporan otros colectivos poco analizados hasta ahora en la región, a pesar de su dinamismo (como los “teletrabajadores”) o especialmen-

⁴ En tal sentido, el documento puede verse como un desarrollo de otra publicación en la misma serie de Cinterfor/OIT (Castillo y Orsatti, 2005). Tanto ésta publicación como la aquí presentada se deben a la actitud de permanente respeto y apoyo que ha tenido por la estrategia y acción sindical el director de Cinterfor/OIT Pedro Daniel Weinberg.

te invisibles en su carácter de trabajador (como las “trabajadoras sexuales”). También se han incorporado situaciones extremas en el continuo del trabajo (“extrabajadores” y “pretrabajadores”). Asimismo, las referencias a los trabajadores subcontratados y semiautónomos cumplen en identificar colectivos que son el objetivo del enfoque sobre relación de trabajo.

Un comentario final sobre el “mensaje” de política implícito en este documento: el énfasis en los colectivos de trabajadores atípicos e independientes tiene, en la mayoría de los países de la región, un escenario de nula o débil normativa (en lo que la nueva recomendación sobre relaciones de trabajo puede tener influencia positiva), que influye en los también insuficientes (aunque superiores) avances desde el campo de la autonomía sindical (por ejemplo, en cuanto a la reforma de estatutos). En este marco, es indudable que la principal recomendación hacia los gobiernos y sindicatos es que, además de políticas tipo ingreso mínimo garantizado, se necesita una doble estrategia en el campo específico del trabajo, dirigida tanto a los verdaderos trabajadores independientes como a los trabajadores atípicos, incluyendo a los que ocupan una situación ambigua por debilidad de la normativa o el uso fraudulento que se realiza de ella.

Al respecto, se está generando un consenso desde los laboristas. Por ejemplo, Ermida Uriarte, en la publicación ya mencionada, recuerda que varias propuestas doctrinales plantean la extensión del ámbito de aplicación del derecho del trabajo, para capturar a los “fugados”, mediante su aplicación, total o parcial, a todo trabajador, y no solo a los subordinados, e incluso la adopción de un estatuto laboral del trabajador autónomo. Otra especialista argentina (Bensusan, 2006), al momento de prologar y resumir un estudio comparativo sobre varios países de la región, llega a igual conclusión, agregando la cuestión sindical: los modelos actuales son una “camisa de fuerza” para la renovación de las estructuras sindicales, la contención de nuevas formas organizativas, y la emergencia de nuevos estilos de acción colectiva, en un escenario en que quedan fuera los trabajadores asalariados que trabajan en el sector informal, en las cooperativas, los cuenta propia y los desocupados.⁵

Finalmente, un autor mexicano (De la Garza Toledo, 2005), al referirse al fenómeno de la subcontratación, plantea que, antes de crear reglamentaciones que pudieran poner coto al escalonamiento hacia abajo que produce aquella, hay que

⁵ En la publicación coordinada por Bensusan, la rotunda afirmación mencionada arriba contrasta, en cierta forma, con el mínimo tratamiento del tema en los artículos por país que contiene la publicación. Las excepciones son el referido a Chile, en que se destaca la importancia de los sindicatos de trabajadores independientes, al tiempo que se recuerda que en los años ochenta se excluyó a los cuenta propia y al trabajo a domicilio del derecho laboral (lo que merecería un comentario cruzado), y el referido a Argentina, el cual, reconociendo que se ha profundizado el debate acerca de la pertinencia o no de sindicalizar trabajadores informales, resuelve el tema recordando que la jurisprudencia, juntamente con la cartera laboral, han resuelto que solo los trabajadores dependientes son pasibles de sindicalizarse, sin complementar el análisis mostrando la existencia de una práctica concreta de las centrales en la materia (sobre todo la CTA pero también la CGTRA), y de opiniones diversas desde los especialistas.

atender al hecho de que, además de simulaciones mas o menos evidentes, aparecen y se extienden nuevas formas de relaciones laborales en que éstas no son claras, aunque de cualquier manera implican subordinaciones intermediadas o multiintermediadas. Frente a tales situaciones, el derecho laboral debería llegar a un concepto ampliado de trabajo o de relación laboral, y las organizaciones sindicales tienen que reflexionar sobre su campo de influencia, para ayudar a resolver el problema de la identidad colectiva de los trabajadores.