

CUADERNILLOS

DE LA FUNDACIÓN ELECTRA

P Á G I N A S M E M O R A B L E S

4

RODOLFO CAPÓN FILAS

ATENCIÓN AL SECTOR INFORMAL DE LA ECONOMÍA

Montevideo
2018

FundaciónElectra

Para la promoción del Derecho del Trabajo

*La **Fundación Electra** tiene por objeto fomentar y promover, por cualquier medio apropiado, el estudio científico del Derecho del trabajo y de la Seguridad Social. A tales efectos, podrá otorgar premios, becas y toda forma de apoyo económico para la participación en cursos, seminarios, congresos, maestrías, doctorados y especializaciones en la disciplina. También podrá organizar o participar en la organización de cualesquiera de tales actividades. Podrá, asimismo, publicar o apoyar la publicación de monografías, tesis, libros, revistas y otros medios de divulgación de estudios de Derecho del trabajo y de la Seguridad social. También podrá crear o apoyar la creación de archivos y bases de datos, así como asumir toda otra forma de apoyo a la enseñanza y divulgación de la regulación del trabajo y de la seguridad social. De igual modo, la Fundación podrá apoyar, fomentar y promover cualquier otro tipo de actividad científica, artística y cultural que no tenga fines de lucro.*



En Portada: Ricardo Carpani. Detalle de pintura mural al óleo en la sede del Sindicato de los Obreros del Vestido. Tucumán 737. Buenos Aires.

NOTA DEL EDITOR

El presente Cuadernillo de la Fundación Electra, publicado en la Serie Páginas Memorables, transcribe el artículo de Rodolfo Capón Filas “Atención al sector informal de la economía” aparecido en **Derecho Laboral. Revista de Doctrina, Jurisprudencia e Informaciones Sociales**. (Montevideo, Vol. XXVI, N° 132, Octubre/Diciembre, 1983. Págs. 839/855). Complementa esta entrega otro artículo del mismo autor y sobre el mismo tema, publicado treinta años después: “Un nuevo derecho para los trabajadores independientes de la economía informal” (Buenos Aires, 2013) aparecido en Red Eurolatinoamericana de análisis de trabajo y sindicalismo. Coordinación.relats@hotmail.com

ÍNDICE

Presentación	3
--------------------	---

Atención al sector informal de la economía

I. Introducción	9
II. Surgimiento del sector	10
Estructural	10
Coyuntural	11
Conclusión	12
III. Dimensiones del sector	13
IV. Problemas del sector	13
V. Soluciones para el sector informal	15
Estructurales	15
Intervención del Ministerio de Trabajo	15
Representación sectorial	16
Sistema de ingresos mínimos	17
Sistema de seguridad social	17
Planificación del empleo	18
Fondos para estas empresas de propiedad social	20
Coyunturales	23
VI.	23

Un nuevo derecho para los trabajadores independientes en la economía informal

Introducción	25
“La pared es la misma”	26
Surgimiento de un Derecho Alternativo	27
Conclusiones	28

PRESENTACIÓN*

La publicación de este clásico trabajo del Dr. Rodolfo Capón Filas obedece a la necesidad de poner en circulación nuevamente uno de los aportes más importantes y fermentales que se han dado en el desarrollo del derecho del trabajo en la segunda mitad del siglo XX. El artículo **Atención al sector informal de la economía** apareció originalmente en la Revista **Derecho Laboral** en 1984, y nunca fue reeditado hasta la fecha. Sin embargo, marca un hito en la evolución de las ideas iuslaboralistas americanas: por primera vez un autor de nuestra región sostenía la necesidad de prestar la atención de los juristas acerca de una enorme laguna que estaba desatendida, hasta entonces, en los estudios, análisis, ponencias y propuestas de los abogados laboralistas; la población trabajadora del sector informal de la economía.

Hasta ese entonces, el tratamiento del tema del sector informal de la economía se había circunscrito a economistas y sociólogos. Ellos trataron de precisar el concepto, establecer la magnitud del problema, determinar las implicancias en los comportamientos de las economías y los mercados de empleo, las condiciones de trabajo, su lugar en los procesos productivos; pero nadie lo intentó abordar en cuanto a las perspectivas e implicancias que ese fenómeno demandaba en materia de legislación laboral. Es precisamente este artículo del Dr. Capón Filas el que abre un campo inédito de investigación, reflexión y propuesta que llenase el descuidado espacio referido a aquellos que se habían “caído del sistema”.

Cuando apareció el artículo mencionado, alguna agua ya había corrido bajo los puentes del debate. Aunque resulte arbitrario fijar una fecha, puede establecerse que el tema fue colocado inicialmente por Victor Tokman y Paulo Renato de Souza, con el respaldo del equipo del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe -PREALC- a través de la obra **El sector informal urbano: interrogantes y controversias** (Santiago de Chile, 1977). Fue en el documento citado que comenzó a exponerse la idea del excedente estructural de la fuerza de trabajo urbana originado en el tipo de proceso de modernización que se venía dando en la región. Las propuestas de PREALC buscaban explicar, entre otras cosas, que las economías de

* El autor agradece los aportes de Hugo Barreto y Alvaro Orsatti para esta edición.

los países exhibían una estructura de mercado con características oligopólicas en un medio donde el ingreso estaba muy concentrado y donde no solo no se observaban tendencias a la integración y homogeneización de las economías, sino que, por el contrario, dicho proceso estaba profundizando el grado de heterogeneidad de la estructura productiva, configurada ésta por la coexistencia de formas productivas modernas y atrasadas. Este escenario económico y productivo, según PREALC, llevaba a advertir que al lado del trabajo asalariado libre siguiesen existiendo formas abiertas o solapadas de dependencia personal, restos de una producción comunal pre colonial, sobre todo en los países andinos, y un amplio sector de sobrepoblación relativa llamada, precisamente, marginal. Y no menos importante, Capón Filas tenía claro, y el texto lo demuestra, que el tema del sector informal de la economía no era un tema coyuntural; explícitamente lo anticipaba como estructural; había llegado para quedar instalado.

No puede decirse que Capón Filas no conociese los trabajos de PREALC; un lector poco avisado podría inferir ello por el solo hecho que no alude a dichos estudios en el artículo que hoy se reedita. Él maneja cifras argentinas; pero ellas no son tan disímiles de las que circulaban en los estudios de PREALC para catorce países de la región. Lo importante para subrayar aquí es que por primera vez un abogado laboralista, comprende que existe casi un tercio de la población económicamente activa, y que tiene el riesgo de aumentar seriamente “si continúa el deterioro económico”. Por ello, para ese sector desprotegido económica y socialmente, deben generarse fórmulas de protección e inclusión que les garantice una vida humana decente.

Como mucha de la producción académica de Capón Filas, también ésta logra superar el mero nivel analítico, y opera con propuestas concretas de cómo superar la situación; el lector lo podrá comprobar a lo largo de la lectura del texto donde delinea responsabilidades para los Ministerios de Trabajo, los sindicatos, la legislación laboral y de la seguridad social, las políticas de empleo. Y por qué no reconocerlo: Capón Filas, de la mano de la Encíclica *Laborem Exercens*, los pronunciamientos del CELAM en Medellín y Puebla, y las palabras de Juan Pablo II, exponía hace casi treinta años, las preocupaciones que manifestaba el Papa Francisco a los sindicalistas de todo el mundo reunidos en el Vaticano (noviembre, 2017); en palabras de Capón Filas las organizaciones profesionales de trabajadores deberían “preocuparse por la suerte de sus compañeros, aunque no sean éstos estrictamente en derecho ‘trabajadores’”; y deberían hacerlo en términos de solidaridad y ética. Cabe agregar que las ideas anticipadas en este texto por Capón Filas se vieron cristalizadas en la sanción de la Ley Orgánica del Trabajo de 1991 de Venezuela: aludimos, en particular, a su capítulo IV referido a los “Trabajadores Independientes”.

Para entender a cabalidad el lugar que ocupa el aporte de Capón Filas relacionado con los desafíos normativos para la atención de las personas incluidas en el sector informal de la economía valga este somero repaso de lo acontecido con el tema que nos ocupa en las últimas décadas.

En primer lugar, la noción de trabajo informal ha sido históricamente esquivada, y los intentos por definirla han oscilado entre considerarlo un producto de la falta de aplicación de las normas de protección social a la delimitación con base en criterios económicos de la unidad “productiva”. A menudo los analistas abandonaron toda pretensión clasificatoria y han dicho que se trata de una realidad económica más que una categoría jurídica. Por otra parte, en el plano de las políticas laborales, los intentos de tratamiento han transitado por el lado de la construcción de un marco jurídico de aplicación total o parcial de las leyes que rigen el trabajo dependiente, o aún la creación de figuras originales, que intentan dar cuenta de las particularidades del caso. En los países desarrollados se ha identificado el trabajo informal con el clandestino, lo que equivale a decir que su opción radica en la intensificación de los mecanismos inspectivos y sancionatorios. Sin embargo, la realidad rampante en ciertos países latinoamericanos supera largamente el 50% de la población activa, lo que da al fenómeno una dimensión que no puede explicarse simplemente por el incumplimiento. Por último, en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo, si bien se prestó alguna atención desde los años 70, fue recién en 1991 cuando el Director General, en oportunidad de la Conferencia Internacional del Trabajo tentó una definición, en su **Memoria** de ese año, al establecer que “con el nombre de sector informal nos referimos a unidades muy pequeñas de producción de bienes y servicios que pertenecen casi siempre a productores independientes trabajadores por cuenta propia, y que están situadas en las zonas urbanas de los países en vías de desarrollo. Algunas de esas unidades emplean a familiares y/o algunos pocos trabajadores contratados y aprendices. Disponen de muy poco o de ningún capital, utilizan técnicas rudimentarias y mano de obra escasamente cualificada, por lo que su productividad es reducida. Quienes trabajen en ellas saben obtener ingresos muy bajos e irregulares y su empleo es sumamente inestable”. Con independencia de la definición del “sector” o la “economía” informal, lo cierto es que los trabajadores presentan una serie de características comunes a las distintas expresiones que el fenómeno presenta: la protección laboral en sus aspectos básicos – horario, salario mínimo, salud y seguridad - no se les aplica, a tal punto que en ciertos confines se les confunde con el trabajo no remunerado y en todos los casos con baja formación profesional. Más aun, la Recomendación de la OIT N° 204 sobre Transición de la economía informal a la economía formal (2015) no supera las dificultades que vienen anotándose, efectuando morosas re-

presentaciones de economía informal, de unidades económicas y de trabajo informal, acumulando elementos descriptivos en algunos casos repetitivos.

En resumidas cuentas, el artículo que hoy se pone nuevamente en circulación, es un claro ejemplo de una de las mayores contribuciones teóricas y epistemológicas de Rodolfo Capón Filas al derecho laboral; nos referimos a su postulado de la necesidad de contar con una “teoría sistémica” para abordar los fenómenos jurídicos del trabajo. Para él, los componentes estáticos de justicia, conducta y norma deben ser comprendidos en el marco de “conductas transformadoras”. Esto es, un contexto (social, político, jurídico, ético) donde se desarrollan procesos sociales e intervienen actores sociales históricamente condicionados. Su “descubrimiento” del sector informal de la economía ilustra cómo opera su “teoría sistémica” en una situación dada. De hecho, cabe admitir que en el artículo sobre el sector informal de la economía Capón Filas anticipa los primeros trazos de lo que cuatro años después consagraría en su libro **Síntesis de la concepción sistémica del derecho social**.

En definitiva, Capón Filas, en estas breves y abigarradas cuartillas abre al derecho laboral toda una serie de advertencias y propuestas que guardan vigencia hasta hoy. También ayudan a configurar una agenda plena de deudas pendientes para responder a los cada vez más amplios sectores excluidos de nuestra sociedad.

Pedro Daniel Weinberg*

* Presidente de la Fundación Electra y Profesor de la Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

ATENCIÓN AL SECTOR INFORMAL DE LA ECONOMÍA

I. INTRODUCCIÓN

Permítaseme proponer a estas IX Jornadas un tema no de estricto derecho laboral (kelsenianamente considerado) pero sí de derecho social, si se entiende que esta postura del ordenamiento absorbe la hiposuficiencia del ser humano en relación a la vida del medio societal¹, un tema que, debido a la crisis del capitalismo periférico, ideologizada en el cono sur latinoamericano, especialmente, a través de la doctrina de la Seguridad Nacional y del fascismo de mercado, disfrazado de monetarismo científico, ha conducido a la ruina no sólo a nuestros países en su conjunto societal, sino también a los seres humanos individualmente, arrojando deliberadamente a los “estratos inferiores del sistema” al decir de Raúl Prebisch, a una tasa promedio de 35 % (treinta y cinco por ciento) de la población económicamente activa, un tema que, finalmente, se encuentra entre los principales cursos de acción del Nuevo Orden Económico Social Internacional (N.O.E.S.I.)², propuesto y decidido por las Naciones Unidas en varias ocasiones, totalmente escamoteado por las grandes potencias y los centros metropolitanos de poder, incluido el asentado en la Unión Soviética: el mundo del Oeste olvida sus compromisos y el del Este sostiene que el tema les escapa por ser consecuencia de una situación colonial que ellos no causaron. Conclusión: el tema, en sí mismo, es estructural del Sur subdesarrollado y simplemente coyuntural en el Norte (más allá de sus máscaras ideológicas de Oeste y Este). Pero, para nuestros países, es un tema de justicia social, solidaridad y cooperación, más allá de sus consideraciones estrictamente políticas.

* Nos honramos con la publicación de la ponencia presentada a las IX Jornadas de Derecho Laboral celebradas en Mar del Plata por el conocido laboralista argentino Dr. Rodolfo Capón Filas, autor de múltiples y originales trabajos en nuestra disciplina.

¹ Sobre la hiposuficiencia, cf. CAPON FILAS, Rodolfo, *Derecho laboral*, I, Edit. Platense, 1979. El vocablo societal designa a la sociedad global, en contraposición al social con que se indica la agrupación menor. Cr. AMITAI ETZIONI, *La sociedad activa*, Aguilar, 1981.

² Sobre el contenido del nuevo orden económico social internacional, cr. *El trabajo humano. (Un desarrollo nacional de Laborem exercens)* de CAPON FILAS, LIVELLARA, GIORLANDINI, CANDELARO, FANJUL, SAPPPIA, ALTAMIRA GIGENA, Edit. Platense, en prensa, Cap. IX).

Por ello, en estas IX Jornadas que tienen un contenido científico pero una militancia social probada, me permito presentar este tema que no es de estricto derecho laboral pero tiene profundas connotaciones de valor y de sentido de bien común, sabiendo de antemano que los participantes se aventurarán a analizarlo y discutirlo.

La propuesta con que se concluye esta ponencia es simple: El derecho social ha de absorber el sector informal de la economía, dándole una solución integral, que contemple dos etapas: la circunstancia coyuntural y la estructural.

A fundamentarlas, van orientadas las siguientes consideraciones.

II. SURGIMIENTO DEL SECTOR

Surge por dos causas complementarias.

Estructural

Consiste en la poca o nula capacitación profesional que impide a muchos seres humanos acceder a una relación laboral estable o desarrollarse como empresarios independientes. Es una real y auténtica hiposuficiencia, mucho más alienante que la normal, ya que estas personas se ven obligadas por la organización societal de medios técnicos, científicos y educativos, a vivir (¿vivir?) en los “estratos inferiores del sistema”³ sin esperanzas ciertas de lograr, no digamos el bienestar, sino los elementos que hacen a una vida humana decente: vivienda, alimentación, salud, luz eléctrica, agua potable, elementos tipificados por la OIT como “necesidades básicas”⁴.

Esta causa es estructural porque nuestras sociedades subdesarrolladas han sido obligadas mediante los términos del intercambio a ser los soportes del desarrollo del Norte: de ahí que el tema es geopolítico y hace el Nuevo Orden Económico Social Internacional. Los gerentes transnacionales que han desgobernado nuestros países del cono sur han agravado la estructura de opresión *pero no la han inventado: la encontraron*. Para salir de esta causa se necesitan varias condiciones, pero fundamentalmente: conciencia, compromiso y poder, como luego trataré de demostrar.

Organizar el sector informal equivaldrá a su desaparición: tal es el sentido de la propuesta. Para ello, se necesita el N.O.E.S.I. Como se aprecia, ambas realidades confluyen en una sola.

³ Cr. PREBISCH, Raúl, Capitalismo periférico. Crisis y transformación. F.C.E., 1981, pág. 35.

⁴ Cr. Programa de acción de la Conferencia Mundial Tripartita sobre el empleo.

La causa estructural del sector se aumenta con la brecha geométricamente creciente entre el Norte (prescindiendo de sus máscaras ideológicas de “Oeste” y “Este”) y el Sur, como lo han advertido reiteradamente pensadores como Albert Tévoédjre, Presidente de la Asociación Mundial de Prospectiva Social⁵ y lo plantea frontalmente el socialcristianismo, especialmente a partir de *Populorum progressio*⁶ y recientemente con *Laborem exercens*⁷. Quienes por auténticos privilegios del sistema no estamos en sus estratos inferiores, estimo no hemos advertido claramente la injusticia radical que se encarna en el sector informal, tal vez allí resida la falta de proyectos concretos al respecto, me refiero a su erradicación total y absoluta mediante la organización societal concebida en función del “uso social del excedente”^{7 bis} y en función de la creación del N.O.E.S.I.

Coyuntural

Consiste en la pérdida de empleos útiles y de fuentes de trabajo a través de la devastación programada del país, respecto de la cual oportunamente (en mayo de 1976) advertí a un alto funcionario del Proceso, de cuyas intenciones serias nadie dudó ni dudará. El Proceso sirvió, mediante la represión de la doctrina de la Seguridad Nacional, a la mayor devastación programada transnacionalmente que se haya registrado en la historia, del cono sur, mayor aun que la experimentada en Chile o Uruguay. Fuimos invadidos por un ejército transnacional enmascarado pero eficaz. Se instaló en medio de la comunidad el becerro de oro con sus sacerdotes financieros y sus gendarmes prepotentes. Y la comunidad se vio obligada a vender su protagonismo por un plato de lentejas, incluso mal cocidas y sin sal⁸. Como consecuencia de ese programa, es por todos conocida la situación actualmente vigente y que exime de mayores comentarios.

Interesa para la ponencia, simplemente afirmar que el sector informal ha crecido desmesuradamente hasta abarcar más del 30 % (treinta por ciento) de la Población Económicamente Activa, con sus secuelas de desprotección societal⁹ y de ineficacia económica.

⁵ Cr. TEOEDJRA, Albert, *Por un contrato de solidaridad*, I.I.E.L., Ginebra, 1976, y *Le contrat de solidarité, formule circonstancielle ou fondement prospectif d'un nouvel ordre économique international?*, I.I.E.S., Ginebra, 1977.

⁶ *Populorum progressio* n° 8: “Los pueblos ricos gozan de un rápido crecimiento, mientras que los pobres se desarrollan lentamente”. Las implicancias de este documento fueron analizadas en la mesa redonda organizada por el Instituto Internacional de Estudios Laborales, en su 10° aniversario, en *Progres das peuples et solidarité mondiale*, Ginebra, 1977.

⁷ *Laborem exercens*, n° 9.

^{7 bis} Cr. PREBISCH, Raúl, *op. cit.*, pág. 201 y concordantes.

⁸ Sobre el tema, *cr. op. cit.* en nota 2, Cap. I.

Conclusión

El sector informal muestra, de este modo, toda su importancia:

Ética. Surge del desequilibrio internacional y se agrava con un proceso militar involucionante.

Societal. Un gran número de seres humanos ha quedado sin protección, en un estado agravado de hiposuficiencia y de alienación. No se debe olvidar que el uso constante de la fuerza y del poder coactivo conlleva el mayor grado de alienación, porque ante esos brotes de potencia, la impotencia se agrava y agiganta.

Política. Quienes se hallan en los estratos inferiores del sistema, generalmente pierden la esperanza y no creen en los movimientos sociales y políticos, incluso populares. Tarea reservada a sociólogos será determinar si esta afirmación intuitiva es certera: ¿cuántos afiliados a los partidos populares argentinos pertenecen al sector informal? Ante una afirmación objetiva en contrario, sociológicamente comprobada, reiteraré la afirmación intuida, pero no antes. Nuestro “movimiento obrero organizado”, de cuyos méritos políticos nadie duda, ¿no está demostrado, en su misma caracterización semántica, que no comprende a quienes no son trabajadores en relación de dependencia?

Religiosa. Muchos de los integrantes del sector informal se han volcado a prácticas religiosas de, por lo menos, dudoso sentido teológico. Las peregrinaciones a San Cayetano, dado el caso, ¿no están demostrando que esperan un “milagro” que les “dé” pan y trabajo?

En mi estadía en Chile, estudiando sociología (años 1959 y 1960), el director de la Escuela de Sociología de la Universidad Católica, pbro. Vekemans, nos hizo realizar el estudio de campo para descubrir las raíces de la explosiva militancia religiosa en comunidades “espiritualistas”. La conclusión del estudio efectuado en numerosas “callampas” de Santiago, demostró que los integrantes del sector informal escapaban de su situación por tres caminos: el alcoholismo crónico, el pinguismo, y ... la militancia religiosa en esas comunidades “espiritualistas”. Estimo que conclusiones similares se podrán extraer en los cultos esotéricos de Brasil, Haití y ... Argentina.

Vale la siguiente afirmación: cuando pastores comprometidos en lo social se hacen cargo de la situación son más perseguidos por el régimen

⁹ Esas secuelas fueron analizadas en las I Jornadas Social Cristianas del Sur Argentino, FAPES, La Pampa, 6 y 7 de agosto 1983. Una de las conclusiones fue la necesidad de estudiar seriamente el tema y proponer soluciones estructurales concretas.

represor que ciertos hombres políticos. La razón puede ser que no conviene despertar el compromiso militante de los informales, para evitarle al sistema un estallido que no está dispuesto a soportar.

III. DIMENSIONES DEL SECTOR

Para ubicar las mismas, se debe tener presente que, de acuerdo el censo 1980, Argentina tiene 28.500.000 de habitantes, de los cuales 3.000.000 constituyen la clase pasiva, 15.000.000 la población infanto-juvenil, y 10.500.000 la económicamente activa. En ésta, es dable estimar que 200.000 trabajan en empresas o servicios estatales, 1.800.000 en los cuadros de la administración nacional-provincial-municipal), 5.245.000 en relación laboral y 3.255.000 en forma independiente.

En esta cifra es donde se encuentra el sector informal, pudiéndose considerar que el mismo constituye alrededor del 30 % de la población económicamente activa, contra un porcentaje del 10 % de los países desarrollados, un poco menor que la tasa peruana que ya oscila cerca del 40 %. Pero no se puede engañar al observador social: si continúa el deterioro económico, la población infanto juvenil en ascenso, con su considerable presión demográfica, no ingresará el sector laboral por falta de fuentes de trabajo capaces de incorporarla y verá sus horizontes limitados entre lograr un empleo estatal, actitud que, nuevamente Prebisch, debe considerarse como absorción espúrea de fuerza de trabajo¹⁰ o vegetar en “los estratos inferiores del sistema”, es decir, en el sector informal.

De ahí que el tema sea no sólo de coyuntura, “aquí y ahora”, sino de total prospectiva social: ¿qué panorama se ofrece, por justicia social, solidaridad y cooperación, a la actual generación y a las futuras?

IV. PROBLEMAS DEL SECTOR

En líneas generales, se puede sostener que el sector informal se halla desprotegido económica y socialmente. Lo primero, en cuanto sus ingresos son fluctuantes y dependen directamente de la más cruda oferta y deman-

¹⁰ La expresión es de PREBISCH, y la comparto. El documento base de las I Jornadas mencionadas señala que en el sur argentino el Estado es uno de los “grandes empleadores” con su secuela de discriminación por consideraciones políticas o ideológicas. Urge el desarrollo con rostro humano a través de la reactivación económica con claros y delimitados objetivos societales: satisfacción de las necesidades básicas, logro del bienestar, política de pleno empleo.

da, recibiendo de alguna manera el influjo de las escalas salariales laborales que pueden aplicarse; análogamente, a la actividad de que se trate. Lo segundo porque siendo sus ingresos netamente inestables les resulta muy dificultoso ingresar activamente en las obras sociales y cajas jubilatorias.

Si a esto se agrega la falta de sindicalización activa, nos encontramos con que el sector no tiene legitimidad como tal para participar activamente en los nucleamientos que hacen, o pueden hacer, a la planificación del desarrollo con rostro humano que el país necesita y espera.

En una famosa alocución radial, el arzobispo de Santa Fe, Monseñor Zaspe, se refería oblicuamente a este tema con su ya célebre estereotipo de la *Argentina secreta*. Esta realidad oculta, no percibida por quienes viven en capas medias y altas del sistema, incluso no percibida demasiado por las organizaciones profesionales de trabajadores y los partidos políticos de corte popular, tiene un rotundo sentido *de injusticia institucionalizada*¹² de *violencia hecha estructura*¹³.

Es necesario, por consiguiente, una reforma societal de estructura que permita recuperar tales seres humanos para la producción y la actividad económica organizada. Para ello, se pueden dar dos caminos: aumentar la fuerza de trabajo en relación laboral, en un esquema neoclásico de corte keynesiano, o insertando en el circuito económico empresas *nuevas, autogestionadas*. La primera solución es posible, la segunda es —también— deseable para ir acentuando el perfil *hominizador* de la sociedad a que aspiramos y a la que es factible arribar¹⁴. Por razones de justicia social, solida-

¹¹ Sobre el concepto, cr. op. señalada en nota 1, págs. 35 y ss.

¹² “La riqueza absolutizada es obstáculo para la verdadera libertad. Los crueles contrastes de lujo y extrema pobreza, tan visibles a través del contingente, agravados, además, por la corrupción que a menudo invade la vida pública y profesional, manifiestan hasta qué punto nuestros países encuentran bajo el dominio del ídolo de la riqueza. Estas ideologías se concentran en dos formas opuestas que tienen una misma raíz: el capitalismo liberal y, como reacción, el colectivismo marxista. Ambos son formas de lo que puede llamarse injusticia institucionalizada”, Puebla de los Angeles, n° 494 y 495.

¹³ “América Latina se encuentra, en muchas partes, en una situación de injusticia que puede llamarse de violencia institucionalizada... Tal situación requiere transformaciones globales, audaces, urgentes y profundamente transformadoras”, Documentos de Medellín, Paz, n° 16.

¹⁴ La Central Latinoamericana de Trabajadores (C.L.A.T.) celebró su VIII Congreso, sobre *La democracia real como opción de la clase trabajadora para su liberación*, Bogotá, diciembre de 1982. Allí se demostró que la justicia social no sólo es un valor, juntamente con la solidaridad y la cooperación, sino que, también, es posible. El modelo económico de participación finaliza en la autogestión. Las empresas de propiedad social, propiciadas en la ponencia, son formas económico-sociales autogestionadas.

Desde el ángulo societal, Emilio MASPERO, Secretario General de la C.L.A.T., en el discurso inaugural del mencionado Congreso, manifestó: “Entre los gobiernos democráticos, elegidos libremente por sus pueblos, entre las fuerzas democráticas, políticas, sociales, sindicales, las fuerzas de la cultura y del pensamiento y las iglesias se debe

ridad y cooperación, me inclino por la segunda vía, como trataré de demostrar en el punto siguiente de esta monografía.

V. SOLUCIONES PARA EL SECTOR INFORMAL

Las mismas han de ser estructurales y coyunturales.

Estructurales

Consisten en una mayor intervención del Ministerio de Trabajo, en la representación sectorial, en la garantía de ingresos mínimos, en el sistema previsional, y –fundamentalmente– en la política de pleno empleo.

Intervención del Ministerio de Trabajo

De acuerdo al convenio n° 150 de OIT cabe a este organismo planificar la política laboral nacional, dentro de un esquema global de política social. Por consiguiente, es posible –y deseable– darle competencia para absorber las pretensiones del sector informal. Dejando de lado la consideración “jurídico-formal”, ¿cuál es el sentido axiológico que permite al Ministerio considerar el reclamo individual del trabajador Guillermo contra su empleador de la construcción y desestimar la pretensión del informal Gustavo contra el propietario del inmueble que contrató sus servicios para realizar el mismo trabajo concreto?

La respuesta jurídica ya la conocemos: pero ¿es una respuesta axiológicamente válida? La respuesta negativa al interrogante es tan clara que me exime de mayores comentarios: de ahí que, para que el Ministerio pueda intervenir en los reclamos de todos los albañiles, sean trabajadores o “informales” (me cuesta sobremanera denominarlos “autónomos”), es necesario ampliar la competencia administrativa del organismo. Por otra parte, esta ampliación se inscribe en la misma dinámica de la OIT que pretende absorber en su cobertura a todos los hiposuficientes y no solamente a los “trabajadores” jurídicamente considerados.

establecer un pacto histórico de solidaridad y de verdad, desarrollar una lucha permanente y eficaz contra la injusta presión de quienes, en la sociedad, están aferrados a sus privilegios y resisten los cambios con todos los poderes de que disponen y que hoy se asientan no sólo en bases nacionales sino también transnacionales. Una lucha permanente, sin la cual no puede hablarse de democracia, ni menos de libertad y justicia, ni tampoco del bien común del pueblo y de la nación. Esto mismo debe aplicarse a todas las formas de la corrupción y de la especulación, que son también los grandes enemigos de los procesos democráticos y que finalmente pagan los trabajadores y los más pobres”.

Representación sectorial

Tuve oportunidad de demostrar que el Ministerio de Trabajo es un órgano no sólo de aplicación de las normas vigentes sino prospectivo de normas futuras¹⁵. Y entre esas funciones prospectivas se encuentra la de promover las entidades sectoriales necesarias para la elevación ética y societal de todos los hiposuficientes. Por consiguiente, cabe al órgano mencionado incentivar la creación de entidades sectoriales del sector informal.

Igual función cabe a las organizaciones profesionales de trabajadores, las que deben –por imperio de la solidaridad– preocuparse por la suerte de sus compañeros, aunque no sean éstos estrictamente en derecho “trabajadores”. Esta obligación ha sido reiteradamente expuesta a los trabajadores por Juan Pablo II, tanto en *Laborem exercens*¹⁶ como ante los representantes de los trabajadores en la Conferencia Internacional del Trabajo¹⁷. Para ello, es necesario que una futura ley *abra* la legitimidad activa de las asociaciones profesionales de trabajadores: de ese modo, S.M.A.T.A. representará también a los pequeños talleristas, la UOCRA también a los albañiles individuales, la UOM a los pequeños talleres metalúrgicos. Y así sucesivamente.

Desde el punto de vista del actual sistema jurídico estimo más lógica la primera de las variables: estructurar, por medio de la promoción adecuada dada a través de los medios masivos de comunicación y por actuación sostenida del Ministerio de Trabajo, las Entidades Representativas del Sector Informal (E.R.S.I.), pero desde el punto de vista prospectivo me parece más deseable la segunda.

¹⁵ Cr. CAPON FILAS, Rodolfo, *Calidad de vida y administración del trabajo en las grandes represas*, ponencia presentada, en representación del C.I.A.I. al Seminario Latinoamericano sobre efectos en las grandes represas de América Latina, organizado por ONU/OEA, Buenos Aires, julio 1983.

¹⁶ “Hay que seguir preguntándose sobre el sujeto del trabajo y las condiciones en que vive. Para realizar la justicia social en las diversas partes del mundo, en los distintos países, y en las relaciones entre ellos, son siempre necesarios nuevos movimientos de solidaridad de los hombres del trabajo y de solidaridad con los hombres del trabajo. Esta solidaridad debe estar siempre presente allí donde lo requiere la degradación social del sujeto del trabajo, la explotación de los trabajadores, y las crecientes zonas de miseria e incluso de hambre”. *Laborem exercens*, n° 8.

¹⁷ “Esta mañana he hablado de continuar ampliando la solidaridad al conjunto de los que participan en la realidad del trabajo humano, es decir, a otros trabajadores, a otros grupos sociales, a otros países. Ante ustedes, me permito solicitar una especial preocupación por los más pobres, los más indigentes. En muchos de vuestros países se han realizado notables progresos... pero también están los que constituyen el llamado “cuarto mundo” de la pobreza y la marginación, en la periferia de las ciudades y en el mundo rural. Luchad por una política que haga eficaz vuestro deseo de promover desarrollo material y el progreso espiritual de todos los trabajadores y sus familias, y, por tanto, de los más desafortunados”, Juan Pablo II, a los representantes de los trabajadores en la Conferencia Internacional del Trabajo, 1982.

Sistema de ingresos mínimos

Es dable extender la obligatoriedad a todos los trabajos, prescindiendo de su calificación “jurídico-formal”, de las tablas salariales mínimas vitales y móviles, e incluso, es dable la extensión de las escalas básicas de los convenios aplicables a la actividad de que se trate.

Puede considerarse viable que el Ministerio de Trabajo extienda su protección al sector informal, estableciéndose por ley la obligatoriedad de un “contrato tipo de locación de servicios” o “de locación de obra”, que debiera conformarse ante cualquier autoridad: policial, laboral, de juez de paz. De ese modo, el trabajo “informal” estaría garantizado *ex tunc* y se daría cumplimiento al art. 14 bis de la Constitución que garantiza el trabajo “en todas sus formas”. Una de las maneras adecuadas para garantizar las diversas formas del trabajo (de acuerdo al texto constitucional) estimo que puede ser la propuesta. A la tacha de burocratización que podría imputarse al proyecto, se puede contestar que es el costo de asegurar la justicia social, suma que puede ahorrarse en gran medida si se reduce el presupuesto militar, por ejemplo, en apenas un 01.00 % o con, simplemente, derogar el servicio militar obligatorio. Para garantizar *ex nunc* el cobro de los ingresos mínimos se podría establecer –como obligación contractual– el pago en cheque a la orden del informal, imputando mismo el cumplimiento total o parcial del contrato tipo n°.... Se seguiría, de ese modo, un sistema más económico que el someter todos esos contratos, en caso de incumplimiento, al Poder Judicial, y, desde ya, sería un sistema más justo y más hominizador.

Sistema de seguridad social

Interesa estudiar dos posibilidades, una referente a las Obras Sociales, y otro referido al régimen previsional.

Para que el informal logre acceder a las Obras Sociales interesa su afiliación y su aporte, desde ya, pero fundamentalmente abrir las puertas de los organismos mencionados y asegurarles mediante contratos de solidaridad¹⁸ una cobertura económica para compensar el menor ingreso por parte de los informales.

El régimen previsional debería flexibilizarse y no exigir aportes constantes sino esporádicos, mediante cálculos actuariales que contemplen no sólo la posibilidad financiera de los entes recaudadores sino también y

¹⁸ Los contratos de solidaridad aseguran el cumplimiento de los contenidos de la solidaridad orgánica y ética. Sobre los contenidos semánticos de la solidaridad orgánica, ética y activa puede consultarse El trabajo humano. (Un desarrollo nacional de Laborem exercens, Cap. IX). Los contratos garantizan jurídicamente que los sujetos activos cumplirán los contenidos éticos.

—sobre todo— la solidaridad activa. Los años de trabajo deberían ser sin límite de edad.

Planificación del empleo

El Estado y los sectores de la producción deben proceder a la programación del desarrollo con rostro humano del país, dentro de la unidad latinoamericana y en solidaridad con los pueblos del Tercer Mundo, al largo, mediano y corto plazo. Dentro de tal programación, una de las políticas imprescindibles es la del pleno empleo. Dentro de la misma, cabe tener presente la reincorporación constante del sector informal mediante la estructuración de empresas de propiedad social, no sólo en el área urbana sino también en la rural. Tómese, por ejemplo, el área rural patagónica, en la que existen numerosas empresas agrarias de propiedad transnacional que ocupan esporádicamente mano de obra, frecuentemente extranjera, y atentan constantemente a la soberanía nacional. Al respecto, las I Jornadas Social Cristianas del Sur Argentino, organizadas por la filial La Pampa de FAPES (Fundación Argentina para la Promoción del Desarrollo Económico Social) concluyó en la necesidad de expropiar tales tierras y entregarlas a empresas de propiedad social, mediante planes deliberados y prácticos de colonización que, no sólo penetrarían en el desierto sino ganarían tierras para el país en su conjunto¹⁹.

¹⁹ “Se debe ampliar la frontera agropecuaria mediante la utilización de la tecnología adecuada, en un marco de cooperación latinoamericana, ciencia y recursos humanos. Esta política debe cuidar la cantidad y la calidad de la producción. La tierra y sus recursos deben ser para quien la trabaja bien: por consiguiente, el sistema impositivo debe ser la herramienta necesaria para tal objetivo, y la expropiación de las tierras en propiedad transnacional y su vuelta a la soberanía nacional, mediante planes de colonización social, el medio adecuado”, conclusiones de la comisión económica de las I Jornadas Social Cristiana del Sur Argentino, Fapes, La Pampa, agosto 1982. Las I Jornadas, a las que adhirieron numerosas entidades latinoamericanas y nacionales, y numerosos profesionales argentinos (entre ellos Carlos Auyero, Manuel Baladrón, Rubén Marín, Aurelio Fanjul, Jorge Sappia, Luis Aníbal Rafaghelli, Salvador Busacca) y contó con la presencia, entre otras, de Eduardo Giorlandini y Manuel Candelero, finalizó con el Acta de Santa Rosa, en la que los participantes, se comprometieron personalmente a ser defensores activos de la democracia naciente, descalificando cualquier intento de asaltar el poder o tergiversar los contenidos de la democracia plena de participación, reivindicaron la soberanía nacional sobre las Islas Malvinas y demás Islas del Atlántico Sur, apoyaron el reclamo soberano nacional y latinoamericano sobre el continente antártico, exigieron el inmediato retiro de la fuerza de ocupación extranjera en las islas y la indemnización correspondiente por el atropello del territorio, constituyendo en mora, en forma fehaciente, a los usurpadores “como gestores de negocios del Pueblo argentino”. El Acta apela a establecer contratos de solidaridad con los demás países latinoamericanos y el Tercer Mundo, para lograr la tecnología adecuada y el desarrollo con rostro humano y exigir el establecimiento del nuevo orden económico social internacional. Se establece, además, la urgente necesidad de sancionar el código de conducta de empresas transnacionales para obligar a éstas a cooperar activamente en el logro del bien común regional, nacional, continental, universal.

Tales empresas, rurales o urbanas, han de tener por objetivo no sólo satisfacer las necesidades básicas y lograr el bienestar de quienes trabajan en ellas sino –además– aumentar constantemente sus planes mediante un programa sostenido de empleo, realmente comprometido con la comunidad mediante contratos de solidaridad: esa es la razón fundamental por la cual se prefiere este tipo de reestructuración del sector informal y no mediante las empresas de corte capitalista. Que sean los propios trabajadores que han sufrido “los estratos inferiores del sistema” los encargados de elevar a sus compañeros. De este modo, la solidaridad orgánica se hace ética y activa²⁰.

Los contratos de solidaridad suponen dos pautas fundamentales:

- capital entregado por la comunidad a través del Estado, a devolver en un 50%; (cincuenta por ciento) a plazos razonables e intereses justos. El restante 50 % queda como subsidio.
- contraprestar el subsidio a través de la solidaridad activa con el sector informal incorporando a las empresas mencionadas, constantemente, personal nuevo y estable.

Es decir: el dinero contratado por las empresas con la comunidad, a través del Estado, es devuelto a la comunidad:

- la mitad en valores económicos,
- la mitad en valores de empleo.

Desde ya, la posición no impide que empresas de tipo capitalista puedan colaborar en la política de pleno empleo para recuperar el sector informal, mediante un régimen similar, tal vez con un mayor porcentaje de préstamo exigible en dinero. Se plantea, por ejemplo, la necesidad de que las empresas que se acojan a los diversos planes de reactivación industrial y que gozan de exenciones impositivas y créditos bancarios promocionales sean exigidas a contraprestar tales ventajas comparativas con el aumento constante y sostenido de nuevos trabajadores, solución también propiciada, como alternativa, por las I Jornadas Social Cristianas del Sur Argentino²¹.

²⁰ Ver op. cit. en nota 18.

²¹ “Perfil industrial. Debe tener como medidas adecuadas la transformación de los recursos existentes en la región y agregarles el valor del trabajo humano radicado en la misma o a radicarse mediante contratos de solidaridad. El perfil debe ir acompañado por una política de tecnología adecuada, en el marco de Cooperación Técnica entre Países en vías de Desarrollo, y por una política de adecuada información. El Estado debe brindar a las empresas radicadas en la región, que respetan los planes de empleo, una adecuada cobertura impositiva, crediticia, arancelaria, que les permita compartir en el mercado internacional y abrirse sostenidamente a la comercialización con los países latinoamericanos y el Tercer Mundo. La integración territorial de la región ha de acompañarse con la integración industrial, estableciendo una adecuada cooperación entre los diversos polos de desarrollo existentes o a crearse. Tal complementación ha de

Fondos para estas empresas de propiedad social

Tales fondos, surgirán de dos fuentes concurrentes: el ahorro en armamento inútil, derogación del servicio militar obligatorio y reducción drástica del presupuesto militar, por un lado, y derogación lisa y llana de toda la legislación previsional preferencial e injusta, incluso de las prestaciones que se están satisfaciendo en base a tales leyes netamente inconstitucionales, por el otro.

Cabe señalar que la experiencia de estos tristes largos años o, en expresión patética de Ernesto Sábato, “de este tiempo del desprecio”, ha demostrado palpablemente que las fuerzas armadas argentinas están totalmente sobredimensionadas para la realidad nacional. Esta exige que tales organismos estatales, soportados económicamente por toda la población, sean desactivados de inmediato y estructurados de acuerdo a lo que la misma realidad permite. No nos podemos dar el lujo —como país— de mantener un aparato militar de la magnitud y de la ineficacia profesional, demostrada palpablemente en el conflicto del Atlántico sur, como el que actualmente soportamos. La realidad impone límites a tales desatinos y descalabros. Ahorrando gastos inútiles en armas y personal ineficiente, podremos, como país, invertir tales sumas en reactivar la economía y —entre otros objetivos— recuperar el sector informal.

Respecto del otro tema, nadie duda que las jubilaciones preferenciales son posibles siempre que sean costeadas y bancadas por el universo activo del sector, como sucede, por ejemplo, con la caja complementaria para el personal docente, la que comenzó por un convenio de corresponsabilidad gremial y ha sido aplicable a todo el universo mediante la regla estatal 22.804/83 (B C. 10.05.83). Nadie, del mismo modo, duda que las restantes jubilaciones preferenciales, no soportadas por el universo sectorial sino por toda la comunidad, son estructuralmente, injustas. No sigamos jubilando preferentemente a quienes son merecedores del repudio político por haber sido activos protagonistas de gobiernos represores o tiránicos, en vez de llamar a las cosas por su nombre. El alerta de Ortega: “argentinos, a las

basarse en contratos de solidaridad”. Políticas concretas, n° 2, de las I Jornadas Social Cristianas del Sur Argentino.

“La región, como tal, debe convertirse en exportadora de bienes producido y en importadora de insumos necesarios, mediante un cartel de comercialización que concetre en un organismo tripartito, con representantes de los empresarios y trabajadores, tales gestiones. Cabe señalar que uno de los principales compradores y vendedores de la región ha de ser la República de Chile, vecina geográfica e históricamente de la región. Esta vía económica servirá, incluso, para garantizar la paz en la región. Menos armamentos y más solidaridad”. Política n° 5.

cosas ... “ sigue resonando todavía. Tales jubilaciones preferenciales, no soportadas por el universo activo sectorial ni por los propios interesados, contradice un elemental y viejo principio del derecho liberal, el de la igualdad ante la ley. Las Nomenclaturas deben desaparecer para dejar sitio a la democracia plena de participación. Por consiguiente, derogar de inmediato tales posibilidades debe ser un deber del próximo gobierno constitucional y, así, ahorrarse una suma importante de dinero futuro para volcarlo a las empresas de propiedad social.

¿Qué se hace con los créditos jubilatorios en titularidad de algunos pocos privilegiados? La respuesta del derecho liberal respecto de “los derechos adquiridos” todos la conocemos demasiado; pero, ¿no habrá llegado el momento de considerar un planteo diferente? Me explico: el propietario del esclavo tenía derecho adquirido sobre el bien mueble llamado esclavo. ¿Qué sucedió cuando el pueblo, en uso de su soberanía, reconoció la injusticia intrínseca de la esclavitud, la derogó para el futuro y la dejó sin efecto en el presente. El ex propietario se quedó sin el bien mueble, pero recuperó un hermano. ¿No será el momento de llamar a las cosas por su nombre y afirmar que los derechos logrados mediante normas abiertamente violatorias de los contenidos mínimos de la justicia social, de la solidaridad y de la cooperación, no tienen categoría de derechos adquiridos sino de simples posibilidades o pretensiones y que, ante el derecho natural, suprema razón y fundamento del positivo, carecen de validez operatoria? Derogar la esclavitud y reconocer categoría humana a los esclavos significó, es verdad, la guerra de Secesión en los Estados Unidos. Pero en nuestro país no pasará lo mismo: estamos cansados de la guerra civil larvada y encubierta. Por eso, es dable estimar que, si el gobierno electo explica suficientemente los motivos para dejar sin efecto estos créditos preferenciales injustamente, todo un pueblo se movilice en apoyo de tal programa. Y los privilegiados acepten la tesis o se alejen del país. Tal vez, si hiciesen esto último, ganaremos en paz y libertad. Si aceptan lo primero, habremos recuperado varios hermanos. Obsérvese, valga la advertencia, que este planteo no es un pretendido “derecho revolucionario” sino, pura y simple aplicación de la definición que de la ley nos diera, hace muchos siglos, Tomás de Aquino: “ratio humana secundum se non est regula rerum: sed principio ei naturaliter indita, sunt quaedam regulas generales et mensuras omnium eorum quae sunt per hominem agenda, quorum ratio naturalis est regula et mensura...”²². Toda ley tiende por sí misma al bien común nos recuerda este pensador: “unde oportet quod, cum lex maxime dicatur secundum ordinem ad bonnum communes,

²² TOMAS DE AQUINO. Summa Theologiae, p. 91. art. 3, ed. 2.

quodcumque aliud praeceptum de particulare opere non habeat rationem legem nisi secundum ordinem ad bonnum communes”²³. Aceptado este planteo, llegaremos a convencernos que preferencias injustas –por no haber sido costeadas ni ser costeadas por el universo sectorial sino por toda la comunidad– no hacen al bien común, al contrario, lo contradicen: por consiguiente, las normas fuentes no son leyes más allá de haber sido sancionadas por el Congreso o las Legislaturas provinciales o revestir carácter de decretos leyes o de reglas estatales. Negándoles el carácter de leyes, en el planteo tomista, todas las observaciones “formalistas” respecto de los “derechos adquiridos” desaparecen.

Se comprende de inmediato el alcance de la propuesta: volcar recursos al circuito económico para reactivarlo a través de contratos de solidaridad, en dos modos: a través de las empresas de propiedad social o mediante empresas de tipo capitalista pero a las que se les exija programas concretos de ampliación constante y sostenida del empleo: a las primeras, el 50 % del capital se les concede como subsidio condicionado al empleo; a las segundas subsidio consistente en exenciones impositivas se les concede también, pero condicionado al empleo.

Desde ya, el planteo formulado exige tres condiciones: conciencia, compromiso y poder.

Conciencia de que la justicia social, como lo ha afirmado Corte Suprema²⁴ es el supremo valor de la Constitución. Sus contenidos son reales, no simbólicos, porque refiere al bien común y éste, como lo he demostrado oportunamente^{24 bis} tomando en cuenta las enseñanzas de Tomás de Aquino, es un concepto real: se da en la realidad o no existe.

Compromiso con la justicia social, la solidaridad y la cooperación²⁵, auténtico, serio, militante. No podemos permitirnos el lujo de considerar tales valores como simples “bienes ideales” como nos han pretendido pintar-

²³ TOMAS DE AQUINO, Summa Theologiae, q. 90, art. 2. El argumento del texto es claro: la ley, para ser considerada tal y por consiguiente obligatoria, ha de tender al bien común. Cuando tiende a bienes particulares no tiene ese carácter. Si a este argumento tomista, se agrega que numerosas normas jubilatorias injustamente preferenciales han sido dictadas por gobiernos de facto, comprendemos de inmediato que, además de su injusticia intrínseca por atentar al bien común, se añade el haber sido sancionadas espúreamente. ¿Hasta cuándo los que pretendemos ser hombres de Derecho seguiremos aceptando que las reglas estatales o decretos leyes tienen fuerza normativa? El alerta orteguiano también tiene vigencia para este terreno. La seguridad jurídica no puede traspasar los contenidos de la social.

²⁴ in re: “Barcaitz, Miguel Angel”, 13.09.74, en T.S.S., t. II, pág. 34.

^{24 bis} Cr. op. cit. en nota 1, Cap. I.

²⁵ Sobre el juego de estos valores, cr. CAPON FILAS, Derecho laboral 1, Cap. I.

les algunas secuelas de filosofía del derecho. Por el contrario, son pautas de conducta actuantes y se enraizan en la realidad.

Poder. El pueblo tiene en su esfera el poder. Mediante su trabajo organizado. Esto lo había captado perfectamente un pacifista militante de la altura moral del Mahatma Gandhi, cuando convocaba a los resistentes civiles a las huelgas generales, como tuvo oportunidad de afirmarlo con mucha anterioridad a que la persona y el mensaje de este gran hombre se proyectara masivamente a través de la película correspondiente²⁶.

Si hay conciencia, compromiso y poder, recuperar el sector informal será costoso, pero factible. Y habremos ganado, como país, una batalla más en la dura marcha del desarrollo con rostro humano.

Coyunturales

Hasta que se implementen las medidas estructurales indicadas o algunas de las mismas, corresponde que las organizaciones profesionales, la Iglesia, los distintos movimientos espirituales o sociales, tomen en cuenta la situación infrahumana de muchos de los informales y se organice una solidaridad activa y comprometida para aliviarla.

Como se aprecia, el problema pasa por otro camino que la mera ayuda, o el lamento. Es una crisis estructural, y así debe ser asumida. Buena acogida tenga la ayuda siempre que la solidaridad nos indique los caminos estructurales que nos coloque a todos en igualdad de situación. La igualdad como punto de llegada, no como punto de partida²⁷.

VI.

En base al proyecto legislativo Auyero²⁸ presentar al Honorable Congreso de la Nación un proyecto de Empresas de Propiedad Social para recuperar a la mayor parte, cuando no a todo el sector informal.

Añadir a tal proyecto:

- Los contratos de solidaridad.
- La captación de recursos genuinos mediante el ahorro en gastos militares y en jubilaciones preferenciales injustas.

²⁶ Cr. Derecho laboral II, pág. 371.

²⁷ Cr. CANDELERO, Manuel, en *El trabajo humano* (Un desarrollo nacional de Laboren exercens), Cap. IV.

²⁸ Cr. AUTERO, Carlos, *Del estado de jungla a la recreación de la república*, El Cid Editor, Buenos Aires, 1983, págs. 89 y sigts.

Elevar a las Legislaturas Provinciales la necesidad de que las leyes de promoción industrial añadan como requisito y como compensación de los beneficios recibidos por las empresas acogidas al régimen la promoción sostenida y constante del empleo, especialmente del sector informal.

Para los residuales, es decir: quienes no puedan ser absorbidos en las empresas mencionadas, estructurar los servicios sociales básicos en la forma indicada: ampliación de la competencia del Ministerio de Trabajo, garantía de un ingreso mínimo, cobertura de Obras Sociales y adecuación del régimen jubilatorio.

Entre tanto, organizar la solidaridad para con el sector informal.

UN NUEVO DERECHO PARA LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN LA ECONOMÍA INFORMAL¹

“La promoción del trabajo decente para todos los trabajadores, mujeres y hombres, con independencia de dónde trabajen, requiere una estrategia general: hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, crear mayores y mejores oportunidades de empleo e ingresos, ampliar la protección social y fomentar el diálogo social. Estas dimensiones del trabajo decente se refuerzan entre sí y constituyen una estrategia integrada de lucha contra la pobreza. La dificultad de reducir los déficit de trabajo decente es mucho mayor cuando el trabajo realizado está al margen del ámbito o campo de aplicación de los marcos jurídicos e institucionales. Hoy día, son muchas las personas que trabajan en la economía informal porque en su mayoría no pueden encontrar otro trabajo o emprender actividades empresariales en la economía formal”.

OIT, Resolución relativa al trabajo decente
y la economía informal. 2002.

INTRODUCCIÓN

Las recomendaciones de política hacia los trabajadores independientes de la economía informal suelen centrarse en la remoción de obstáculos jurídicos que dificultan o imposibilitan la integración en el sector formal, tales como una excesiva presión impositiva o la imposición de recaudos casi imposibles de cumplir y que constituyen una invitación o un pasaporte al sector informal. Ello implica una legalización que integre a los trabajadores y a las empresas informales dentro del marco legal, de forma que estén registrados, reconocidos y protegidos. La meta es mejorar los aspectos beneficiosos relacionados con la protección y con las normas del derecho y simplificar los

¹ Los contenidos de este artículo fueron presentados en el Seminario “Trabajo autónomo y economía informal organizado por la Confederación Sindical de las Américas (CSA), Buenos Aires, setiembre 2008. El autor también participó de un estudio del Proyecto FSAL sobre Argentina (“El sindicalismo argentino entre el trabajo autónomo y el trabajo precarizado. Hacia la vigencia de la Recomendación 198 sobre Relación de Trabajo”, OIT-CGTRA-CTA, Buenos Aires, 2010), centrado en las situaciones de informalidad entre los asalariados o situaciones ambiguas. Publicado en el cuarto libro del Grupo de Trabajo sobre Autorreforma Sindical (GTAS). CSA, 2013.

aspectos represivos o limitadores, de forma que todas las empresas y trabajadores pudieran observarlos en mayor medida.

Sin embargo, dado que las causas profundas de la economía informal tienen múltiples facetas, la legalización no basta por sí sola para promover el trabajo decente. Estos trabajadores y sus empresas necesitan acceso a recursos, información, mercados, tecnología, infraestructura pública y servicios sociales, en condiciones similares a las de quienes se encuentran en la economía formal. Se tiene que asegurar planes gubernamentales orientados a la protección social, al ingreso básico, a los conocimientos y capacidades, a una infraestructura básica, al crédito y otros servicios de apoyo, a la seguridad interna y externa. Se necesitan medidas para garantizar que el sistema jurídico registre la propiedad y los bienes titulares de los pobres por medios normalizados, sencillos y económicos les permitirían transformar sus valores en capital e inversiones productivas. También es importante atender al hecho de que estos trabajadores suelen ser objeto de acoso, chantaje y extorsión practicados por funcionarios corruptos y tienen que hacer frente a costos prohibitivos y a procedimientos burocráticos muy complejos para establecer y gestionar las empresas.

“LA PARED ES LA MISMA”

Pero además, y es poco frecuente que se incorpore a las propuestas mencionadas, estos trabajadores necesitan cobertura normativa como tales. Se requiere sancionar el Derecho del Trabajo, que integre el actual Derecho Laboral (que protege a los trabajadores en relación de empleo, también extendido a los asalariados de la economía informal) y el Régimen para Trabajadores Independientes de dicha Economía.

Haber entendido el problema ya en 1981 se lo debo a don Franz Mayer. Mayer trabajaba de manera independiente para una empresa constructora, en Santa Rosa, La Pampa. Vino a verme porque una propietaria no le había pagado un trabajo de mampostería contratado. Cuando le expliqué que se trataba de un problema civil, con reglas básicas y procesales diferentes, no entendió la cuestión “porque la pared es la misma”.

Esa respuesta me permitió el salto desde el derecho laboral (de los trabajadores en relación de empleo) al Derecho del Trabajo (de todos los trabajadores, con empleo o independientes en la economía informal)².

² Otras publicaciones sobre el tema son: Capón Filas, Sector informal de la economía y derecho social, ponencia al Primer Congreso Internacional de Política Social, Buenos Aires, 1989. El enfoque también fue incorporado al esquema jurídico general en Capón Filas, Rodolfo, Derecho del Trabajo, Platense, La Plata, 1998.

SURGIMIENTO DE UN DERECHO ALTERNATIVO

Las personas que participan en actividades in-formales operan un derecho *alternativo* con sus propias normas, acuerdos, instituciones y estructuras grupales de ayuda mutua y solidaria, para proporcionar préstamos, organizar formación, transferir tecnología y capacidades, comercializar y acceder al mercado. Tales normas difieren según la unidad de producción y de tipo de situación en el trabajo. Al no existir diferencias sustanciales entre el sector formal y el informal, es posible considerarlos como partes de un conjunto sistémico en el que cada una de ellos inter-penetra y repercute en el otro. De ese modo, el déficit de trabajo digno se manifiesta en ambos y crece a medida que aumenta la in-formalidad y la exclusión social.

Como no existe conexión entre el derecho formal del país y el derecho alternativo mencionado, en caso de incumplimiento de lo acordado, a los perjudicados sólo les quedan disponibles las vías de hecho. Por su parte, no ingresan al derecho formal los impuestos o cargas sociales correspondientes³.

Los trabajadores independientes necesitan varios desarrollos simultáneos: que se permita su sindicalización; que puedan concretarse contratos formales simples, que se logren negocios colectivos de comercialización y venta, que se abra la Justicia del Trabajo para atender los reclamos de los trabajadores independientes; e, incluso, que puedan ejercer el derecho a huelga.

Sindicalización. Estos trabajadores necesitan representación y voz, porque es un derecho fundamental y porque ello les permite acceder a muchos otros derechos en el trabajo. No existe duda de que tienen derecho a organizarse sindicalmente, porque la carencia de empresariedad en su esfera los integra en la clase trabajadora.

Un ejemplo destacado de norma es la Ley Orgánica de Trabajo de Venezuela, elaborada por el dr. Rafael Caldera, aprobada en 1991, la cual incluye un título sobre el Trabajador no Dependiente, referido a “la persona que vive habitualmente de su trabajo sin estar en situación de dependencia de uno o varios patronos”. Los trabajadores no dependientes podrán: “organizarse en sus propios sindicatos, en un número de cien o más de la misma profesión u oficio, o de profesiones u oficios similares o conexos, de una misma rama o actividad”, y “formar parte de sindicatos profesionales, sectoriales o de industria ya constituidos”.

³ Dentro del derecho alternativo se incluye al trueque y la gestión comunitaria de servicios. Esta última se expresa de distintas formas, según el campo: en la salud, se expresa mediante comisiones de centros de salud y cooperativas escolares; en la alimentación y viviendas, mediante centros de piqueteros y redes solidarias, integradas incluso por iglesias cristianas y sinagogas.

Contratos formales simples. Los trabajadores informales que realizan tareas como plomería, pintura, construcción, reparación de artefactos y similares, no disponen del instrumental necesario para diagramar el trabajo a realizar y el pago correspondiente.

Los Códigos de Comercio debieran reformarse para contemplar un modelo contractual adecuado a esta situación. Tales modelos, una vez firmados, debieran ser sellados en oficinas estatales de fácil acceso a la población, tales como juzgados de paz, registro civil, escuelas, centros de salud, comisarías, de tal modo de garantizarles fecha cierta.

Apertura de la Justicia de Trabajo. Los trabajadores independientes informales debieran discutir las diferencias contractuales con sus clientes ante los tribunales del trabajo y no ante los juzgados comerciales o civiles.

Negocios colectivos. Los trabajadores independientes informales, una vez sindicalizados, debieran poder negociar convenios comerciales para adquirir insumos, en condiciones más beneficiosas que las logrados individualmente. Pueden establecer tarifas de referencia para las labores ordinarias o extra-ordinarias de la actividad correspondiente. Si estos trabajadores se organizan en cooperativas de trabajo, el sujeto negociador sería la entidad. La ley venezolana es también un antecedente clásico sobre este aspecto, al establecer que “podrán celebrar acuerdos similares a las convenciones colectivas de trabajo, en cuanto sean aplicables”.

Derecho de huelga. Los trabajadores independientes deberían también poder ejercer el derecho de resistencia frente a medidas societales o gubernamentales disvaliosas, pero, nucleados con los trabajadores formales, pueden ejercer medidas colectivas tales como las huelgas generales.

CONCLUSIONES

El trabajo independiente informal suele ser tratado como un problema jurídico en el que el derecho laboral no se aplica, total o parcialmente. La legalización debe implicar la reforma de la legislación laboral y de la administración laboral para dar prioridad a la plena aplicación en la economía informal de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Los trabajadores independientes del sector informal, total o parcialmente, debieran entonces formalizarse en una economía alternativa, en la que el hombre y no el mercado sea el centro de las preocupaciones sociales. Se trata de concretar la solidaridad activa para transformar el sistema global (Capón Filas, Solidaridad y transformación del sistema global, ediciones M, Buenos Aires, 2012)

CUADERNILLOS

DE LA FUNDACIÓN ELECTRA

1. Meditación sobre el Derecho del Trabajo
Oscar Ermida Uriarte
2. Bibliografía del Derecho del Trabajo I
Carlos Casalás Viera
3. Bibliografía del Derecho del Trabajo II
Carlos Casalás Viera
4. Comprender el Derecho del Trabajo a través del Cine
Hugo Barretto Ghione
5. La investigación en Derecho del Trabajo
Héctor-Hugo Barbagelata
6. De Chicago a Sacco y Vanzetti. Los juicios por la cuestión social
Washington Bado
7. Hacia una Teoría Pura del Derecho del Trabajo
Helios Sarthou
8. La protección de los derechos laborales por la Constitución
Aníbal Luis Barbagelata
9. Los derechos de los trabajadores ¿Un tema para arqueólogos?
Eduardo Galeano
10. La creación de la cátedra de Derecho del trabajo. Discurso de Emilio Frugoni, precedido de una semblanza por Arturo Ardao
11. Los derechos laborales inespecíficos
Carolina Panizza Dolabdjian
12. Pactos de no concurrencia
Leticia Iglesias Merrone
13. Estatuto de los vendedores de plaza y viajantes. Una lectura actualizada
Graciela Giuzio
14. Derecho del trabajo y literatura. El poder directivo en tres relatos clásicos
Hugo Barretto Ghione
15. Estudio de las Normas Internacionales sobre el tiempo de trabajo
Virginia Perciballi y Betiana Quintana

16. El sistema normativo de la limitación de la jornada.
Sobre la validez jurídica del Decreto N° 611/980
Federico Rosenbaum Carli
17. El tiempo de trabajo nocturno y su vinculación con la salud
Martín Carrasco
18. Horas extras. Criterios jurisprudenciales en Uruguay
José Iglesias y Nataly Rodríguez
19. Centenario de la legislación de ocho horas en Uruguay
Fabián Pita
20. Exclusiones a la limitación de la jornada
Adriana Otheguy y Rafael Rodríguez Gustá
21. El trabajo del futuro y su protección
Rolando Murgas Torrazza
22. De la revolución al neoliberalismo. 100 años del artículo 123 constitucional
Enrique Laríos
23. La causalidad del despido y un replanteamiento en torno a la mala salud del Derecho al trabajo en el Uruguay
Federico Rosenbaum Carli

PÁGINAS MEMORABLES

1. Derecho del trabajo *vs* Capitalismo
Héctor-Hugo Barbagelata
2. De la servidumbre al contrato de trabajo
Manuel Alonso Olea
3. La fatiga
Alfredo L. Palacios
4. Atención al sector informal de la economía
Rodolfo Capón Filas