

Publicado en [www.relats.org](http://www.relats.org)

## **EL APORTE PRECURSOR DE RODOLFO CAPON FILAS SOBRE INFORMALIDAD Y PRECARIEDAD LABORAL**

**Alvaro Orsatti**

**RELATS, Octubre 2022**

**Escrito en oportunidad del homenaje a**

**Rodolfo Capón Filas realizado en el INCASUR**

**y la publicación por la Fundación Electra de Uruguay  
de sus artículos y fallos sobre informalidad laboral y  
trabajo independiente**

Conocí a Rodolfo a mediados de los años ochenta, un período e agitado en el mundo sindical, en el contexto de la recuperación de la democracia política. Yo trabajaba en el CEDEL (Centro de Estudios Laborales), dirigido por Carlos Holubica, desde el SUETRA (Sindicato Unico de Empleados de la R.Argentina), conducido por Roberto Digón, una de las cabezas de la Comisión delos 25 que acababa de ser nombrado diputado nacional.

El CEDEL tenía una relación de intercambio con el INCASUR (Instituto de Capacitación Sindical del Sur), un lugar importante en el campo de la formación sindical de la época, dependiente de la socialcristiana CLAT

(Confederación Latinoamericana de Trabajadores), con el protagonismo de Galo Pochelú, Alicia Crescini, Alfredo Di Pace, Pancho Gaitán y Ramón Ermácora. El INCASUR había sido fundado en 1971, siendo su primer director el paraguayo Rodolfo Romero. El nexo entre ambas estructuras era el español Ignacio Paez, ex miembro del INCASUR y ahora integrante del CEDEL. Asimismo, había nexos con Digón y Holubica que venían de los años de la resistencia sindical a la dictadura militar, desde el espacio socialcristiano

Rodolfo participaba del del INCASUR desde su especialidad, en la elaboración de pensamiento y la formación en, asique fue natural que termináramos compartiendo actividades, la principal de las cuales fue un seminario sobre negociación colectiva, que dio lugar a una publicación

Rápidamente apareció un tema que nos vincularía de manera permanente: el “sector informal”.

Por mi parte, en 1978 el CEIL-CONICET (creado por Julio Neffa en 1971) me había enviado al primer seminario regional de la OIT sobre el tema, en Santiago de Chile, organizado por el PREALC (Programa Regional de Empleo de A.Latina y Caribe), en cuyo ámbito el argentino Victor Tokman había comenzado a desarrollar un trabajo sistemático, desde los estudios aplicados a tres ciudades latinoamericanas (Asunción, San Salvador y Santo Domingo (en 1974/75, con el brasileño Paolo Renato Souza y el argentino Ernesto Kritz). Faltaban diez años para que el tema quedara instalado en la OIT a nivel global

El enfoque de PREALC se centraba en el plano de las políticas productivas, dirigidas a los titulares de las unidades económicas del sector (microempresarios, cuentapropistas y sus familias), para elevar su productividad y hacerse competitivas, con base en la registración pública y sus derivados en términos de apoyo técnico y acceso al crédito.

Por parte de Rodolfo, en 1983 había presentado un documento (“Atención al sector informal de la economía”) en un congreso de abogados, con un ambicioso objetivo: proponer una estrategia integral hacia el sector, con foco en sus trabajadores, lo que, como se señaló, era una innovación respecto de la perspectiva centrada en las unidades económicas: se combinaban los planos de la seguridad social, de la promoción productiva vía empresas de propiedad social y, lo más llamativo, un programa en el plano jurídico-laboral.

Esta última propuesta partía de una provocativa concepción: que el derecho del trabajo incluía dos universos: el derecho laboral (para los trabajadores en relación de dependencia) y otro que cubría a los trabajadores independientes, la mayor parte informales (Rodolfo resistía el término alternativo “trabajo autónomo”), lo que requería reformas a la normativa en este campo (incluyendo el derecho procesal), y el del derecho comercial y civil.

En este marco, el instrumento que recomendaba era la creación de un “régimen de servicios laborales”, mediante un “contrato formal simple” (o “contrato tipo de locación”) , para que los trabajadores por cuenta propia (ejemplificaba con quienes hacían trabajo de albañilería, pintura,

reparaciones de edificios) tuvieran garantizada la protección de sus derechos ante quien lo contratara, en relación a las tareas acordada, ingresos, fecha cierta, y resolución de conflictos. Una vez firmado, este contrato debía ser sellados en espacios estatales de fácil acceso, tales como juzgados de paz, registros civiles, escuelas, centros de salud, comisarías.

Yendo más lejos, Rodolfo también daba lugar al derecho colectivo, que podía alcanzarse mediante la sindicalización o el ingreso al formato cooperativo, para obtener un sujeto negocial. En la primera modalidad, planteaba la posibilidad de que el Ministerio de Trabajo estableciera los convenios aplicables a la actividad de que se tratara, creando equivalencias en las escalas básicas. Tampoco dejaba fuera el derecho de huelga ante medidas gubernamentales.

Finalmente, consideraba que la discusión de diferencias contractuales podría desarrollarse en los tribunales del trabajo, y no en los civiles y comerciales

Rodolfo utilizaba, en un estilo que siempre lo caracterizaría, una variedad de fuentes que, en su perspectiva, confluían en la idea de la “solidaridad”:

-por un lado, los pocos antecedentes disponibles de OIT (que recién al año siguiente aprobaría una revisión de su Convenio sobre política de empleo que incorporada al sector informal) citando dos texto, poco conocidos, del IIEL (Instituto Internacional de Estudios Laborales) de 1976.77 , que proponía un “contrato de solidaridad”, y un capítulo del Convenio 150 sobre administración del trabajo

(1978), que recomendaba a los gobiernos ampliar su campo de acción de los trabajadores asalariados a los no asalariados en situación de fragilidad. Obviamente, la utilización del término “informal” surgía de sus lecturas del PREALC, manifestando que estaba de acuerdo con su concepción.

-por otro, la perspectiva socialcristiana, desde el Vaticano (las encíclicas *Populorum Progresio* y *Laborem Exercens*), y una intervención del Papa Juan Pablo II en la Conferencia de OIT de 1982, hasta contenidos de la CLAT, con la que colaboraba frecuentemente desde el INCASUR, y que ya disponía de una concepción, el Movimiento de Trabajadores (desde 1970, con autoría del mencionado Romero), que ponía el foco en la representación y acción sindical en los trabajadores asalariados precarios y en los no asalariados (operativistas, campesinos, cuenta propia urbanos). Incluso mencionada el origen de su interés por el tema: el curso de sociología que, en 1959-60, había seguido en la Universidad Católica de Chile, a través del religioso Wekemans

Esta relación con Rodolfo derivó en un artículo conjunto sobre el caso argentino, que combinaba todas las vertientes de política, en *Notisur*, la revista del INCASUR

(“Los trabajadores independientes y empleadores de la pequeña producción en Argentina. precariedad y políticas”, 28, diciembre 1986). Posteriormente, Rodolfo seguiría con el tema (“Sector informal de la economía y derecho social”, 1989)

Pasaron varios años, y el azar me llevó a que desde 1990, lejos del menemismo local, fuera asesor de la otra estructura sindical regional, la ORIT (Organización Regional Interamericana de Trabajadores) (sede México), que recién estaba incorporando el tema a su estrategia (en su Congreso de 1989). Para su Congreso de 1993, ORIT ya habíamos construido un programa completo, producto de un ciclo de seminarios de formación sindical, que fue convertido en resolución para la acción futura (luego de una intensa práctica formativa. “Trabajo informal y sindicalismo: hacia una estrategia de acción múltiple”).

En ese momento, ya había un contexto distinto en cuanto a la OIT: en 1990/1 se habían presentado dos documentos que comenzaban una nueva etapa en relación al tema: “Promoción del trabajo por cuenta propia” y “El dilema del sector no estructurado” (todavía se prefería esta denominación, aunque se aceptaba la que refería a la informalidad), y se había aprobado una directriz sobre medición estadística. Se mantenía la falta de referencias sobre el aspecto de los derechos de los trabajadores.

Era entonces el momento de rendir tributo a Rodolfo en ese capítulo de la estrategia, aunque implicara aludir a la perspectiva de la CLAT. No fue tan fácil: si bien quedó registrado en una de las publicaciones, ello fue en paralelo con un fuerte regaño de mis jefes que, por suerte, no habían leído el texto antes de la publicación.

En los años siguientes, Rodolfo seguiría con su periplo en este tema, incorporándolo a su “Derecho del Trabajo” (1998) y pasaría a la acción, con sus fallos como juez laboral sobre el derecho de los cuenta propia a crear sindicatos (lo

que sigue sin estar autorizado por el derecho argentino, con pocas excepciones), siempre en minoría con sus colegas.

Cuando la CLAT y las ORIT se fusionaron en la CSA (Confederación de Trabajadores/as de las Américas) (2008), yo todavía trabaja allí: la nueva estrategia “Autorreforma Sindical” (que tenía cierto “eco” del Movimiento de Trabajadores, por la búsqueda de una representación amplia de los distintos colectivos), se estableció un marcado énfasis en la superación de las restricciones existentes en la normativa individual y colectiva de trabajo, para que la acción sindical directa contara con un escenario más promisorio.

Por lo tanto, hubo espacio político para que Rodolfo reapareciera, y nos acompañó en un seminario (“Trabajo autónomo y sindicalismo”) realizado en 2008 (en Buenos Aires, INCASUR), que convirtió luego en artículo (“Un nuevo derecho para los trabajadores de la economía informal”), publicado por CSA en San Paolo (2013, en la serie Experiencias del Grupo de Trabajo sobre Autorreforma Sindical). Su otro aporte a la CSA fue en el paralelo campo temático del trabajo asalariado precario, con dos notas en “El sindicalismo argentino entre el trabajo autónomo y el trabajo precario. Hacia la vigencia de la Recomendación 193”, publicado por la Oficina de OIT en Buenos Aires, con el auspicio de las dos centrales nacionales. Este es el único texto de Rodolfo publicado en el marco de OIT

Entre los contenidos del texto, hay que destacar la deliciosa anécdota que identifica el momento de su descubrimiento: “haber entendido el problema en 1981 se lo debo a don Franz Mayer, que 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”.

Por entonces, OIT ya había entrado en una etapa madura de tratamiento del tema: cuando, en 1999, el nuevo Director General, el chileno Juan Somavía, propuso el concepto de “trabajo decente”, explicitó que “trabajo” se debía utilizar en un sentido amplio, para incluir a los dependientes (ahora denominados “empleados”, ya sin la dicotomía calificado/no calificado (“obreros”) y el resto de trabajadores independientes/autónomos

Rápidamente, ello evolucionó hacia otra innovación fundamental: la adopción del concepto “economía y empleo informal”, que abría el campo hacia el “empleo informal en las empresas formales”, lo que empalmaba con el paralelo desarrollo del concepto de “trabajo precario” (en cuanto a que éstos podían ser “informales”) (Resolución Trabajo Decente y Economía Informal, 2002) (de hecho, en su nuevo artículo, Rodolfo se daba el gusto de citar como presentación un párrafo de este instrumento)

Finalmente, en 2015, como parte de la permanente dialéctica entre el Grupo de Trabajadores y de Empleadores (en este caso, aprovechando un pedido

empresarial de un nuevo instrumento focalizado en la informalidad), se aprobó la Recomendación 204 Tránsito de la economía informal a la formal, que alcanza en desiderátum conceptual sobre el tema, ya que no sólo plantea esa convergencia del problema entre los distintos sectores de la economía (incluyendo también a las cooperativas y otras empresas de la economía social y solidaria), y reafirma el derecho a la organización sindical de estos trabajadores (por la interpretación amplia del convenio 87)), sino que se proyecta también hacia la negociación colectiva de, que se susrtenta en igual operación interperetativa del Convenio 154

Fallecido Rodolfo, RELATS propuso a Juan Pablo Capón Filas en un homenaje, que contenía la promoción del libro publicado por el Equipo Federal de Trabajo, y de las publicaciones de la Fundación Electra (“Apoyo al sector informal”, coordinado por Pedro Weinberg, y “Práctica judicial y doctrina laboral”, coordinado por Hugo Barretto, 2020 (que contiene una sección sobre “Sindicalización de los trabajadores independientes”)

Estas dos publicaciones ayudar a que, historizando el proceso, quede claro que Rodolfo se adelantó treinta años, y merece ser recordado en esos términos

