



CONTRAM - ISP AMÉRICAS



**Internacional de Servidores Públicos
ISP**

**Confederación de Trabajadores Municipales
CTM
Argentina**

**Colaboración con la creación de la CONTRAM ISP AMERICAS,
(Confederación de Trabajadores Municipales de la Internacional de
Servicios Públicos de las Américas).**

Álvaro Orsatti y Camilo Rubiano.

**PRECARIEDAD E INFORMALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO
DESDE LA PERSPECTIVA MUNICIPAL**

Octubre 2014

Presentación de Rubén García.

I. LA PRECARIEDAD E INFORMALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO

I.1 Enfoque de ISP

I.1.1 La ISP en la Campaña de *Global Unions* I.1.2 La resolución 2012 sobre tercerización del empleo público

I.2 Enfoque de OIT

I.2.1 El diagnóstico sobre la “privatización” del empleo público I.2.2 El Convenio 94 sobre contratación en el sector público

1.2.3 La nueva perspectiva de la informalidad en el empleo público y en los espacios públicos

II. EL EMPLEO INFORMAL PRIVADO EN ESPACIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

II.1 La declaración regional de los trabajadores municipales, 2003

II.2 Enfoque de OIT ii.2.1 Relaciones entre empleo informal y gobiernos locales

II.2.1 La negociación colectiva del trabajo autónomo

II.3 Regulación del trabajo por cuenta propia desde los gobiernos municipales: proyectos legislativos de nueva generación Presentación

Este documento presenta un esquema descriptivo sobre los avances y potencialidades a explorar desde ISP y la futura CONTRAM en el campo de la estrategia sindical por una mayor calidad del empleo público.

Desde hace algunos años, ISP ha insistido en caracterizar a una parte del empleo público en términos del concepto de precariedad laboral, participando en la Campaña Global Unions “El trabajo precarios nos incumbe a todos”, iniciada en 2008.

Este enfoque ha sido acompañado por OIT como parte de un nuevo impulso a su accionar en el campo del empleo público, con base en la encuesta levantada por los organismos de control, que dió lugar al informe “La negociación colectiva en el sector público” (presentado en la 102ª Conferencia, en 2013).

Previamente, en su Simposio “Del trabajo precario al trabajo decente” (Ginebra, octubre 2011), el Grupo de Trabajadores y ACTRAV ya se habían ocupado del tema desde la perspectiva normativa, recordando el Convenio 94 sobre contratación en el sector público, aprobado en 1949, que ahora adquiere un nuevo significado en el contexto de estas tendencias.

En la 103ª Conferencia de OIT (Ginebra, junio 2014), comenzó la negociación tripartita sobre una próxima recomendación referida al tránsito del empleo informal al formal, que deberá culminar en junio de 2015.

La gran novedad para los trabajadores del sector público en este debate fue la inclusión de dos perspectivas estratégicas que podemos considerar de gran futuro para el trabajo de la ISP en general, y de CONTRAM en particular:

- la asimilación de empleo público precario con “empleo informal”, sobre lo cual, de manera innovadora, la oficina regional de OIT en Lima acaba de manifestarse a favor de tal enfoque, al cuantificar la magnitud de este componente del empleo informal total.
- la importancia de focalizar el problema del trabajo por cuenta propia en el ámbito físico en que se desarrolla la mayor parte del trabajo informal: los “espacios públicos”, cuestión sobre la cual el sindicalismo municipal latinoamericano tiene un antecedente estratégico del 2003 y sobre la cual avanza una “nueva generación” de perspectivas jurídico-laborales, que involucra a los gobiernos municipales, en dirección a garantizar el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores por cuenta propia.

En cuanto a la primera línea, es claro que una parte fundamental de las situaciones de precariedad e informalidad laboral se presenta entre los trabajadores municipales. Respecto de la segunda, la relación con la política de los gobiernos municipales es inmediata y directa, pudiendo involucrar a los trabajadores municipales.

Podría incluso ubicarse una tercera situación en que el tema de la informalidad es importante para los sindicatos municipales: es evidente que, dado el bajo nivel de ingresos de un segmento de los trabajadores municipales, combinado con la jornada de medio tiempo que se presenta en algunas tareas, está bastante difundido el autoempleo informal, para completar ingresos.

Este artículo es entonces un aporte de CTM al desarrollo de una participación activa de ISP y CONTRAM en las futuras actividades en OIT, dirigida a afirmar este enfoque en ese ámbito, y desde allí convertirlo en un elemento importante de su estrategia general ante los gobiernos.

El documento fue preparado por Alvaro Orsatti y Camilo Rubiano, por pedido de CTM.

Rubén García,
Secretario general.
Confederación de Trabajadores Municipales.
CTM-Argentina.

I. LA PRECARIEDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO.

I.1 La ISP en la Campaña de *Global Unions*

En años recientes, ISP ha participado de la primera edición de la Jornada Mundial por el Trabajo Decente (en 2008). Con base en la propia Campaña previa de las federaciones sindicales internacionales “El Trabajo Precario nos concierne a todos”. La **TABLA 1** presenta los contenidos del documento “Trabajo precario: Elaboración de una respuesta sindical”.

TABLA 1. Enfoque de ISP sobre trabajo precario en el sector público (2008)

1. Planteo general	<p>-El aumento del trabajo precario es un problema que ha preocupado a las organizaciones afiliadas a la ISP durante muchos años.</p> <p>-El auge de la economía global ha estado signado por la mercantilización de las políticas y los servicios públicos que llevan a los países a reestructurar, tercerizar, subcontratar y privatizarlos.</p> <p>-Esto ha ocasionado la precarización y la informalización de muchos trabajos del sector público en la medida en que los empleadores buscan lo que consideran una fuerza de trabajo más “flexible” y barata.</p>
2. Definición	<p>-El trabajo precario se caracteriza por la incertidumbre y la inseguridad, y se contrata generalmente por medio de agencias de empleos ocasionales o temporales, con contratos de trabajo eventual, de tiempo parcial o estacional, o para pseudo-autónomos y con una relación empleadoremployado poco clara o que no es directa.</p> <p>-Algunas características habituales del trabajo precario son: baja remuneración, imposibilidad de acceso a prestaciones o derechos previsionales, incluidos los planes de seguro social y de desempleo (a cargo del estado o del empleador), falta de oportunidades de capacitación o de desarrollo profesional, horarios de trabajo prolongados, maltrato en el lugar de trabajo, riesgo elevado de enfermedades o lesiones, protección reglamentaria escasa o inexistente, marginalización de los sindicatos.</p>
3. Consecuencias	<p>-El problema de la organización del trabajo precario está relacionado con: la confusión en torno a la identidad del empleador real, la exposición de estos trabajadores mayor a lo normal al temor, a las amenazas y a la intimidación. Incluso en los casos de empleo directo, a los trabajadores frecuentemente se les niega el derecho a afiliarse a un sindicato o a participar en negociaciones colectivas, precisamente por la naturaleza de sus empleos.</p>

	-Esta práctica de exclusión, cada vez más frecuente, también influye de manera alarmante en la constante disminución de la cantidad de trabajadores que se encuentran en una relación regida por convenios colectivos con sus empleadores, lo que también disminuye considerablemente su capacidad de organizarse y negociar.
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

I.1.2 La resolución 2012 sobre tercerización del empleo público

En noviembre de 2012 (XXIV Congreso, Durban), la ISP tomó una decisión estratégica sobre el empleo precario involucrado en la tercerización mediante agencias de trabajo precario (Resolución “Intermediación para la contratación de mano de obra/Agencias de empleo en el sector público”), aplicado a los trabajadores de servicios públicos. Al respecto, se considera que esta vía de precariedad está vinculada con las oportunidades que surgen de la privatización y subcontratación en el sector público. La TABLA 2 presenta el contenido de la resolución.

ISP venía también de desarrollar una campaña específica para los profesionales de la salud, con base en el Código de prácticas mundial de la OMS sobre contratación internacional de personal de salud (2010), que pone el acento en la movilidad de estos trabajadores entre países, incluyendo la utilización de ATT.

TABLA 2. ISP: Resolución sobre Intermediación para la contratación de mano de obra (2012)

I. Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> -Se observa un uso cada vez mayor de intermediarios para la contratación de mano de obra en el sector público en todo el mundo. -Ello está vinculado con la promoción y el aprovechamiento de las oportunidades que surgen de la privatización y la subcontratación en el sector público. -Los contratos de corta duración son manipulados con el fin de negar a los/las trabajadores/as las prestaciones asociadas al empleo a tiempo completo. -Las ATT tienen una predisposición antisindical. -Las ATT refuerzan la cultura de fragmentación y marginalización entre los/las trabajadores/as vulnerables. -En muchos países se observa una ausencia de regulación de los intermediarios para la contratación de mano de obra. -También se encuentran prácticas corruptas a la hora de conceder contratos para la tercerización de la contratación de mano de obra, lo que genera oportunidades que los intermediarios y las agencias aprovechan.

II. Propuesta estratégica	<p>-Es importante desarrollar directrices para que los sindicatos del sector público cuestionen el papel y el uso de intermediarios para la contratación de mano de obra y argumenten a favor de alternativas basadas en los servicios públicos de calidad.</p> <p>-Se debe rebatir las afirmaciones engañosas de la industria de las agencias de empleo y poner al descubierto la verdadera naturaleza de esta forma de esclavitud moderna.</p> <p>-Se debe lanzar una campaña internacional que ponga en evidencia las prácticas de explotación de los intermediarios para la contratación de mano de obra y para trabajar para su eliminación en el sector público. Esto incluirá la posterior presentación de pruebas a la OIT.</p>
III. Plan de Trabajo	<p>-Determinar, a través de investigación y de pruebas presentadas por las afiliadas, en qué medida los intermediarios para la contratación de mano de obra operan en el sector público, identificando los modelos de propiedad de las ATT multinacionales.</p> <p>-Recopilar información sobre las prácticas y políticas de las ATT, así como el impacto que tienen sobre el nivel de vida de los/las trabajadores/as.</p> <p>-Trabajar con sindicatos en otros sectores y organizaciones del movimiento social que (i) apoyen la causa para asegurar la protección sindical a los/las trabajadores/as empleados/as por las ATT y que (ii) desarrollan estrategias para crear empleo fijo.</p> <p>-Lograr el compromiso de los empleadores y los gobiernos para evitar la privatización en todas sus formas y trabajar para la eliminación de la contratación a través de intermediarios con el objeto de promover el trabajo decente y el empleo fijo, incluyendo la cobertura de todos los puestos vacantes y una expansión del trabajo público para responder a las necesidades de las comunidades.</p>

I.2 Enfoque de OIT

I.2 El diagnóstico sobre “privatización” del empleo público

La OIT, al ocuparse del sector en la 102ª Conferencia (“La negociación colectiva en la administración pública”, 2013), ha descrito los nuevos elementos dinámicos en su comportamiento, que va en dirección a aumentar los componentes de precariedad, en la medida que se introducen rasgos vinculados al funcionamiento del mercado laboral privado (punto “Las mutaciones en la administración pública”).

A esta evaluación, la OIT señala la causas del problema y situaciones mencionados, que considera múltiples. Finalmente, la OIT hace un balance dialéctico de lo sucedido, encontrando efectos positivos y negativos. La TABLA 3 presenta un resumen de estos contenidos.

TABLA 3. OIT: Comentarios sobre la “privatización” del empleo público (2013)

1. Planteo general	<p>-Como consecuencia de los cambios introducidos en la condición de los funcionarios durante los últimos decenios, el modelo tradicional de funcionario y sus características (nacionalidad, méritos, estabilidad profesional, carrera administrativa y ascensos a través de oposiciones internas, trabajo a tiempo completo, incompatibilidad con el desempeño de actividades profesionales privadas, escalas salariales y complementos de remuneración fijos, pensiones, licencias no remuneradas, etc.) se han visto modificados sustancialmente de distintas maneras y en numerosas legislaciones.</p> <p>-En muchos países, industrializados o no, puede constatarse, por un lado, el abandono de una o de varias de estas características tradicionales de la administración pública, y por otro, la introducción de nuevas reglas y modalidades propias del derecho del trabajo aplicable al sector privado. En una parte importante de numerosas administraciones públicas, cuando no en la mayoría, existe una tendencia en expansión a que los contratos de los empleados se rijan por el derecho del trabajo aplicable al sector privado o se ha abandonado el anterior régimen estatutario para amplias categorías de funcionarios.</p> <p>-En algunos países, la carrera administrativa tradicional se ha transformado o ha casi desaparecido tras la apertura del conjunto de puestos de funcionario a todos los ciudadanos, la introducción de los ascensos “horizontales” (sin que sea obligatorio aprobar una oposición para acceder a un puesto) o la admisión de funcionarios temporales, funcionarios interinos, funcionarios a los que se les renueva el contrato periódicamente pero que no son permanentes, o empleados a tiempo parcial (a menudo autorizados a ocupar otros puestos en el sector privado).</p> <p>-En otros países, una parte importante de los funcionarios trabajan con contratos civiles o administrativos de prestación de servicios (en muchos casos de dudosa legalidad, incluso a nivel nacional), inclusive para desempeñar tareas propias de la administración pública.</p>
---------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>-Poco a poco, se ha incrementado la incertidumbre en razón del incremento de la movilidad geográfica y funcional de los empleados públicos, al igual que las disposiciones que proponen incentivos o sistemas de gestión administrativa y de evaluación del rendimiento basados en los criterios que se aplican en el sector privado.</p> <p>-En otros países, la estabilidad profesional casi total, «de por vida», de que disfrutaban los funcionarios públicos se ha visto reducida o ha desaparecido. Muchas de estas evoluciones tienen repercusiones potencialmente negativas sobre la independencia de los funcionarios.</p>
<p>2. Razones</p>	<p>-Algunas tienen raíz política como la falta de democracia en ciertos países, la opacidad y la falta de transparencia.</p> <p>-Otras están vinculadas a los programas de ajuste estructural.</p> <p>-Algunas son de tipo económico o financiero, como el considerable aumento del gasto y del déficit públicos, relacionado con el aumento de los servicios públicos y a las prestaciones sociales cada vez más onerosas que solicitan los ciudadanos, por ejemplo, en el sector de la salud.</p> <p>-Otras causas guardan relación con nuevas formas de gestión administrativa, a veces van ligadas a las sucesivas crisis económicas, en ocasiones en el interior del proceso de integración económica de los Estados centrado en la libre circulación de las personas, la liberación de los servicios y la libre competencia.</p> <p>-Algunas están vinculadas a orientaciones proporcionadas por órganos internacionales o regionales que conceden préstamos en condiciones preferentes a algunos Estados que están atravesando crisis económicas, con la condición de que adopten políticas de reducción del gasto público e introduzcan medidas de ajuste estructural, en especial a través de procesos de privatización y racionalización”.</p>
<p>3. Consecuencias</p>	<p>-Por el lado positivo, la penetración del derecho laboral en las administraciones públicas y los diferentes grados de “privatización” del empleo público ha permitido que el derecho de negociación colectiva y el derecho de huelga se hiciesen extensivos al sector público, aplicándose cada vez más a personas que trabajan, directa o indirectamente, para el Estado.</p> <p>-Por el lado negativo, “es evidente que algunos de los cambios han debilitado el movimiento sindical en muchos</p>

	<p>países — siendo el sector público donde tradicionalmente las organizaciones sindicales han tenido un mayor número de afiliados — y han reducido la capacidad de negociar colectivamente de los funcionarios regidos por la Ley de Carrera Administrativa, en especial debido al debilitamiento o desaparición de las organizaciones sindicales. En algunos países se ha aprovechado esta circunstancia para sustituir las leyes que tradicionalmente se venían aplicando a los funcionarios públicos por leyes más o menos afines a las del sector privado. La utilización excesiva de la contratación temporal laboral en la función pública en ciertos países ha tenido como efecto eludir en la contratación pública requisitos constitucionales (capacidad y mérito en particular) y hacer más difícil la negociación colectiva”.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

I.2.2 El Convenio 94 de la OIT

Mucho tiempo antes (1949) del reconocimiento por parte de la OIT sobre el problema de la precariedad, la Organización había normado sobre situaciones típicas de la precariedad, a partir de relaciones entre las autoridades gubernamentales y el sector privado contratado para determinadas tareas.

El Convenio 94 (así como la Recomendación 84) es una norma que ha estado relativamente olvidada hasta que OIT-ACTRAV la incluyera en su lista de normas vinculadas al empleo precario, al momento de realizar su simposio sobre el tema (Ginebra, octubre 2011).

En América Latina-Caribe el convenio está ratificado por 15 países: Brasil, Uruguay, Panamá, Jamaica, Costa Rica, Guatemala, Cuba, Surinam, Dominica, Belice, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas.

El Convenio está concebido para ser aplicado en situaciones donde las autoridades gubernamentales (centrales, aunque puede extenderse a niveles menores) se vinculan con contratistas privados que emplean asalariados para la tarea encomendada. Las actividades cubiertas son: obras públicas, fabricación de materiales (junto con montaje y transporte), y prestación de servicios. Se establecen las condiciones de las cláusulas y se comprometen otras tareas promocionales. La TABLA 4 presenta el contenido.

TABLA 4. OIT: Convenio 94 sobre contratación de trabajadores en el sector público (1949)

<p>I. Situaciones contempladas</p>	<p>1. que al menos una de las partes sea una autoridad pública;</p> <p>2. que la ejecución del contrato entrañe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - el gasto de fondos por una autoridad pública; - el empleo de trabajadores por la otra parte contratante;
-------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>3. que el contrato se concierte para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la construcción, transformación, reparación o demolición de obras públicas; - la fabricación, montaje, manipulación o transporte de materiales, pertrechos y utensilios; o - la ejecución o suministro de servicios; y <p>4. que el contrato se celebre por una autoridad central de un Miembro de la OIT para el cual se halle en vigor el Convenio.</p>
II. Aplicación	<p>1. El Convenio se aplica a las obras ejecutadas por subcontratistas o cesionarios de contratos. La autoridad competente deberá tomar medidas adecuadas para garantizar la aplicación del Convenio a dichas obras.</p> <p>2. La autoridad competente determinará en qué medida y en qué condiciones se aplicará el Convenio a los contratos celebrados por una autoridad distinta de las autoridades centrales.</p> <p>3. Podrá exceptuarse de la aplicación del Convenio los contratos que entrañen un gasto de fondos públicos cuyo importe no exceda del límite determinado por la autoridad competente previa consulta a las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores.</p>
III. Cláusulas de los contratos	<p>1. Los contratos a los cuales se aplique el Convenio deberán contener cláusulas que garanticen a los trabajadores interesados salarios (comprendidas las asignaciones), horas de trabajo y demás condiciones de empleo no menos favorables que las establecidas para un trabajo de igual naturaleza en la profesión o industria interesada de la misma región:</p> <ul style="list-style-type: none"> -por medio de un contrato colectivo o por otro procedimiento reconocido de negociación entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores que representen respectivamente una proporción considerable de los empleadores y de los trabajadores de la profesión o de la industria interesada; -por medio de un laudo arbitral; o - por medio de la legislación nacional. <p>2. Cuando las condiciones de trabajo mencionadas en el párrafo precedente no estén reguladas en la región donde se efectúe el trabajo en una de las formas indicadas anteriormente, las cláusulas que se incluyan en los contratos deberán garantizar a los trabajadores interesados salarios (comprendidas las asignaciones), horas de trabajo y demás condiciones de empleo no menos favorables que:</p>

- las establecidas por medio de un contrato colectivo o por otro procedimiento reconocido de negociación, por medio de un laudo arbitral o por la legislación nacional, para un trabajo de la misma naturaleza en la profesión o industria interesadas, de la región análoga más próxima; - el nivel general observado por los empleadores que, perteneciendo a la misma profesión o a la misma industria que el contratista, se encuentren en circunstancias análogas.

3. La autoridad competente, previa consulta a las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores, determinará los términos de las cláusulas que deban incluirse en los contratos y todas las modificaciones de estos términos, en la forma que considere más apropiada a las condiciones nacionales.

4. La autoridad competente deberá tomar medidas apropiadas, tales como la publicación de anuncios relativos a los pliegos de condiciones o cualesquiera otras, que permitan a los postores conocer los términos de las cláusulas.

5. La Recomendación agrega lo siguiente:

- en los casos en que se concedan a los empleadores privados subvenciones o permisos para explotar un servicio de utilidad pública, deberían aplicarse disposiciones substancialmente análogas a las que figuran en las cláusulas de trabajo de los contratos celebrados por las autoridades públicas.

- Las cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas deberían prescribir, directamente o mediante referencia a disposiciones apropiadas contenidas en la legislación, en contratos colectivos, en laudos arbitrales o en otros acuerdos reconocidos:

a) las tasas de los salarios normales y las tasas de los salarios fijados para las horas extraordinarias (incluidas las asignaciones) que deban pagarse a las diferentes categorías de trabajadores interesados;

b) el método de reglamentar las horas de trabajo, incluyendo si fuere necesario:

i) el número de horas de trabajo o que podrán efectuarse por día, por semana o en cualquier otro período determinado, respecto a las cuales el salario será pagado de acuerdo con la tasa normal;

ii) el promedio de horas de trabajo que podrán efectuar las personas empleadas en equipos

	<p>sucesivos, en los trabajos de carácter continuo; iii) cuando las horas de trabajo se calculen a base de un promedio, el período en el cual podrá basarse el cálculo de este promedio, y el número máximo normal de horas de trabajo en un período determinado;</p> <p>c) las disposiciones sobre las vacaciones y las licencias en caso de enfermedad.</p>
<p>IV. Otras medidas</p>	<p>1. La autoridad competente deberá tomar medidas pertinentes para garantizar a los trabajadores interesados condiciones de salud, seguridad y bienestar justas y razonables, cuando en virtud de la legislación nacional, de un contrato colectivo o de un laudo arbitral no sean ya aplicables las disposiciones apropiadas relativas a la salud, seguridad y bienestar de los trabajadores empleados en la ejecución de un contrato.</p> <p>2. Las leyes deberán:</p> <ul style="list-style-type: none"> - especificar las personas encargadas de garantizar su aplicación; y - exigir la colocación de avisos en sitios visibles de los establecimientos o demás lugares de trabajo, a fin de informar a los trabajadores sobre sus condiciones de trabajo; <p>3. A menos que se hallen en vigor otras medidas que garanticen la aplicación efectiva de las disposiciones de este Convenio:</p> <ul style="list-style-type: none"> - crear registros adecuados en los que figuren el tiempo que se ha trabajado y los salarios pagados a los trabajadores interesados; - crear un sistema adecuado de inspección que garantice su aplicación efectiva. <p>4. Se tomarán medidas apropiadas, tales como la retención de los pagos debidos en virtud del contrato, o cualquier otra que se estime pertinente, a fin de que los trabajadores interesados puedan obtener los salarios a que tengan derecho.</p>

II.3 La asimilación entre empleo público precario e informal en el enfoque de la OIT regional

Las Directrices sobre una Definición Estadística del Empleo Informal de la CIET (Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo) del 2003 presenta los consensos tripartitos alcanzados en ese momento alrededor de la operacionalización de los conceptos de la Resolución sobre Trabajo Decente y Economía Informal del año anterior. En relación a esta Resolución, la única diferencia importante es que no incorpora el término “economía informal”, aún cuando luego define al “empleo informal” siguiendo los parámetros acordados.

Se considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación de trabajo, de derecho o de hecho, no está sujeta: 1. a la legislación laboral nacional, 2. el impuesto sobre la renta, 3. la protección social o 4. determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas o licencia pagada por enfermedad, etc.).

Las razones pueden ser: 1. la no declaración de los empleos o de los asalariados; 2. empleos ocasionales o empleos de limitada corta duración; 3. empleos con un horario o un salario inferior a un límite especificado (por ejemplo para cotizar a la seguridad social); 4. el empleador es una empresa no constituida en sociedad o una persona miembro de un hogar; 5. El lugar de trabajo del asalariado se encuentra fuera de los locales de la empresa del empleador (por ejemplo, los trabajadores fuera del establecimiento y sin contratos de trabajo); o 6, empleos a los cuales el reglamento laboral no se aplica, no se hace cumplir o no se hace respetar por otro motivo.

Si bien en estos contenidos no se menciona a los asalariados del sector público, en 2013 la OIT en América Latina en dos oportunidades ha incorporado explícitamente a estos al conjunto de los asalariados informales:

-la publicación “La Economía Informal en Centroamérica y Rep. Dominicana: desarrollo subregional y análisis de casos” (San José, noviembre 2013), a cargo de la oficina de esa subregión junto a la Red de Observatorios del Mundo Laboral de Centroamérica y Panamá, así como el Observatorio de Rep. Dominicana.

-el artículo; **“Transición de la formalidad en América Latina y el Caribe: situación y tendencias”**, publicado en **Panorama Laboral 2013**.

En la primera, se estiman estructuras del empleo informal para los países de la subregión que explicitan el componente del empleo asalariado público, diferenciado del empleo asalariado privado. Para fundamentar esta decisión, se presentan también los indicadores utilizados, siguiendo las Directrices: seguridad social, tipo de contrato, y otras prestaciones. La tasa de incidencia del empleo asalariado público por país obtenida es muy variable, baja en algunos (Costa Rica, 1%, Rep. Dominicana, 4%, y muy alta en otros (21% en Honduras y 28% en Guatemala).

En la segunda, el empleo asalariado informal en el sector público es cuantificado para el promedio de la región en el plano no agrícola, con una incidencia del 15% y un peso del 4% en el total.

Teniendo en cuenta resultados previos publicados por la OIT regional sobre la estructura del empleo informal que no diferenciaban el componente público y privado, para el mismo año (2011) se deduce que la nueva versión es una desagregación de lo que antes se denominaba “asalariados informales del sector formal privado”

Esta última medida ha sido reeditada luego en una publicación del 2014 que forma parte de la serie FORLAC (“Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y Caribe”).

Para los trabajadores municipales, es evidente que este empleo informal en el sector público corresponde en la mayor parte al tercer nivel de gobierno, atendiendo a las bajas condiciones de trabajo que predominan allí.

Por lo tanto, se recomienda a ISP utilizar en el futuro este enfoque de OIT para aludir a las situaciones de precariedad/informalidad en el sector público en general y en el sector municipal en particular.

Interesa agregar que, si se atiende a la expansión que presenta la OIT de estos datos, este empleo público informal equivale a alrededor de 2.5 millones de personas.

Durante la reciente discusión en el Comité de la 103ª Conferencia de OIT (junio 2014) encargado de avanzar en una recomendación sobre el tránsito de la economía informal a la formal, el sindicalismo propuso que el borrador del futuro instrumento incluye en el ámbito de actuación a los trabajadores informales del sector público. La propuesta tuvo una reacción en general negativa por parte de los grupos de empleadores y de gobiernos, quedando postergado el debate al año 2015 alrededor de una redacción que señala la existencia de empleo informal en “todos los sectores, incluyendo los espacios públicos y privados”. Esta expresión tiene una evidente ambigüedad, que augura un fuerte debate en la segunda ronda de negociaciones, ya que la expresión “espacios públicos” puede interpretarse como algo totalmente diferente: el empleo privado que utiliza calles, plazas, mercados (ver próxima sección).

II. EL EMPLEO INFORMAL PRIVADO EN ESPACIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Un aspecto específico del gobierno municipal es la regulación de los espacios públicos (calles, plazas, mercados, etc.), lo que incluye considerar a quienes, siendo trabajadores privados, los utilizan para desarrollar sus actividades (generalmente de comercialización de productos y servicios, pudiendo hasta incluir la producción de bienes).

En este plano, el tema se vincula de forma directa con la cuestión de la informalidad urbana (e incluso rural, en la medida que la comercialización incluye productos fabricados en ese otro ámbito).

En la reciente preparación de una futura recomendación sobre el tránsito de la informalidad a la formalidad, ha sido incorporada, de manera preliminar (solo enunciativa) la problemática de los espacios públicos, lo que tendrá un necesario desarrollo en 2015.

El sindicalismo municipal latinoamericano cuenta desde hace años con un primer antecedente de reflexión estratégica sobre este tema: por un lado, el trabajo en la vía pública, al ser motivo de la política local, es también de interés de los trabajadores municipales; por otro, están involucrados “otros” trabajadores, en una situación dual por la cual, si bien son parte de la esfera privada de la economía, tienen estrechas relaciones (mayores que las que se

derivan de cualquier proceso de regulación gubernamental). Además, como ocurre efectivamente en la práctica, las respectivas organizaciones sindicales de trabajadores municipales y de vendedores “informales” pueden estar compartiendo una entidad de segundo grado.

Además de estos dos antecedentes, en los últimos años han aparecido propuestas regulatorias que directamente avanzan hacia reconocer un papel de “cuasi-empleador” de estos trabajadores en los gobiernos municipales.

La siguiente sección presenta los tres enfoques mencionados.

II.1 La declaración regional de los trabajadores municipales (2003)

En 2003, una reunión regional de ULATMUN¹, que tenía el acompañamiento de la CEPAL y de OIT-ACTRAV, focalizó en propuestas estratégicas sobre desarrollo económico local y participación de los actores sociales. El doble eje analizado fue la promoción municipal de actividades productivas en pequeña escala, desde la perspectiva de la economía social, para darle un enfoque asociativo/cooperativo, y las políticas de regulación del trabajo informal en los espacios públicos de las ciudades.

Los acuerdos sobre este último tema son los que figuran en la TABLA 5².

¹ La ULAT-MUN había sido creada en 1994, integrada por veinte organizaciones de Latinoamérica y Caribe. En este carácter actuaba de forma vinculada con la ISP. Hacia mediados de la década pasada quedó desactivada. La mayor parte de sus miembros estarán ahora integradas en la CONTRAMA.

² ULATMUN. 2005: “Enfoque educativo de la acción de los trabajadores municipales hacia el trabajo informal en las grandes ciudades”. En Castillo, Gerardo y Orsatti, Alvaro (compiladores) “Trabajo informal y sindicalismo en ALC. Buenas prácticas formativas y organizativas”. CINTERFOR, Montevideo.

TABLA 5: Declaración de los trabajadores municipales sobre políticas de los gobiernos locales (2003).

I. Encuadre general	<p>Es importante definir una posición del trabajador municipal sobre el problema del trabajo informal en la vía pública de las ciudades latinoamericanas, particularmente el vendedor callejero o en puestos semifijos de plazas y mercados.</p> <p>Desde un enfoque de planeamiento urbano, como política permanente de los gobiernos municipales, y de una valorización de las nuevas políticas de desarrollo económico local, hay que velar porque el espacio público cumpla con las funciones para las que está destinado.</p> <p>Por ello, no es posible tolerar el uso y aprovechamiento de este espacio público por parte de entes privados y con fines de lucro. En particular, hay que enfatizar el cumplimiento de las políticas dirigidas al desarrollo de los distritos centrales o centros históricos, para evitar la apropiación privada de la renta especial que genera esta zona.</p> <p>Pero es necesario permitir el desarrollo de actividades en la vía pública por su función social y económica, en la medida que cumplan ciertos requisitos.</p> <p>Ello requiere una política específica por parte de los consejos deliberantes y los ejecutivos de las ciudades, tendientes a su regulación, en beneficio del conjunto de la población allí residente, y de los propios trabajadores que han elegido esta actividad, o se han visto impulsadas a ello, por no disponer de otras alternativas laborales.</p> <p>Se necesita una política integral dirigida a la formalización de estos vendedores, mediante su registro y determinadas condiciones de su actividad (en materia de salud y de estética), como contraparte para autorizar su instalación en lugares adecuados, preservando las distintas funciones del espacio común municipal.</p> <p>En los distritos centrales o centros históricos se requerirá una política específica, de carácter más selectiva en cuanto a los productos en venta (privilegiando aquellos con contenido cultural, teniendo en cuenta el flujo turístico), así como estableciendo el pago de contribuciones por parte de los trabajadores, teniendo en cuenta la ubicación privilegiada.</p> <p>La política municipal también debería dedicar recursos a construir o reacondicionar infraestructura que permita una localización de los vendedores en la vía pública en las formas más convenientes para respetar el uso del espacio común por parte de los habitantes de la ciudad y de los turistas en los centros históricos.</p>
----------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>Se destaca la situación de los campesinos y artesanos, al mismo tiempo vendedores, muchas veces temporales de su propia producción en lugares públicos, los que requieren una atención especial en las ciudades donde realizan esta tarea. Igual enfoque debería aplicarse a los artesanos.</p> <p>Es indispensable que se parta de negociaciones con las asociaciones de los propios trabajadores en la vía pública, aunque procurando también la participación de los que consideren conveniente mantenerse independientes. El proceso de negociaciones debería basarse en un enfoque típico de la tradición sindical, es decir, el convenio colectivo de trabajo, teniendo en cuenta que, en cierto modo, el gobierno municipal es un “empleador” de los trabajadores en la vía pública.</p>
<p>II. Acuerdos y negociación colectiva</p>	<p>Los sindicatos municipales tienen un papel central que cumplir en el enfoque regulatorio del trabajo en la vía pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> -por un lado, en aplicación de su enfoque de la participación política, habrá dirigentes municipales que son al mismo tiempo concejales en sus áreas de influencia, con lo que podrán asumir directamente un papel protagónico en el diseño de nuevas políticas, así como defender la vigencia irrestricta del principio de la autonomía municipal, como reaseguro de políticas desde los estados nacionales y provinciales que afectan la capacidad de nuestros gobiernos locales para ser sus propios gestores; -por otro, el propio sindicato municipal debería estar atento a la emergencia de organizaciones de trabajadores en la vía pública que pudieran ser los nuevos actores organizados que canalicen la participación de aquellos en las políticas municipales. Por ejemplo, una forma de ayudarlos pudiera ser el préstamo de los locales sindicales para sus reuniones. Asimismo, podría acercar estas organizaciones a las centrales y confederaciones a que esté integrado, para que formen parte del conjunto de los trabajadores organizados.
<p>III. Organizaciones del trabajo municipal</p>	<p>En estas políticas municipales, se debe cuidar que las organizaciones de trabajadores en la vía pública representen efectivamente a personas que tienen a este oficio como primer sustento de sus familias, excluyéndose a empresas formales que aprovechan este enfoque municipal para canalizar sus ventas por, como forma complementaria al de sus comercios establecidos. Es también evidente, en la experiencia de los trabajadores municipales, que algunas organizaciones del trabajo informal están directamente controladas por estos intereses, que actúan entonces con su</p>

	<p>poder “formal” sobre las autoridades políticas de las ciudades. Asimismo, una parte del trabajo en la vía pública se desarrolla en relación a productos robados o de contrabando, lo que no debe ser permitido.</p> <p>Más que tender a la incorporación individual de trabajadores informales al sindicalismo, este debe desarrollar estrategias de alianzas y cooperación con organizaciones de la economía informal, adaptadas a las características específicas de distintos sectores y regiones.</p> <p>Las políticas municipales debieran fomentar que los trabajadores en la vía pública se organicen en forma asociativa y cooperativa, para mejorar sus formas de comercialización y producción. Este cambio de enfoque podrá realizarse con base en la existencia de sus propias organizaciones de representación</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

II.2 El enfoque de OIT

En esta sección se presentan diversos antecedentes de la OIT, algunos lejanos y otros cercanos en el tiempo, incluyendo los originados propiamente en la región latinoamericano-caribeña, que van en dirección a explorar una relación entre trabajadores autónomos y gobiernos municipales.

II.2.1 Relaciones entre empleo informal y gobiernos locales

La propuesta de Recomendación sobre el tránsito de la economía informal a la formal. En la 103ª Conferencia (Ginebra, junio 2014), la primera ronda de intercambios y negociaciones tripartitas para acordar un futuro texto de recomendación, ha incluido, por iniciativa sindical, la propuesta de que se mencione explícitamente a los espacios públicos, de acuerdo al siguiente párrafo: “el trabajo en la economía informal puede realizarse en todos los sectores de la economía, tanto en espacios públicos como en espacios privados”.

El segundo empleo informal. Desde la CIET (Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo), las Directrices sobre Empleo Informal (2003) han definido los parámetros generales para la cuantificación de este tipo de empleo. Un capítulo de este enfoque (que es desarrollado en el reciente Manual sobre Estadísticas de Empleo Informal, 2014) se refiere al empleo informal como segundo empleo, es decir, complemento del considerado principal por la persona ocupada.

Dado que las estadísticas provenientes de encuestas a los hogares relevan o clasifican la información sobre inserción laboral con referencia exclusiva a la ocupación principal, no se puede cuantificar la importancia que tendría el empleo informal en la segunda ocupación, sobre lo cual puede presumirse que será el caso mayoritario, por el contexto general en que se desarrolla (una duración de la jornada menor, ocasional).

Siendo que los trabajadores municipales tienen una duración de la jornada que tiende a ser menor que la habitual (medio tiempo), podría afirmarse que la situación del doble empleo debe estar bastante presente en este sector¹.

Consensos tripartitos sobre empleo informal y gobiernos locales. Una reunión regional tripartita de 1997 sobre políticas de gobiernos locales, se llegó a una declaración de consenso que, en el capítulo sobre comercio ambulante, se planteaba los siguientes lineamientos (OIT, 2001). La TABLA 6 presenta el contenido de este último documento.

TABLA 6. OIT: Consensos sobre espacios públicos y trabajo informal (2001)

<p>I. Enfoque general</p>	<p>No es posible tolerar el uso y aprovechamiento del espacio público por parte de entes privados y con fines de lucro. Es preciso rescatar el espacio público de modo que cumpla con la función para la que está destinado.</p> <p>De todas formas, es necesario mantener cierto tipo de negocios establecidos en la vía pública, por su función social y económica.</p> <p>La acción municipal debería estar enmarcada en un contexto más general de planeamiento urbano, y debería incorporar una perspectiva de largo plazo.</p>
<p>II. Políticas específicas</p>	<p>Hay que implementar políticas dirigidas hacia el comercio ambulante, teniendo en cuenta la heterogeneidad del sector, por lo menos en tres aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Su relación de formalidad con el municipio, lo que significa que el sector está integrado tanto por negocios de larga trayectoria, muchas veces plenamente formales, como por actividades marginadas, ilegales y propiamente ambulantes; 2. Las variaciones de la rentabilidad de los negocios y en los ingresos de los comerciantes relacionadas con su connotación como eventual problema social; 3. En cuanto a la función social y económica y la forma de ocupación del espacio, es necesario y deberá permanecer cierto tipo de negocios establecidos en la vía pública. En ese caso, las patentes o permisos que se otorguen deberán tener un costo para los comerciantes en función de la rentabilidad del sitio en el que se localice la actividad.

¹ Un censo del empleo público en Argentina, realizado hace ya tiempo encontraba una tasa de doble empleo entre los trabajadores municipales muy alta (25%).

	<p>Uno de los factores condicionantes de la existencia de este comercio en la vía pública es el déficit de equipamiento en servicio y comercio, por lo que es necesario diseñar y promover políticas de inversión que permitan ampliar la existencia de infraestructura comercial a la cual tengan acceso los actuales comerciantes callejeros. Para ello se deben definir políticas de reconversión, acceso al crédito e incluso organización. Estos esfuerzos no deben ser solamente de responsabilidad municipal, sino que deben contar con la participación del gobierno central y del sector privado.</p> <p>Un caso especial es el de los distritos centrales o centros históricos, en que se requiere evitar la apropiación privada de la renta especial que genera la zona céntrica. Ello implica la prohibición del comercio en la vía pública en este sector.</p>
<p>III. Participación</p>	<p>El fortalecimiento de la autoridad legítima es un paso imprescindible para avanzar en la solución de los problemas generados por el comercio callejero, pero el uso aislado de la autoridad no es suficiente si no está acompañado de un proceso de participación de los actores y de la negociación en función de buscar una vía de solución para el problema</p>

Fuente: OIT, 2001.

Trabajo autónomo y derecho administrativo. Hace ya tiempo, desde la OIT regional se presentó una reflexión estratégica (Mezzera y Vega Ruiz, 1994) sobre que el derecho administrativo, en cuanto podría entenderse como un cuasi derecho laboral, en la medida que al reglar derechos y obligaciones de los trabajadores autónomos que ocupan espacios públicos, en la práctica habría un cuasi-empleador (los gobiernos locales), que podrían alcanzar acuerdos formales con las organizaciones de trabajadores en camino a una nueva disciplina jurídica de carácter social, el “derecho administrativo laboral”, de naturaleza híbrida entre lo público y lo privado.

Cartillas sindicales sobre trabajo informal y negociación en gobiernos locales. Desde la Oficina de OIT para Centroamérica (en Costa Rica), en el marco del Proyecto “Promoviendo el respeto a los Derechos Laborales de los Trabajadores de la Economía Informal en Costa Rica, El Salvador y Honduras” (con la coordinación de la experta Katia Gil), se han elaborado “Cartillas Pedagógicas para la Organización y Formación de Trabajadores de la Economía Informal”, como resultado de un trabajo colectivo de las organizaciones sindicales de estos países, con la participación del Consejo Sindical Unitario de América Central y Caribe (CSU). Dado que el campo de acción elegido es el de los espacios municipales, el contenido va, de manera directa, a promocionar el desarrollo de negociaciones entre las organizaciones de trabajadores autónomos y las autoridades municipales, en particular las que están a cargo de mercados municipales.

II.2.2 La negociación colectiva del trabajo autónomo.

Los antecedentes mencionados en la sección anterior sobre la relación entre trabajo autónomo y gobiernos locales requieren un escenario más amplio, referido al derecho a la negociación de estos trabajadores.

Existe un amplio consenso en la OIT y en los actores sociales sobre el derecho a la organización de los trabajadores independientes (titulares de microempresas) con empleadores y cuentapropistas (o autónomos, o independientes, como también se los denomina). Asimismo, este derecho se proyecta hacia la negociación colectiva de los asalariados en microempresas informales (tanto ocasionales de empresas cuentapropistas como permanentes en microempresas a cargo de empleadores).

Es menos claro que exista un derecho a la negociación colectiva para el trabajador autónomo siguiendo la definición tradicional establecida en las normas de la OIT que, en una lectura textual, requiere la existencia de un empleador como contraparte del trabajador (convenio 154).

Los organismos de control de la OIT (Comisión de Expertos, Comité de Libertad Sindical) han efectuado comentarios que van, según el caso, en una u otra dirección. Un caso presentado por el sindicalismo guatemalteco, referido a una concesionaria de venta de alimentos dentro de un campus universitario, la cual solicitaba negociación colectiva, dio lugar a la afirmación de que el pedido de negociar colectivamente por parte de una organización de autónomos que se desempeñaban en un espacio público “no se trata estrictamente de una relación laboral en la que el empleador esté sujeto a la obligación de negociación colectiva”, a partir de lo cual recomienda el diálogo entre las partes (OIT, 2010).

Junto a este caso, otros dos parecen adoptar una posición más amplia (recogidos en Vacotto, 2013):

- en Corea, el Comité de Libertad Sindical solicitó al gobierno que, en consulta con los interlocutores sociales, desarrolle un mecanismo específico de negociación colectiva adecuado a las particularidades de los trabajadores independientes;
- en Haití, la Comisión de Expertos advirtió que no existía convenio con vigencia en relación a los trabajadores de la economía informal, trabajadores independientes, trabajadores domésticos y trabajadores rurales, solicitando al gobierno que examine con los interlocutores sociales interesados la forma de promover la negociación colectiva para los trabajadores de dichos sectores.

Otra perspectiva que va en igual dirección es la de la Recomendación 169 sobre Políticas de Empleo (1984), en cuanto incluye el siguiente párrafo: “los métodos para dar efecto a las políticas de empleo podrían incluir la negociación de contratos colectivos sobre cuestiones relacionadas con el empleo, como ... d. la protección de grupos particulares” (Citado por OIT, 2010).

Este enfoque ha sido retomado por ACTRAV, en su Simposio Internacional sobre Negociación Colectiva organizado por OIT-ACTRAV (en octubre 2009), cuyo documento de base plantea que los “grupos más vulnerables deberían ser objeto de una urgente atención especial, para enfrentar los obstáculos prácticos que impiden o limitan su posibilidad de negociar colectivamente”... “a veces es necesario que los Estados fijen un marco para estimular y fomentar la negociación colectiva, Esto es especialmente útil en el contexto de mercados laborales fragmentados ...y con economía informal,... se puede fijar un marco de trabajo a través de las negociaciones de sus organizaciones sindicales representativas ... con los poderes públicos (el Estado o las colectividades locales) en lo relativo al acceso a la salud, la protección social y la formación profesional, así como ante las grandes organizaciones de empleadores para la determinación de las condiciones de trabajo”.

Finalmente, un intercambio realizado recientemente entre CSA (Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas) y OIT, en la persona del experto Horacio Guido, ha llevado a plantear directamente el argumento de que la lectura combinada del Convenio 98 y 154 legitiman el enfoque de la negociación colectiva para el trabajo autónomo en los servicios públicos.

II.3 Regulación del trabajo por cuenta propia desde los gobiernos municipales: proyectos legislativos de nueva generación

En 2011-13, en El Salvador y Honduras el sindicalismo ha elaborado sus propios proyectos de ley para el ordenamiento de los trabajadores por cuenta propia. Las organizaciones participantes han sido CATS, CSTS y CTD en el primero de aquellos países y CTH, CUTH y CGT en el segundo. Se contó con el apoyo del FOS-Bélgica.

El contenido de los proyectos tiende a la formalización y a la promoción de las actividades cuentapropistas, siguiendo el modelo clásico al respecto. Pero lo que los distingue de otros anteriores es el reconocimiento explícito del derecho a la negociación colectiva de estos trabajadores, derivado de su relación con los gobiernos municipales, los cuales son así considerados como “empleadores” de aquellos. Este mismo encuadre permite también garantizar un ingreso mínimo y el derecho de huelga.

En el proyecto salvadoreño, la fundamentación incluye una referencia sobre el Código Municipal, en cuanto establece para los gobiernos municipales la ejecución de planes de desarrollo local, la promoción y desarrollo de programas de salud, la participación ciudadana, responsable en la solución de los problemas locales, así como facilitar la formación laboral y estimular la generación de empleo, la regulación del uso de parques, calles, aceras y otros sitios municipales, la promoción y financiamiento de programas de viviendas o renovación urbana. En este marco, las municipalidades (y el Estado en general) brindarán su apoyo al sector, en los campos administrativos, tributarios, previsional, laboral, crediticio y de desempeño económico; así como en programas o proyectos sociales.

En ambos proyectos también se recurre como antecedente a la Constitución, en cuanto reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la

actividad del Estado y en consecuencia, su obligación de asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social, y ordena que el trabajo es una función social y por tanto debe gozar de la protección del Estado, el cual está obligado a emplear todos los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador. También se interpreta que los convenios fundamentales de la OIT que regulan la libertad sindical y derecho a la negociación colectiva son una referencia para el proyecto, en la medida que han sido ratificados por el país.

El proyecto hondureño también parte de señalar que la Constitución Nacional, no discrimina ni hace mención al tipo de trabajo, al recoger en varios de sus artículos preceptos que pueden ser aplicables también a estos trabajadores, como el derecho al trabajo, la no discriminación, los beneficios sociales y jubilatorios. En el mismo sentido, garantiza la igualdad de todos los hondureños en dignidad y derechos, sin discriminaciones, estando el Estado obligado a promover su plena vigencia y el ejercicio irrestricto de dicha garantía.

El Salvador: se requiere de una ley de orden público, que tenga por objeto la protección, formalización y desarrollo de las personas trabajadoras por cuenta propia, que permita el ejercicio de sus derechos humanos, laborales en igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, permitiendo lograr una vida digna, por medio de la autogeneración de un trabajo digno y decente.

Las personas trabajadoras por cuenta propia se encuentran excluidos y desprotegidos de los derechos inherentes al ser humano como son: seguridad social, asistencia técnica y financiera, espacios de trabajo digno, derechos laborales individuales y colectivos, identidad propia, entre otros de no menos importancia.

Se garantiza su derecho a un empleo con derechos laborales reconocidos y el acceso a una seguridad social de calidad. Impulsar su desarrollo, orientando las políticas de Estado bajo los principios de solidaridad, cooperación, integración y responsabilidad social con un enfoque de desarrollo económico local.

En este marco, un aspecto complementario que podría incorporarse, en cuanto al sector público como contraparte, viene de los importantes desarrollos efectuados en la 102ª Conferencia de la OIT con respecto de la negociación colectiva en la administración pública, en cuanto a incorporar una flexibilidad instrumental al momento de promover esta, atendiendo a las particulares características del sector².

² OIT2000 comenta que durante la preparación del C151 (en 1978) se discutió una fórmula más amplia, según la cual la negociación "abarca cualquier forma de discusión tanto formal como informal, destinada a lograr un acuerdo".

La TABLA 6 presenta un detalle sobre los contenidos del proyecto salvadoreño, que es el más desarrollado.

TABLA 6. Proyecto salvadoreño sobre regulación del empleo de los trabajadores por cuenta propia – TCP (2012)

<p>I. Marco general</p>	<p>El Estado y los Municipios son los encargados de velar por el cumplimiento de los derechos de los TCP, creando un entorno favorable para su formalización y desarrollo. Para ello promoverán el establecimiento de políticas nacionales y municipales orientadas en su favor.</p> <p>Entre los TCP y el Municipio existe una relación equiparable a la relación laboral entre el patrono y el trabajador privado, aun cuando no haya una condición de subordinación, horario, o salario. Esta relación obligará a ambas partes entre sí.</p>
<p>II. Obligaciones del Estado y municipios</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Garantizar el cumplimiento de los derechos laborales fundamentales de los TPC: seguridad social, salud y seguridad en el trabajo, formación profesional y la asesoría técnica, inspección permanente para garantizar los derechos y promover mejores condiciones de trabajo, la libertad sindical, derecho de huelga y contratación colectiva, programas sociales en términos de igualdad, equidad y no discriminación. -facilitar e impulsar la creación de sindicatos, asociaciones, cooperativas y gremios. -promover la oferta de servicios de desarrollo para mejorar su productividad y competitividad, con equidad de género. -poner a disposición de los TCP espacios necesarios para la realización de sus actividades laborales. -garantizar la protección de los insumos, locales y herramientas de trabajo, y de la integridad física y psicológica, absteniéndose de realizar actos que los perjudiquen en sus bienes y derechos. -promover el acceso gratuito y con facilidades, que garantice el tránsito a su permanecía en la formalidad. -promover y patrocinar la construcción adecuada de espacios públicos, mercados, centros de producción, comercialización y de pabellones artesanales, la remodelación de los ya existentes y la realización de ferias comerciales agropecuarias y artesanales, para el uso exclusivo de los TCP.

-promover y fomentar el acceso a la propiedad como instrumento de desarrollo económico de los TCP.

-establecer reglamentaciones para la adquisición y adjudicación de puestos en los mercados, traspaso de los espacios comerciales y uso armónico de áreas de dominio público, así como la concesión de los bienes inmuebles para sus actividades.

-desarrollar políticas de seguros asociativos que garanticen la posibilidad de asegurar sus negocios de forma accesible.

-dar acceso de manera preferencial a los recursos asignados para programas de desarrollo para la disminución de la pobreza

-apoyar políticas para implementar e incentivar la creación de mecanismos y nuevas modalidades de gestión de mercados tales como centros de abastos, bolsas y subastas de productos procesados e insumos.

-incentivar la organización y desarrollo de la economía solidaria y comunitaria.

-proteger las denominaciones de origen de productos específicos de zonas geográficas del territorio salvadoreño, como de los productos nostálgicos, propiciando el uso y comercialización de los mismos en condiciones justas y equitativas tanto para los TCP y sus organizaciones que producen, acopian e industrializan, como a quienes desempeñan su actividad dentro del área geográfica indicada en el registro.

-otorgar formación profesional y capacitación profesional y técnica a los TCP adaptadas a las distintas necesidades, por medio del Instituto Salvadoreño de formación profesional (INSAFORP) y otras instituciones públicas, privadas, o por medio de los programas municipales.

-instalar servicios de formación en informática, talleres y escuelas de capacitación a fin de facilitar el acceso de la tecnología y el aprovechamiento óptimo de los recursos para mejorar la producción y productividad,

Sobre la licencia para el ejercicio del trabajo independiente, deberán contener la dirección exacta de la zona donde le es autorizado ejercer sus labores, cuando fuere posible, y la labor que le es autorizada ejercer.

	<p>Solamente podrá autorizarse una licencia para cada TCP. La vigencia de estas licencias será de cinco años. Al vencerse dicho plazo, los TCP podrán solicitar que le sea renovada previa inspección por parte del ente rector del cumplimiento de las obligaciones que éste Ley impone. El vencimiento de la licencia no significará la terminación de la relación laboral entre el Estado, el municipio y los TCP. Si los TCP decidieran cambiar de municipio en que su licencia tiene vigencia, podrán solicitar a las autoridades una nueva licencia que invalidará la primera otorgada y que gozará de los mismos cinco años de vigencia.</p> <p>Se prohíbe a los funcionarios, empleados y trabajadores del Estado, así como también a las alcaldías municipales:</p> <ul style="list-style-type: none"> -realizar acciones u omisiones, decretar reglamentos u ordenanzas, u otra actividad análoga destinada a impedir el desarrollo de actividades de los TCP mediante el cierre, o destrucción o limitación de espacios, o mediante la limitación o denegatoria de permisos para laborar; -acciones u omisiones que tiendan a evitar, coartar, limitar, constreñir o impedir la libertad sindical y el libre ejercicio de los derechos colectivos y el de sus sindicatos; -realizar cualquier clase de atropellos que puedan menoscabar la integridad tanto física, psicológica, material, como moral, o que denigren su imagen pública; -permitir o promover cualquier clase de discriminación, ya sea con razón de su sexo, religión, sindicación, ideología política o labor desempeñada; -negar el libre tránsito y comercio, por no tener su domicilio particular en la misma circunscripción territorial donde ejercen sus labores; -negar licencias para el ejercicio del trabajo independiente, sin causa justa. -desalojar de manera forzada a los TCP de sus lugares habituales.
<p>III. Obligaciones de los TCP y sus organizaciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> -registrarse en la alcaldía municipal correspondiente. -tramitar el registro tributario nacional, así como registros ambientales y sanitarios. -acatar las ordenanzas, reglamentos y demás normas que emanen del Estado y municipios. -colaborar con el ornato y limpieza de los espacios puestos a su disposición para sus labores y hasta cinco metros alrededor del mismo.

	<p>-tener al día las licencias y los permisos correspondientes.</p> <p>-cancelar periódicamente los tributos, impuestos y pagos de licencias que se establezcan para el uso de los espacios destinados.</p> <p>-someterse a las inspecciones sanitarias correspondientes en sus puestos de trabajo.</p> <p>-colocar las licencias obtenidas en lugares visibles dentro del local ocupado por cada trabajador. Si el trabajador es ambulante, será obligación que porte la licencia que le acredite como tal.</p>
<p>IV. Organización sindical</p>	<p>Se reconoce el derecho de los TCP de organizarse gremialmente, de negociar colectivamente sus intereses ante instancias estatales, municipales y privadas, y de participar en las consultas bipartitas o tripartitas que involucren mejoras o modificaciones en sus condiciones de vida y empleo.</p> <p>Se concederá personalidad jurídica de naturaleza gremial a las organizaciones gremiales legalmente constituidas de los TCP.</p> <p>Estas organizaciones serán consultadas en todos los campos previstos por esta ley, fomentando su colaboración, para la ejecución y administración de las políticas públicas, planes, programas y proyectos para la protección y mejoramiento de sus derechos.</p>
<p>V. Estructuras y funciones</p>	<p>Para la aplicación de la ley, se crea:</p> <p>1. la Dirección Especial del Trabajo por Cuenta Propia, dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Dentro funcionará el Departamento de Registro Nacional de las Personas Trabajadoras por Cuenta Propia También creará direcciones especiales regionales y seccionales. Sus competencias son:</p> <p>-supervisar, investigar y evaluar sistemáticamente, la correcta aplicación de los principios, objetivos y normas que regulan las actividades del sector;</p> <p>-promover programas para asegurar que las condiciones de trabajo sean propicias para conciliar la vida laboral y familiar;</p> <p>-promover la implementación y el desarrollo de un sistema de salud ocupacional y prevención de riesgos laborales;</p> <p>-cumplir funciones de conciliación en los conflictos o diferencias colectivas o individuales en el ámbito de esta ley y tomar acuerdos correspondientes sin perjuicio de la función de los órganos jurisdiccionales;</p>

	<ul style="list-style-type: none"> -llevar a cabo la inscripción y registro de los TCP; -realizar los pagos de las prestaciones Sociales; -realizar inspecciones periódicas de los centros de trabajo de los TCP; -dictar recomendaciones técnicas con el fin de mejorar las condiciones de trabajo; <p>2. el Fondo Salvadoreño para el Desarrollo de los TCP, con el objeto de:</p> <ul style="list-style-type: none"> -financiar las políticas, programas, planes y acciones para el desarrollo del sector; -coordinar y hacer un seguimiento de los recursos sectoriales y territoriales asignados, promoviendo su uso adecuado y sinérgico; -promover formas asociativas de financiamiento, bajo las figuras de cooperativas y las demás permitidas por ley. <p>El Estado y las alcaldías aportarán una cantidad no menor al 2% del Presupuesto General de la Nación y de los presupuestos municipales. Además recibirá los pagos a que están obligados los TCP en concepto de licencias y multas o sanciones. Las donaciones desembolsadas en dinero al Fondo, darán derecho al donante para gozar de un crédito fiscal igual al 100% de la cantidad donada, así como a deducir la cantidad donada de la renta bruta. También pueden ser hechas en especie.</p> <p>Una parte del Fondo se destinará al otorgamiento de financiamiento de programas de crédito a los TCP.</p>
<p>VI. Seguridad social y salud y seguridad en el trabajo</p>	<p>Todos los TCP tienen derecho a la protección a la salud, a la seguridad social y a una digna jubilación, por medio de las políticas públicas de Estado que garanticen prestaciones de salud y seguridad social con calidad adecuada y oportuna.</p> <p>El Estado garantiza el acceso y la calidad de las prestaciones de salud y seguridad social, incluyendo la jubilación por parte del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) para los TCP y sus derechohabientes o familiares.</p> <p>Todos los TCP debidamente registrados deberán inscribirse en el ISSS.</p> <p>Los TCP, sus organizaciones y sus empresas serán exoneradas</p>

	<p>de impuestos por productos importados que requieran para la producción y fortalecimiento de sus empresas asociativas.</p> <p>La Dirección, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Prevención Social, desarrollara políticas y regímenes contributivas y no-contributivas, de acuerdo a los diferentes niveles de ingresos de los TCP, que le permitan tener acceso a los diferentes elementos de la protección social, tales como atención de salud; enfermedades comunes, crónicas y terminales; vejez; desempleo; accidentes laborales; prestaciones familiares; maternidad; discapacidad; sobrevivientes, huérfanos y/o por violencia de género).</p> <p>El Estado y municipios constituirán y apoyarán iniciativas tanto privadas como estatales para crear guarderías en mercados, puntos de venta y otros lugares donde se concentran los TCP</p> <p>Los TCP madres tendrán derecho a una licencia por maternidad de doce semanas, seis de las cuales, cuando menos, se deberán tomar obligatoriamente después del parto.</p> <p>Asimismo, reconociendo que una parte importante de los TCP no tienen el nivel de ingresos, ni la estabilidad de ingresos para cumplir con aportaciones regulares para cofinanciar su acceso al Sistema de Seguridad Social, el Estado y las municipalidades reconocerán en estos casos su responsabilidad única para el financiamiento de estos regímenes y desarrollar accesos y políticas de prestaciones de salud gratuitas.</p> <p>Se desarrollarán políticas específicas para atender y facilitar el trabajo para las personas con discapacidad entre los TCP.</p>
VII. Derecho individual de trabajo	<p>Toda terminación de la relación entre el Estado o municipios con un TCP, conllevará la revocatoria de la licencia otorgada.</p> <p>En cualquier momento un TCP podrá solicitar la renuncia de su licencia, y consecuentemente terminará su relación con el Estado y el municipio sin responsabilidad para ninguna de las partes.</p> <p>Se establece como causal de terminación de la relación la reiterada inobservancia de las obligaciones, así como la reiterada comisión de las prohibiciones establecidas.</p> <p>Si el Estado, municipio o el mismo TCP lograra la formalización del trabajo que realiza, por ejemplo mediante la consecución de un contrato individual de trabajo o su incorporación al comercio formal la relación terminará sin responsabilidad para el Estado y el municipio.</p> <p>Si se hubiese revocado la licencias para ejercer el TCP sin motivación, o por haber dado término a la relación de una forma injustificada,</p>

	<p>ilegal y sin haber seguido del debido proceso, se deberá indemnizarlo. La indemnización será calculada con el pago de un salario mínimo para el comercio por año de su inscripción en el registro.</p> <p>El primer incumplimiento de las obligaciones que se le imponen al Estado o a las municipalidades, o la primera realización de alguna de las acciones que se le prohíben, facultarán al trabajador a considerarse despedido, y le harán merecedor de una indemnización.</p> <p>La terminación de la relación con responsabilidad para el Estado, no inhibirá al trabajador para que solicite nuevamente otra licencia.</p> <p>Los TCP tendrán derecho a recibir por parte del ente rector una prima por cada año de trabajo en concepto de aguinaldo. Perderán este derecho quienes no hayan pagado su licencia o estén insolventes con sus responsabilidades y prohibiciones con la presente Ley.</p> <p>Los menores y adolescentes serán protegidos de toda forma de explotación económica. No podrán realizar labores que por su naturaleza dañen la salud, la seguridad o moralidad. La edad mínima para realizar labores por cuenta propia será de catorce años de edad, siempre no perjudique su derecho a la educación y posean los permisos otorgados por el Ministerio de Trabajo.</p>
<p>VIII. Derecho a la negociación colectiva y a la huelga</p>	<p>El Estado reconoce el derecho a la libertad sindical, la contratación colectiva y de huelga de los TCP.</p> <p>La huelga deberá tener por objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> -conseguir el equilibrio entre los diversos factores sociales, fiscales y competitivos, armonizados con el trabajo a cuenta propia; -obtener la celebración y cumplimiento de contratos y de las convenciones colectivas que celebren las organizaciones asociativas, legalmente inscritas o en su caso exigir su revisión cuando ya existan; -reclamar el cumplimiento o denunciar la violación a los derechos establecidos en la ley. <p>Para declarar una huelga se requiere:</p> <ul style="list-style-type: none"> -que su objetivo sea reclamar uno de los objetivos descritos en el artículo anterior; -que sea declarada por lo menos por la mayoría simple de las personas inscritas en la organización asociativa o gremial que reclama el derecho.

-que el acuerdo de huelga debe ser aceptado por votación secreta, de los TCP debidamente inscritos;

-que las organizaciones asociativas o gremiales de los TCP dirijan con anticipación un escrito ante quien reclaman el derecho en que formulen sus peticiones y anuncien la intención de ir a la huelga, expresando claramente los objetivos. Este mismo escrito deberá ser presentado a la Dirección, quien exhortará a que el término de tres días como máximo comparezca a una audiencia de conciliación, buscando un arreglo directo.

La huelga debe limitarse a la suspensión pacífica de las labores. Se prohíbe toda clase de actos de violencia o coacción sobre las personas y sus mercaderías o pertenencias, durante la huelga.

Los particulares, y la autoridad pública que en el curso de un conflicto perturben el ejercicio del derecho de huelga, de los TCP, incurrirán en una multa hasta de cien salarios mínimos por cada infracción.

La huelga terminará únicamente, por arreglo directo entre la delegación que designen las TCP, y el titular o el representante legal ante quien se haya denunciado la huelga.

La huelga se presume legal, mientras no hubiese sido declarado lo contrario, a petición de parte, ante el Juez de Primera Instancia que conozca en materia laboral.