

**COMENTARIO A LA RESOLUCIÓN 1187/21 MTEySSN.
ASOCIACIONES DE ECONOMÍA POPULAR DE
SUBSISTENCIA**

Adolfo Matarrese

Publicado en La Causa Laboral, junio 2021

Introducción:

El Ministerio de Trabajo Empleo y Seg. Social de la Nación ha dictado la resolución N° 118/21, publicada el día 12 de marzo del 2021 (B.O), entrando a regir a los 90 días de su publicación. La misma trata sobre los derechos asociativos de las personas que se desempeñan en la economía popular de subsistencia, con el objeto de que por medio de las mismas puedan ejercer sus derechos laborales (condiciones de vida y desarrollo, dice el considerando 8° de la norma que se analiza). Los mismos les son negados por el sistema, ya que se los considera como trabajadores informales y no pertenecientes a la típica relación de dependencia amprada por la ley 20.744 y las normas regulatorias que son compatibles con dicha ley, como los trabajadores y trabajadoras agrarios (ley 26.727) y los empleados y empleadas de casas particulares (ley 26.844).

El objeto del presente trabajo es analizar aspectos considerados relevantes de la situación de las personas que se desempeñan en la economía popular y de subsistencia, y la posibilidad de formar las asociaciones que prevé la norma.

Antecedentes normativos. Una historia que parece repetirse.

La referida resolución ha sido precedida por otras normas, debiéndose destacar la ley de Emergencia Pública 27345, reglamentada por el decreto 157/17, que creó el Registro Nacional de la Economía Popular (RENATREP) en el ámbito del Ministerio de Desarrollo de la Nación y el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario; la resolución 509/20, que crea la Comisión de Controversias, Mediación y Planteos de la Economía de Subsistencia Básica, la que funciona en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

De esta forma, en la actualidad, las organizaciones de la economía popular cuentan con un Consejo para discutir políticas públicas y efectuar propuestas, la posibilidad de registrar sus organizaciones y ejercer sus derechos de representación de sus afiliados, y una Comisión de Controversias donde plantear sus reclamos en el seno del Ministerio de Trabajo y la posibilidad de representar a sus asociados, en caso de conflicto, ya sea contra el estado o los particulares.

Tal como ha sucedido con los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía formal y sus organizaciones sindicales, las personas que laboran en la economía popular y de subsistencia, como sus organizaciones gremiales, nunca necesitaron una norma que los reconozca como tales, ya que la realidad se impone independientemente de que el ordenamiento jurídico reconozca su existencia. Están allí y piden por sus derechos.

En 1984 ya afirmaba Rodolfo Capón Filas “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.”[1]

Si observamos la evolución de las instituciones del Derecho del Trabajo, el 27 de Noviembre de 1943 se crea la Secretaría de Trabajo y Previsión a cargo de Juan Domingo Perón, cuyo objetivo era quitarle atribuciones al fuero Civil relacionadas con el mundo del trabajo. Antes de la creación de la Justicia del Trabajo, se crearon órganos administrativos para encausar conflictos laborales, tal como lo asevera Juan Manuel Palacio: “La segunda transformación, también muy conocida aunque bastante menos estudiada, es la que atañe a la transformación burocrática que acompañó el proceso de reforma para atender más adecuadamente la políticas sociales. Se trata

de la creación de oficinas estatales *ad-hoc* –como la Secretaria de Trabajo y Previsión o la Comisión de Trabajo Rural– tendientes por un lado, a jerarquizar la acción estatal en la materia y por otro lado a lograr una gestión más eficiente y profesional de la política social.”[2]

Es decir que, como en aquella época, las trabajadoras y trabajadores de la economía popular se ven forzados a recorrer un camino de reconocimiento de sus derechos en el ámbito administrativo previo al goce pleno de los mismos, lo que llegará cuando se sancionen las normas legales que corresponden.

Se han creado numerosas organizaciones, debiendo destacar a la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (C.E.T.E.P.) en el año 2011, que aglutina a importantes organizaciones de ese momento. [3]

Trabajadores informales y economía de subsistencia

En forma preliminar, consideramos necesario delimitar el ámbito de aplicación de la norma

En los tratados internacionales y las recomendaciones de la O.I.T se habla de economía informal, y la propia norma analizada así lo entiende, como sinónimo de economía de subsistencia, siendo dos caracterizaciones que tiene muchos puntos de encuentro y otros que son totalmente disímiles. La informalidad comprende a la economía de

subsistencia y también a la economía que supera dicho umbral, es decir, actividades que permanecen en la clandestinidad y generan ganancias que están por encima de la subsistencia. Los talleres y explotaciones clandestinas son un ejemplos de ello.

La recomendación 204 de la O.I.T. en su art. 2 define a la economía informal y efectúa una enunciación ejemplificativa de los trabajadores y trabajadoras que se encuentran en ella:” hace referencia a todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que — en la legislación o en la práctica — están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto..”. En el párrafo siguiente excluye a las actividades ilícitas.

En este último caso, hay actividades que trabajan en la ilicitud y generan numerosos puestos de trabajo, como las ferias de ropa (caso de “La Salada”) donde se venden prendas de buena “marca” a precios accesibles, efectuando tareas de imitación de tal calidad que la diferencia solo la puede detectar un entendido en la materia. En el año 2009, estas ferias facturaban el doble que los Shopping de todo el país: “Los números que se manejan en La Salada son enormes: con solo dos días por semana de actividad, su facturación en 2009 fue mayor que la de los *shoppings* de todo el país (casi 15.000 millones de pesos argentinos contra 8.500 millones de pesos argentinos de los centros comerciales, según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos, Indec)[4]

Debemos destacar que la ropa que allí se fabrica algunas veces utiliza trabajo esclavo.

En casos como estos nos podríamos preguntar si resulta razonable la vigencia de patentes y marcas por períodos de hasta 5 años, cuando la parte de la población que no puede acceder a ellas, absolutamente mayoritaria, se los bombardea en los medios con dichas marcas en forma permanente. Son los que Capón Filas llamaba “sujetos de dinero sin dinero”[5]

Estas empresas de la economía informal que no podrían subsistir en la formalidad, dado las cargas e impuestos que la misma establece. Habría que replantear el sistema impositivo para dar prioridad a estas iniciativas creativas que generan puestos de trabajo y llevar a dichos trabajadores a la formalidad con el pleno goce de sus derechos.

Sin dar una definición de economía informal, podemos caracterizarla como aquella que no respeta el sistema normativo vigente y se coloca en la denominada “clandestinidad”

Sin embargo, existen numerosos casos de actividades empresarias de la economía informal que, como dijimos, tienen importantes ganancias y se desempeñan en

el sector de la economía que denominamos “en negro”, en actividades como la construcción, textiles, venta de mercadería de contrabando, seguridad y vigilancia, etc. Dichos empresarios no tienen un ingreso de subsistencia y por lo tanto no pueden ser incluidos dentro de los parámetros de la resolución 118/21.

Por ello, entendemos que la recomendación N° 204 de la O.I.T. se dirige a ambas situaciones, a saber: La unidades económicas y los trabajadores que se desempeñan en la economía informal y los trabajadores en condiciones de subsistencia, que se desempeñan en ellas o en forma autónoma.

En cuanto a las condiciones de subsistencia, las recomendaciones 202 y 204 de la O.I.T. no las definen, pero si dichas condiciones nos hablan de ingresos que solo permiten vivir con lo mínimo estamos dentro de la franja de personas que viven bajo la línea de indigencia o de pobreza. En tal caso, el 47,8 de los asalariados no registrados están en dicha situación y, lo más llamativo, es que el 21,1% de los asalariados formales son pobres. Vemos de esta forma que la formalidad no garantiza salir de la pobreza, y cuando se habla trabajos de subsistencia, una parte de los mismos está en la formalidad.[6]

En el primer caso, será necesario establecer pautas para que las empresas puedan volver a la formalidad y que allí se queden, junto con los trabajadores y trabajadoras que en ellas se desempeñan. En el caso de las personas que

se desempeñan en la economía de subsistencia resulta necesario tomar otras medidas.

En definitiva, la caracterización de estos trabajadores está dada por el hecho de que si no trabajan no se alimentan. Así de simple.

Juan Grabois señala:” No se trata, entonces, de una “carrera opcional” hacia otra economía posible, emancipada de las relaciones de explotación, sino de una necesidad alimentaria derivada de la exclusión social que fuerza a esta población desposeída a recuperar del descarte los más inverosímiles medios de producción para inventarse con ellos su propio trabajo, aplicando una creatividad infinita y instituyendo nuevas costumbres y relaciones sociales. Todo ello, con independencia del grado de asistencia financiera directa que reciban del estado a través de distintos planes y programas.”[7]

Otra de las cuestiones que se plantea es si, como dice la recomendación 204 de la O.I.T, hay que llevar a la economía informal a la formalidad o, como dice una parte de los actores sociales, el sistema los debe reconocer como trabajadores y trabajadoras y darles derechos para desarrollar su labor en condiciones dignas y equitativas, saliendo del lugar de informalidad y subsistencia que la propia economía los ha colocado.

Dicha cuestión ha surgido en los debates que tuvieron lugar en ciclo de conversatorios: “La economía popular, perspectivas y desafíos” los días 27 de Octubre y 3 de Noviembre de 2020”, organizado por la Asociación de Abogados y Abogadas Laboralistas y promovido por la Dra. Mariana Amartino.

Las personas expulsadas del mercado formal de trabajo reconstruyeron su vida laboral desde la economía popular, y han tenido que valerse de sus escasos recursos para combatir esta suerte de cultura del descarte, tal como lo dice la encíclica “Laudatio Sí” del Papa Francisco [8]

En la norma objeto de estudio se define a los trabajadores y trabajadoras de la economía popular o de subsistencia como aquellos sujetos que se desempeñen en forma individual o colectiva para generar ingreso personal y familiar, efectuando un descripción enunciativa, caracterizando a los mismos como “y todos aquellos que, bajo tipologías análogas y sin que exista una relación que permita tipificar el vínculo como contrato de trabajo en los términos de la Ley N° 20.744, participen del proceso de producción de bienes y servicios con relaciones asimétricas, con la finalidad de subsistir”

En dicha definición podemos destacar tanto el elemento de la subsistencia referida precedentemente, como la informalidad y las relaciones asimétricas.

Cabe destacar que las relaciones asimétricas también se dan en el contrato de trabajo en relación de dependencia formal, ya que el trabajador se encuentra en una situación de hiposuficiencia frente al empleador. Dicha asimetría también existe en la relación que entabla el reciclador con quién compra los materiales que se obtienen, los fleteros con las empresas que contratan sus servicios por temporadas (cuando no hay una relación de dependencia que se quiere ocultar), los feriantes con el dueño del espacio que se les alquila, etc.

Sin embargo, esta relación asimétrica ni siquiera existe entre personas que han sido expulsadas del sistema y que han tenido que inventar su trabajo. Para decirlo de alguna forma: estos trabajos no son requeridos por ninguna empresa pero son muy útiles para la sociedad en su conjunto.

El art. 3 crea un registro para estas asociaciones: el Registro de Asociaciones de Trabajadores de la Economía Popular y de Subsistencia Básica. Los art 4. y 5 establecen los requisitos formales para que pueden funcionar.

El art. 6 establece los requisitos para ser miembro de los órganos directivos, existiendo ciertas similitudes con la ley 23.551. Comparativamente, se puede observar que se ha quitado el requisito de que el 75% de los miembros de los órganos de conducción sean argentinos (art. 18, inc. c, primer párrafo de la LS). Dicho requisito de la ley sindical

resulta discriminatorio y muchos autores piensan que es inconstitucional, por lo que su no inclusión es acertada.

Se establece también en este artículo un escueto cupo femenino del 30% en los siguientes términos “En todos los cargos, de ser factible, se respetará una participación femenina que no podrá ser inferior al 30%.” que queda debilitado con la condición de factibilidad, tratando de sintonizar con la ley de cupo femenino sindical de la ley 25674 que modificó el art. 18 de la L.A.S.,

En el art. 11 se establece que la inscripción otorgará la personería social, sin necesidad de que la misma sea la más representativa, como en el caso de los sindicatos (art. 25 ley 23.551).

Dicha norma establece una serie de derechos que emanan de la personería social, entre los que podemos destacar la negociación en diversos ámbitos públicos y privados, representando derechos individuales o colectivos de sus afiliados (incs. a), b), d) y o)), como también actividades de participación y colaboración (incs. f), g), h), i), j) ,k), y reclamos (incs. l) y m))

Por último, el inc. n) del art. 11 habilita a:” Recurrir a medidas lícitas de acción y de autotutela en defensa de sus derechos dentro de los límites del ordenamiento jurídico;”

Esta facultad se encuentra emparentada con la establecida para los sindicatos en el inc. i) del art. 16 de la LAS, con la diferencia de que en el caso de los sindicatos se usó el concepto, tan discutido en la época en que se sancionó dicha ley, de medidas legítimas de acción sindical.

Medidas legítimas es diferente a medidas lícitas, ya que aquellas se ubican en el terreno de los valores y estas últimas en el terreno de lo normativo. Y para que no queden dudas, la norma que comentamos le agrega el aditamento “dentro de los límites del ordenamiento jurídico”, algo por demás redundante pero que trasunta un mensaje para que nada quede fuera de la ley en sentido material.

Por cierto que hubiéramos preferido que se mantenga la calificación de las medidas que hace la ley sindical, con mayor razón tratándose de trabajadores y trabajadoras que no tienen enfrente a un empleador y no pueden realizar todo el abanico de medidas propias de la relación de dependencia.

El sujeto pasivo de las medidas es el Estado Nacional en la mayoría de los casos, por lo que solo le quedan las manifestaciones o cortes de calles o rutas como medio de reclamo, exponiéndose de esta forma a la criminalización de su protesta social.

En cuanto a las medidas, al decir de Pésico y Grabois, son sus representantes quienes definen cuáles son sus principales medios de lucha:” La recuperación de los medios de trabajo y vida siempre es una acción directa de los sectores populares excluidos, muchas veces espontánea y otras veces organizada. Es nuestra principal herramienta de acción directa, más importante incluso que el piquete. Es la forma de tomar con nuestras propias manos la riqueza que para algunos es desecho, pero que nosotros hacemos fructificar. Y aun así tenemos que luchar porque – cosa de locos– el Capital le quiere sacar el jugo hasta a los desechos; nos deja sin el pan y también nos quiere robar las migajas”[9]

No se nos escapa que algunos medios de lucha pueden ser considerados por el poder económico como ilícitos o directamente delitos de derecho penal. Por ello debemos evitar la criminalización de la protesta social con mayor énfasis en estos casos, donde la sociedad toda en general y el poder económico en particular son los responsables directos de la situación en que se encuentran estos trabajadores y trabajadoras que han sido descartados de la economía formal.

A su vez, se establece, tímidamente, un organismo al que dirigir los reclamos y mantener negociaciones en caso de conflicto, como la Comisión de Controversias Mediación y Planteos de la Economía de Subsistencia básica creada por la Resolución Nro. 509/2020, establecido por el art. 13, abriendo un plazo de negociación de 20 días.

El art. 14 establece una prioridad para representar a sus miembros ante los organismos públicos para aquella asociación que sea la más representativa, cuando coexistan más de una dentro del mismo ámbito de actividad y geográfico. La norma define la preeminencia por la cantidad de afiliados dentro de los últimos 6 meses.

Se establece, en este caso, la asociación más representativa por el método de la cantidad de afiliados al momento de la representación, por lo que la preeminencia otorgada puede mudar de una organización a otra. Se ha elegido un sistema dinámico de representación ante la autoridad, que resulta ser más adecuado dadas las particularidades de las organizaciones y el universo de sus representados.

Conclusiones

La resolución 118/2021 es un paso más hacia el reconocimiento de los derechos humanos laborales de las personas que trabajan en la economía popular. Sin embargo, el camino recién comienza.

La normativa dictada se ha enfocado en los derechos colectivos de estas personas, siendo la herramienta que siempre han utilizado para conquistar derechos. A esta altura se necesita que las normas adquieran rango legislativo.

No se trata solo de una cuestión de jerarquía normativa, que por cierto le va a dar más fuerza a sus derechos, sino de la necesidad de un debate en el Congreso de la Nación para que el pueblo tome conciencia de la problemática y las necesidades de estas trabajadoras y trabajadores.

Queda pendiente también establecer la competencia de la Justicia del Trabajo en todas las cuestiones relacionadas con sus reclamos contra el Estado Nacional, Provincial y Municipal. Hoy se encuentran en la órbita del Derecho Administrativo. Dentro de esta rama nos encontramos con reclamos como permisos para vender en la vía pública, tracción a sangre o habilitación de puestos en ferias.

Los conflictos donde existen relaciones asimétricas entre estos trabajadores y trabajadoras y quienes compran sus servicios o productos no pueden seguir dentro de la competencia de la Justicia Civil, como los valores que se abonan a los dueños de la ferias, o lo que se le paga al reciclador/dora de residuos.

Como vemos, nos encontramos en una instancia donde los operadores jurídicos debemos dar respuesta y reconocer

un derecho humano a quienes no tuvieron respuesta y se vieron forzados a inventar su propio trabajo. Es algo tan sencillo e importante como reconocer su dignidad como persona en situación de trabajo. Estaremos a la altura de las circunstancias?

[1] <http://www.relats.org/documentos/EATP.TA.CaponFilas3.pdf>

[2] El peronismo y la invención de la justicia del trabajo en la Argentina
<https://journals.openedition.org/nuevomundo/65765>

[3] Notas para una arqueología de la CTEP Dr. Marcela Victoria Oyhandy - Lic. Federico Pellagatti
http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/94390/Documento_completo.Pellagati.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[4] <https://nuso.org/articulo/la-salada-un-caso-de-globalizacion-desde-abajo-territorio-de-una-nueva-economia-politica-transnacional/>

[5] http://www.relats.org/documentos/DERECHO_CaponFilas3.pdf (párrafo 66)

[6] https://www.clarin.com/economia/nuevo-fenomeno-30-trabajo-pobres_0_YSwY6eA0h.html

[7] Página 13 del libro “La personería social”
https://www.ctepargentina.org/wp-content/uploads/2017/09/personeria_social.pdf

ç[8] 43. Si tenemos en cuenta que el ser humano también es una criatura de este mundo, que tiene derecho a vivir y a ser feliz, y que además tiene una dignidad especialísima, no podemos dejar de considerar los efectos de la degradación ambiental, del actual modelo de desarrollo y de la cultura del descarte en la vida de las personas.

[9] Pérsico y Grabois en “Organización y Economía Popular”. Páginas 146 y 147,
<https://www.ctepargentina.org/wp-content/uploads/2019/08/ORGANIZACION-Y-ECONOMIA-POPULAR-trabajo-y-organizacion-en-la-economia-popular-POPULAR.pdf>