Estrategias de sindicalización de "otros" trabajadores

Contenidos formativos

Gerardo Castillo
Alvaro Orsatti

sindicatos y formación / 6

Oficina Internacional del Trabajo
OIT
CINTERFOR

ESTRATEGIAS DE SINDICALIZACIÓN DE "OTROS" TRABAJADORES

CONTENIDOS FORMATIVOS

Gerardo Castillo y Alvaro Orsatti

Presentación de

Oscar Ermida Uriarte

Oficina Internacional del Trabajo

CINTERFOR

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
OSCAR ERMIDA URIARTE 9

ENCUADRE GENERAL 13
Terminologías 13
Acciones desde la OIT 15
Actividades de OIT con el sindicalismo 16
Alcances de esta publicación 18

PRIMERA PARTE
ESTRATEGIAS NORMATIVAS

I. NORMAS INTERNACIONALES PARA EL TRABAJADOR INDEPENDIENTE 21
I.1 Perspectiva general de ACTRAV en 1999 21
I.2 La resolución del 2002 y sus antecedentes 23
I.3 Otros convenios aplicados al trabajo independiente 25

II. SINDICALIZACIÓN DEL TRABAJO INDEPENDIENTE 26
II.1 Convenio 87 27
II.2 Constituciones nacionales 27
II.3 Códigos de trabajo y normas complementarias 28
II.4 Derecho administrativo laboral 29

III. TRABAJO A DOMICILIO 30
III.1 Encuadre general 30
III. 2 Regulación 33
III.3 El convenio 177 35

IV. LA RECOMENDACIÓN 198 SOBRE LA RELACIÓN DE TRABAJO (2006) 40

V. TRABAJADORES MIGRANTES 44

V.1 El Marco multilateral de la OIT 45
Características del Marco multilateral 47
Cuestiones sindicales y organizativas 48
V.2 El enfoque del sindicalismo internacional sobre las migraciones laborales 49

VI. OTROS COLECTIVOS 51
VI.1 Trabajadoras del hogar 51
VI.2 Trabajadoras sexuales 54
VI.3 Ex trabajadores jubilados 57

SEGUNDA PARTE
OIT: ESTRATEGIAS ORGANIZATIVAS

VII. NUEVA ESTRATEGIA Y MODELOS ORGANIZATIVOS 59
VII.1 Enfoque general 59
VII.2 Dificultades 61
VII.3 Modelos organizativos 63

VIII. ALIANZAS Y SINDICALISMO COMUNITARIO 66

IX. LAS COOPERATIVAS COMO ESTRATEGIA DE ORGANIZACIÓN . 67
IX.1 Cooperativismo y organización del trabajo informal 68
IX.2 La Resolución de OIT del 2002 70
IX.3 Acuerdos del sindicalismo y del cooperativismo internacional .. 71

TERCERA PARTE
EXPERIENCIAS SINDICALES EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE

X. EVALUACIONES Y CONSENSOS DEL SINDICALISMO EN ACTIVIDADES DE LA OIT REGIONAL 73
X.1 El seminario de Santiago 73
Definiciones y cuantificación 73
Elementos de diagnóstico 76
Experiencias organizativas 79
Experiencias de sindicalismo sociopolítico 81
X.2 Otros seminarios sobre colectivos específicos 84
Trabajadores a domicilio 84
Trabajadoras domésticas 86
Trabajadores migrantes 86

XI. PRÁCTICAS PARA COLECTIVOS ESPECÍFICOS 88
XI.1 Trabajadores informales independientes 89

Articulaciones nacionales y estructuras regionales 98
XI.2 Trabajadoras del hogar 99
XI.3 Trabajadoras sexuales 104
XI.4 Trabajadores unipersonales 106

CUARTA PARTE
EXPERIENCIAS SINDICALES EN PAÍSES DESARROLLADOS

XII. TRABAJADORES MIGRANTES 109
XII.1 Estrategia del sindicalismo europeo 109
Régimen vigente y enfoque de la CES 109
Estrategias sindicales 111
XII. 2 Estrategia del sindicalismo norteamericano 113

XIII. TRABAJADORES AUTÓNOMOS/SEMIAUTÓNOMOS Y SUBCONTRATADOS 118
XIII.1 Trabajadores autónomos/semiautónomos en Europa 119
Experiencias sindicales europeas 119
El caso español 121
XIII.2 Trabajadores subcontratados 128

XIV. TELETRABAJADORES 133
XIV.1 Encuadre general 133
Definición 133
Etapas 134
Tipología 134
XIV.2 Evaluación 137
XIV.3 Regulación 138
XIV.4 Estrategia sindical 142
El enfoque de UNI 142

XV. OTRAS ESTRATEGIAS DE VINCULACIÓN 148
XV.1 "Pre-trabajadores" 148
XV.2 Sindicalismo comunitario 150

ANEXO

Recomendación 198 sobre la relación de trabajo
Conferencia Internacional del Trabajo. 95ª reunión, Ginebra, 2006 153

ACRÓNIMOS y SIGLAS de organizaciones sindicales nacionales 159

BIBLIOGRAFÍA 161

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

PRESENTACIÓN

Los cambios en la organización de la producción y el trabajo, por una parte, y la expresa voluntad política de reducir el alcance y la intensidad de la protección laboral, por otra, han llevado, especialmente en los años '80 y '90, al crecimiento de un segmento cada vez mayor de trabajadores caracterizados por la precariedad e informalidad laboral. *Trabajan, pero no "decentemente"*. No gozan de los derechos y condiciones de trabajo propias de los trabajadores típicos, "normales", regulares, comunes o formales.

En consecuencia, desde la perspectiva de la OIT, de los sindicatos y de muchos especialistas laborales, se ha sentido la necesidad de considerar seriamente la situación de estos "otros" trabajadores menos protegidos o derechamente desprotegidos.

En esta obra, Gerardo Castillo y Álvaro Orsatti se centran en las estrategias de organización y representación de estos colectivos –en el sobreentendido de que la *autotutela* es el primer paso, aunque no el único, hacia la mejora de sus condiciones de vida y la asunción de un estatuto digno– y sacan a luz una serie de materiales aptos para el debate y la *formación* –en el segundo sobreentendido de que ésta desempeña un papel cada vez más central en el mundo del trabajo de hoy y específicamente, en la acción sindical–. Recogen, analizan y sistematizan, para ello, numerosos lineamientos derivados de la OIT y de la propia acción sindical tanto latinoamericana como de los países desarrollados.

Pero nos parece pertinente una primera precisión, casi "de arranque". A pesar de su título, este libro es bastante más que una compilación de y reflexión sobre las estrategias de organización y formación de esos "otros" trabajadores. En efecto, si bien ese es el objetivo de los autores, la amplitud del enfoque, que incluye aspectos jurídicos, sociales y económicos, tanto como el manejo solvente de muy abundante información, amplían en mucho la utilidad del volumen, rebasando, sin duda, los aspectos organizativos y formativos.

1. Sabido es que quien vive de su trabajo se encuentra, por lo general, en una situación de desventaja y desigualdad, lo que ha llevado a la OIT a proclamar que el trabajo no debe ser tratado como una mercancía más, porque de ello depende que haya un mínimo de justicia social, lo cual, al mismo tiempo, condiciona, nada menos, a la paz.

De ahí que durante todo el siglo XX se desarrollaran políticas y legislaciones de *protección del trabajo*, convertidas en principio constitucional ("el trabajo está bajo la protección especial de la ley" dice, por ejemplo, la Constitución uruguaya, mientras que la argentina proclama que "el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes", en fórmulas que con variantes no esenciales pueden encontrarse en la mayor parte de las constituciones nacionales, pactos y declaraciones internacionales de derechos humanos).

Esa es la base normativa superior del Derecho del trabajo, cuya esencia y razón de ser es, precisamente, la de la protección del trabajador, protección que se realiza por dos vías. De un lado, por el propio Estado, a través de la legislación laboral, la administración del trabajo y la Justicia especializada. De otro lado, por la autotutela de los propios trabajadores, a través de su organización en sindicatos, de la negociación colectiva y la huelga. Una y otra vía tienden a reducir la desigualdad fáctica en que se encuentra el trabajador y a garantizarle condiciones de vida y de trabajo, por lo menos dignas.

Ahora bien, en parte por las diferencias ontológicas entre el trabajo dependiente prestado para un empleador determinado y el trabajo autónomo o independiente, y en parte por una especie de deslizamiento que se fue dando con el correr del tiempo, la legislación laboral y la acción sindical se fueron concentrando, en cierta medida, en el primero de esos tipos de trabajadores, desentendiéndose, en parte, de los trabajadores independientes, autónomos, informales, etc. A veces insensiblemente, el Derecho del trabajo se fue convirtiendo en el Derecho *del trabajo subordinado*, a pesar de que, por ejemplo en las constituciones citadas, la protección está ordenada para "el trabajo", todo él, sin adjetivos, o aún, expresa y específicamente, para "el trabajo *en sus diversas formas*".

2. Podría decirse que en los años ´70 estaba consolidada esa dualidad de una protección perfectamente definida y "fuerte" del trabajador subordinado, dependiente, asalariado o por cuenta ajena y otra mucho menor y diferente –a veces inexistente– del trabajador independiente o autónomo.

Pero en los últimos veinte o treinta años, se verificó un doble proceso contradictorio, uno como reacción ante el otro.

Por una parte, especialmente en los ´80 y ´90, la desregulación y flexibilización tendió a eliminar o degradar la protección típica de los trabajadores dependientes. En muchas legislaciones se eliminaron o disminuyeron derechos, lo que se vio acompañado, en general, por un debilitamiento del poder sindical. Pero tal vez la mayor forma de desregulación se dio a través de lo que se calificó como la "fuga" o "expulsión" del Derecho del trabajo: muchos trabajadores eran "disfrazados" de independientes o miniempresarios, que supuestamente mantendrían una relación no laboral sino comercial o civil con el empleador y que, por tanto, quedarían al margen de la protección legal establecida para los trabajadores dependientes. En algunos casos, se llegó a producir una declaración legal de que determinadas categorías de trabajadores quedaban fuera del ámbito de aplicación de la legisla-

ción del trabajo (según las distintas legislaciones, los camioneros repartidores de bebidas, los trabajadores a domicilio, los cooperativistas, etc.).

Pero por otra parte y en cierta medida como reacción a estos fraudes a la ley (en los casos en que era el empleador el que "disfrazaba" a su trabajador) y de "fraude de la ley" (en aquellos casos en que el propio legislador "expulsaba" al trabajador del ámbito de protección legal), más recientemente comenzó a verificarse una tendencia de orientación contraria, que se ha venido expresando, a su vez, en dos frentes. Primeramente, ya en los ´90, comenzaron a escucharse propuestas de extensión de la protección laboral a todos los trabajadores, incluidos los autónomos, lo que tiende a achicar el abismo entre dependientes e independientes, que opera como estímulo para calificar como autónomos al mayor número posible de trabajadores. Inmediatamente, en algunas legislaciones comienza a reaccionarse contra el "travestismo" y la "expulsión", lo que desemboca, en 2006, en la adopción de la Recomendación 198 de la OIT sobre la relación de trabajo, en la que se reivindica la primacía de la realidad sobre cualquier formalismo contractual. O sea que, en lo que se podría denominar el "frente externo", se trata de disminuir la brecha entre el nivel de protección a autónomos y dependientes, lo que desestimularía el pasaje de éstos al sector de aquéllos y al mismo tiempo tendería a cumplir, aún parcialmente, el mandato constitucional de protección del trabajo todo, del trabajo en sus diversas formas (cabe subrayar que también la idea de *trabajo decente,* lanzado por la OIT en 1999, opera en el mismo sentido, al no distinguir entre diversos tipos de trabajo). Y en lo que se podría denominar el "frente interno", el de la clásica relación de trabajo subordinado o asalariado, se trata de garantizar la efectiva aplicación de los mecanismos de protección, evitando el fraude a través de la prevalencia de la realidad sobre las formas jurídicas.

3. De todo esto se da cuenta en el presente libro, a partir del relevamiento de las estrategias sindicales y de los debates generados en la OIT, especialmente en ACTRAV (Actividades con los trabajadores).

En la *primera parte* se refieren normas y estudios de la OIT sobre un gran número de trabajadores no típicos: informales, independientes, migrantes, a domicilio, del hogar, del sexo, etc. Algunas categorías no incluidas, pero respecto de las cuales igual hay referencias de interés, son las de trabajadores de zonas francas, los públicos y los rurales. En todo caso, debe destacarse la referencia a la necesidad de la normativa laboral, incluso para los informales, visualizados no como protagonistas de la libre autorrealización personal, sino más bien como desplazados a una situación desventajosa, por lo menos en el largo plazo, cuando no siempre. Hay una clara –y para nosotros correcta– desmitificación de la informalidad.

Las partes *segunda, tercera y cuarta* abordan más bien las estrategias organizativas y formativas de esos "otros" trabajadores, a los cuales se agregan aquí otras categorías más, como las de los cooperativistas, subcontratados, "unipersonales", teletrabajadores, etc. En la *segunda* se hace caudal de los materiales de la OIT, mientras que en la *tercera* y en la *cuarta*, se recogen, respectivamente,

experiencias sindicales concretas de los países latinoamericanos y de los desarrollados. Destaca, en la parte dedicada a las experiencias latinoamericanas, la muy importante labor de recuperación y sistematización de discusiones y estudios realizados en infinidad de seminarios organizados por o con la participación de ACTRAV (OIT) a lo largo de los últimos años, materiales éstos que, a veces, a pesar de su calidad y utilidad, quedan reducidos al uso de los respectivos participantes o sufren, como el periodismo, del riesgo de lo efímero. En las partes dedicadas a los países desarrollados, revisten especial interés las estrategias de vinculación con los "pretrabajadores", las del denominado sindicalismo comunitario y las de sindicación de los autónomos y subcontratados.

El volumen se complementa con tres *anexos* que incluyen el texto de la Recomendación 198 de la OIT sobre la relación de trabajo (2006), una lista de acrónimos de las organizaciones sindicales mencionadas y una adecuada y útil Bibliografía.

4. Por lo dicho, el libro que se presenta es un aporte destacado al proceso (referido en el numeral 2 de esta Presentación) de reconstrucción de la protección del trabajo en el *posneoliberalismo*. Tal como la construcción inicial de la primera protección, ésta –adecuada a los nuevos tiempos y realidades– deberá, de todos modos, pasar por el papel de la legislación laboral (acción del Estado) y por la autotutela de los trabajadores a través de sus organizaciones (acción sindical). Contar en este volumen con la información y la sistematización de las normas internacionales, documentos, estudios y experiencias organizativas recientes en la materia, es un aporte absolutamente invalorable que cabe reconocer a los autores. Gerardo Castillo, profesor de Filosofía en su Costa Rica natal, fue dirigente sindical en su país, luego de lo cual se desempeñó como Director de Educación de la ORIT/CIOSL (hoy fusionada con la CMT en la nueva CSI), para finalmente pasar a revistar en la OIT desde 1994. Alvaro Orsatti, economista laboral argentino, es un estudioso de los temas laborales y especialmente sindicales, que se ha desempeñado como asesor de diferentes organizaciones sindicales, nacionales e internacionales. Es un destacado consultor, a quien la OIT recurre regularmente.

OSCAR ERMIDA URIARTE

ENCUADRE GENERAL

Terminologías

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Acciones desde la OIT

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

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

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

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

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

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

Actividades de OIT con el sindicalismo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ALCANCES DE ESTA PUBLICACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PRIMERA PARTE

ESTRATEGIAS NORMATIVAS

I. NORMAS INTERNACIONALES PARA EL TRABAJADOR INDEPENDIENTE

Desde comienzos de los años noventa, OIT inició un proceso de visualización de las normas internacionales de trabajo como instrumento útil para proteger los derechos de los trabajadores independientes. En esa dirección, se han establecido "reglas de igualdad para los trabajadores por cuenta propia", en cuanto a sus derechos, que se reflejan en un número considerable de contenidos presentes en convenios y recomendaciones (OIT, 1990).

Un segundo hito importante fue la Conferencia del 2002, en oportunidad de tratarse el trabajo decente y la economía informal, que dio un marco adecuado para nuevas reflexiones sobre la Declaración de 1998. Entre ambas fechas, ACTRAV ha efectuado importantes aclaraciones desde el sector trabajador, mediante una conferencia internacional (OIT, 1999b).

En esta sección se presentan tales antecedentes de forma integrada, con elementos que fueran ya presentados en Orsatti y Calle (2004).

I.1 Perspectiva general de ACTRAV en 1999

Para ACTRAV una crítica bastante corriente sobre el enfoque normativo de la OIT es que se centra en los trabajadores que actúan en los sectores organizados de la economía, para considerar inmediatamente que ello no es verdad, por cinco tipos de razones:

- La mayor parte de las normas de la OIT se refieren a los "trabajadores" y no a la categoría legal, más estrecha, de los "empleados". Ello es evidente en materia de derechos fundamentales, de servicios de empleo público y de política de empleo.
- Aun cuando las normas se apliquen inicialmente solo a los trabajadores del sector organizado, en ocasiones se cuenta con disposiciones específicas que autorizan la extensión progresiva de aquellas otras categorías de trabajadores.

- Las normas tienen explícitamente en cuenta la desigualdad entre los sectores formal e informal, y contienen disposiciones para reducir al mínimo el alcance de este problema. En esta dirección, suele haber disposiciones para que las normas se apliquen de la manera más adecuada a las circunstancias nacionales, en el sentido de que se abstienen de prescribir disposiciones cuyo nivel económico no sea realista.
- Los convenios también invitan a la consulta y colaboración tripartitas, lo que constituye un medio práctico de asegurar que intereses particulares, como los de los trabajadores organizados del sector moderno, no prevalezcan sobre los intereses económicos y sociales generales, incluyendo los trabajadores del sector informal.
- Algunas normas están específicamente dirigidas a proteger a los trabajadores rurales no organizados.
- Algunas otras normas se refieren a categorías de trabajadores atípicos que suelen actuar en el sector informal, como el trabajo a domicilio y el trabajo vinculado a las agencias de empleo privadas.

Al momento de evaluar los factores que explican la falta de intervención del Estado y la negación de los derechos y la protección a los trabajadores informales, ACTRAV menciona dos:

- La naturaleza paternalista de las relaciones de trabajo en este sector. Los trabajadores asalariados del sector informal suelen tener lazos familiares, étnicos o geográficos con el propietario de la empresa, lo cual en teoría podría reducir la probabilidad de explotación del trabajador, que en muchos de los casos es solo una justificación. Sin embargo, la existencia de lazos familiares en el trabajo no exime al gobierno de su responsabilidad básica de protección de los débiles contra los fuertes en el lugar de trabajo.
- La legislación laboral de casi todos los países está pensada para proteger a los "empleados", basándose en la existencia de una relación de empleo que se concreta en un contrato de trabajo. Por ello, generalmente, los trabajadores por cuenta propia o los trabajadores subcontratados no tienen acceso a los derechos y a la protección que son propias del estatuto de los trabajadores, aun cuando estén en una situación de subordinación o de control por el empleador.

La mayor parte de los empleadores en microempresas informales, no extienden todas las disposiciones laborales vigentes. Frente a ello, la mayor parte de sus empleados es muy poco probable que pongan en duda esta decisión, por creer que la legislación laboral no los cubre.

Por el contrario, ACTRAV considera que una sociedad bien gobernada necesita legislación laboral para los trabajadores informales, del mismo modo que requiere la existencia de sistemas de normas jurídicas en el ámbito comercial y penal.

Finalmente, ACTRAV plantea que la legislación laboral está explícitamente pensada para fomentar la representación colectiva de los trabajadores, con miras a

equilibrar la balanza, por lo que, dado que los trabajadores del sector informal suelen ser los más débiles, sería perfectamente lógico que fuesen también los principales beneficiarios de la legislación laboral.

I.2 La Resolución del 2002 y sus antecedentes

Como se adelantó, la Resolución del 2002 sobre Trabajo Decente y Economía Informal ha implicado una fuerte asunción del tema de trabajo independiente e informal desde el sistema normativo de OIT.

Durante largo tiempo, el único antecedente de tratamiento específico de la informalidad (utilizando la denominación "sector no estructurado") era la Recomendación 169 sobre Política del Empleo (1984), al señalar que:

- Mientras adoptan medidas para aumentar las oportunidades de empleo y mejorar las condiciones de trabajo en el sector no estructurado, los Miembros deberían tratar de facilitar al mismo tiempo la integración progresiva de dicho sector en la economía nacional.
- Los Miembros deberían tener en cuenta la posibilidad de que la integración del sector no estructurado en el sector estructurado reduzca la capacidad de aquél de absorber mano de obra y generar ingresos.
- Sin embargo, deberían tratar de extender progresivamente medidas de reglamentación al sector no estructurado.

Este contenido ha sido reafirmado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (1988-89), al señalar que el Convenio 122 sobre Política de Empleo se refiere a toda la población, incluyendo al sector informal, cuando plantea la necesidad de "estimular el pleno empleo y la productividad de la actividad, teniendo en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y será aplicado por métodos apropiados a las condiciones nacionales".

Respecto de la Declaración de 1998, OIT ha aclarado que ésta no establece distinción alguna entre los sectores formal e informal de la economía. Por el contrario, prevé que la garantía de estos principios y derechos fundamentales ha de permitir que todas las personas reivindiquen una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido y desarrollen plenamente su potencial humano. Concretamente, la puesta en práctica de la Declaración debería traducirse en la reforma tanto de la legislación como de la práctica en materia laboral, con el fin de garantizar los siguientes principios:

- Todos los trabajadores, inclusive los del sector agrícola, los no remunerados, los ocasionales, los independientes y todas las demás categorías que constituyen la fuerza de trabajo del sector informal, tienen los mismos derechos de sindicalización que normalmente ejercen los trabajadores de los distintos sectores de la economía formal (ver II para un mayor detalle).

- Se ha de dar una protección adecuada a todos los trabajadores, inclusive a los que desempeñan labores a domicilio y a todos los demás grupos ocupados en el sector informal, contra cualesquiera actos de discriminación antisindical en relación con su empleo.
- Nadie ha de ser obligado, bajo amenaza de sanciones, a realizar un trabajo para el que no se haya ofrecido voluntariamente. Los Convenios 29 y 105 (y la Resolución 35) contemplan los dos siguientes casos: cuando por medios indirectos se agrava artificialmente la presión económica, impulsando a la población hacia el trabajo asalariado; y cuando se restringe la posesión, ocupación o uso de la tierra, llevando a dificultades al trabajador que desee atender a sus necesidades mediante el cultivo libre.
- Los menores de 15 años no deben trabajar, lo que implica que los empresarios del sector informal deberían respaldar los esfuerzos que se desplieguen para retirar a los niños del mundo del trabajo e incorporarlos a la enseñanza básica.
- En cuanto a las disposiciones sobre discriminación e igualdad de oportunidades, en el contexto de una fuerte presencia del trabajo femenino en la economía informal, es claro que sus trabajadores están cubiertos por los Convenios 100 y 111. Además, OIT ha señalado dos aspectos que permiten vincular estos convenios de forma directa con el trabajo independiente: cuando considera que hay discriminación en cuanto a la propiedad del terreno o disponibilidad de créditos, si son restringidos por normas referentes a la sucesión o capacidad jurídica; y cuando se establecen reglas que determinan la concesión de licencias exigidas para ciertas profesiones.

La Resolución finalmente aprobada en el 2002:

- Parte del criterio de que "a fin de promover el trabajo decente, es necesario eliminar los aspectos negativos de la informalidad, al tiempo que se vela porque las oportunidades de subsistencia y capacidad empresarial no se destruyan y se fomente la protección e incorporación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en la formal".
- Tiene como objetivo contribuir a crear nuevas empresas, a incorporar las empresas más pequeñas en la economía formal, y a generar nuevos empleos, sin debilitar las normas de trabajo. También se busca disuadir a las empresas de la economía formal de pasar a la informal.
- Recomienda que los marcos institucionales macroeconómicos, sociales, jurídicos, financieros y políticos sean propicios a las unidades económicas y a los trabajadores de la economía informal, en cuanto a: 1. los programas que ofrecen educación, formación, microfinanciación, etc; 2. los procedimientos de registro y concesión de licencias, tributación y otras disposiciones reglamentarias, para permitir la reducción de los costos del establecimiento y explotación de las empresas, incluidos los procedimientos de los derechos de propiedad, para que los activos puedan convertirse en un capital productivo mediante su venta, arrendamiento o utilización como

garantía. La reforma de la legislación debería hacer especial hincapié en las desigualdades de género en relación con los derechos de posesión y control de bienes; 3. la ampliación de la cobertura de la seguridad social a los grupos de la economía informal hoy excluidos, a través de los sistemas nacionales, con el acompañamiento de los microseguros y otros sistemas basados en la comunidad; 4. el establecimiento de sistemas más adecuados de inspección del trabajo, acceso fácil y rápido a la asistencia jurídica y al sistema judicial, y disposiciones que permitan solucionar las diferencias y cumplir con los contratos de forma poco costosa; 5. la oferta de un marco habilitante que respalde los derechos de representación, eliminando obstáculos a la ampliación de la representación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en la economía informal, a través de afiliación a los sindicatos y organizaciones de empleadores existentes, o constituyendo los suyos propios.

I.3 Otros convenios aplicados al trabajo independiente

Además de los convenios incluidos en la Declaración de 1998, ya en el documento de 1990 se mencionaban los siguientes, como aquellos que también tienen una clara aplicabilidad al trabajo independiente.

Trabajo independiente en el medio rural. La normativa sobre el trabajador rural y las poblaciones tribales e indígenas (Convenios 117 –antes 82–, 107, 141, y 169 –revisión del 107–, y Recomendaciones 104 y 132), se refieren explícitamente a arrendatarios, aparceros y pequeños propietarios, la industria rural y comunitaria y los artesanos. En este marco, las normas velan por condiciones apropiadas para mantener y mejorar su nivel de vida por sus propios esfuerzos, así como garantizar la propiedad de la tierra. El enfoque general aplicado es el de considerar importante la autosuficiencia de las personas, lo que deriva hacia la protección contra el monopolio y la explotación de los intermediarios, la búsqueda de acceso a la formación profesional, y el fomento a la creación de cooperativas.

Cooperativas urbanas y rurales (Recomendación 127). Dando continuidad a lo expresado en el punto anterior, pero extendiéndolo al medio urbano, se fomenta una política cooperativista integral, vía la educación, la formación y la ayuda financiera.

Personas inválidas (Recomendaciones 99 y 168). Se fomenta el empleo de los inválidos, en cooperativas y distintas empresas y otras actividades de trabajo útil y remunerado en el hogar.

Trabajo a domicilio (Convenio 26). El método para fijación de salario mínimo, puede extenderse a quienes trabajan a comisión o a destajo, lo que se asimila a los trabajadores por cuenta propia.

Protección social (Convenios 102, 128, 157 y 168, y Recomendaciones 67, 121 y 176). La seguridad social incluye protección a los trabajadores independientes,

particularmente la prestación por accidentes de trabajo. Se avala también el derecho a la protección en materia de desempleo, lo que incluye a quienes hayan trabajado con anterioridad como cuenta propia.

Fomento del cuentapropismo (Convenios 122 y 168, y Recomendaciones 122, 169 y 176). Se incorpora la promoción del sector no estructurado, pequeña empresa, cooperativas de trabajo, trabajo independiente, contratistas. También se recomienda el apoyo financiero y servicios consultivos a los desempleados que quieran crear su propia empresa.

Políticas sociales (Recomendación 115). Se menciona el derecho a la vivienda y otros servicios colectivos para los trabajadores no dependientes. A este antecedente, se ha agregado el Convenio 183 sobre la protección a la maternidad (2000), el cual se aplica a todas las mujeres empleadas, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente.

Salud y seguridad en el trabajo (Convenios 162, 162 y 167, y Recomendaciones 164, 171 y 175). Se plantean medidas para dar protección a los trabajadores independientes, análogas a las de los asalariados a través de los servicios de salud en el trabajo. Se da una atención especial a los cuenta propia de la industria de la construcción y a las cooperativas de producción.

Formación profesional (Recomendación 150). Se recomiendan planes nacionales de formación de trabajadores por cuenta propia referidos a calificaciones técnicas y de gestión. Cabe advertir, sin embargo, que esta recomendación ha sido revisada por la N° 195 que es menos específica al respecto, aunque contiene similar concepto.

Existen también dos situaciones particulares:

- Un régimen de excepción para los trabajadores en empresas familiares. Es el caso de las horas de trabajo (Convenios 1 y 30), el descanso semanal (convenios 14 y 106), el trabajo nocturno de los menores, el trabajo nocturno de las mujeres (Convenio 89), el examen médico de los menores (Convenio 78), y la edad mínima para el trabajo agrícola (Convenio 138)
- Tratamiento específico para ciertas categorías de trabajadores (independientes): los empleados de panadería que participan en la fabricación, en relación al trabajo nocturno; los conductores de vehículos; y los profesionales independientes de la salud (enfermeras).

II. SINDICALIZACIÓN DEL TRABAJO INDEPENDIENTE

Esta sección describe algunos antecedentes de tipo normativo sobre el derecho que tienen los trabajadores independientes a organizarse en sindicatos. Una primera consideración se refiere al Convenio 87, para luego destacar al derecho sindical vigente a nivel nacional a través de normas nacionales, en América Latina y Caribe, las cuales pueden reconocer o no el derecho a la organización de los

trabajadores autónomos: las constituciones, los códigos de trabajo, el derecho administrativo laboral y la seguridad social. Para esta segunda parte la fuente básica es Del Buen (1993).

II.1 Convenio 87

En su enfoque sobre "igualdad de reglas" entre el trabajo independiente y dependiente ya mencionado, OIT destaca el papel que cumple el Convenio 87 en materia de libertad sindical y protección del derecho de sindicalización, ya que el Convenio establece que:

- El derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes los trabajadores y empleadores es "sin ninguna distinción y sin autorización previa".
- La adquisición de personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores "no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación".
- Quien ratifique el convenio "se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar el libre ejercicio del derecho de sindicalización".[1]

En las Américas, el Convenio 87 ha sido ampliamente ratificado, excepto en EE.UU., Brasil, y tres microestados del área caribeña angloparlante (El Salvador lo hizo en el 2006).

Complementariamente, las Constituciones de los países donde está vigente el Convenio generalmente reconocen de manera especial el derecho de asociación profesional, si bien algunos introducen condiciones parciales, exigiendo cierto tipo de registro (Argentina, Chile, Colombia, Panamá, Ecuador).

Asimismo, los Códigos de Trabajo también introducen otras limitaciones (Argentina, Brasil, Panamá, Costa Rica, México, Chile, República Dominicana, Honduras, Bolivia). Un aspecto claramente restrictivo es el que coloca "pisos" legales de tamaño para la constitución de sindicatos.

II.2 Constituciones nacionales

Las constituciones nacionales generalmente reconocen el "derecho de asociación profesional", en el marco del "derecho al trabajo", si bien también se introducen algunas condiciones para el otorgamiento de la personalidad jurídica, como es el caso de Argentina, Chile, Colombia, Panamá y Ecuador, con expresiones, por

[1] Si bien no es el caso de los trabajadores autónomos, hay que tener en cuenta que frecuentemente los países de la región prohiben la organización de determinadas categorías de trabajadores: policías, militares y bomberos.

ejemplo, como "se lo supedita a la forma que señale la ley", o "condicionada a determinados trámites y reconocimientos públicos".

Un ejemplo de reconocimiento explícito de los derechos del trabajador autónomo es la reforma a la Constitución venezolana de 1999, basada a su vez en una norma de menor nivel anterior: luego de reconocer que "toda persona tiene derecho al trabajo y el deber de trabajar" y que "el Estado garantizará la adopción de las medidas necesarias a los fines de que toda persona pueda obtener ocupación productiva, que le proporcione una existencia digna y decorosa, y le garantice el pleno ejercicio de ese derecho", agrega que: "la ley adoptará medidas tendientes a garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores/as no dependientes".

II.3 Códigos de trabajo y normas complementarias

Son pocos los países que han autorizado modelos sindicales que se aplican de forma directa al trabajador autónomo, pudiendo señalarse cinco casos: Chile,[2] Perú, Brasil, Panamá, Colombia, y Venezuela. Como se anticipó, este último vincula la Constitución con la Ley Orgánica del Trabajo (de 1991), que incluye un titulo referido directamente a los "trabajadores no dependientes", definidos como las personas que viven habitualmente de su trabajo sin estar en situación de dependencia respecto de uno o varios patronos, y a quienes se garantiza el derecho a organizarse en sus propios sindicatos, en un número de cien o más de la misma profesión u oficio, de profesiones u oficios similares o conexos, de una misma rama o actividad, o a formar parte de sindicatos profesionales, sectoriales o de industria ya constituidos.[3]

En el derecho sindical comparado, también se destacan los casos de Ecuador y Uruguay, en cuanto a que se admiten sindicatos "de cualquier forma", o "a juicio de sus fundadores".

De los modelos de sindicatos autorizados por las legislaciones nacionales, los "sindicatos de empresa" son los que menos posibilidades dan a la organización del trabajo autónomo. Por el contrario, los "sindicatos gremiales" (profesiones u oficios) o de "oficios varios" (México, Colombia, Panamá, Honduras, Costa Rica, Perú), así como en cierto modo también los de industria, tienen la posibilidad de cubrir a los correspondientes trabajadores autónomos, lo que se verifica en varias situaciones nacionales, especialmente en Centroamérica.

---

[2] Chile ha creado otras figuras de sindicato que, en su heterodoxia, han introducido alternativas para la organización de trabajadores autónomos y semiautónomos: el "sindicato de trabajadores transitorios/eventuales" (que se aplica a trabajadores dependientes cíclicos), y el "sindicato interempresa" (cuyo requisito es que el trabajador tenga más de un empleador. diferente).

[3] La LOT también garantiza la celebración de acuerdos similares a las convenciones colectivas de trabajo, en cuanto sean aplicables, y la incorporación progresiva, y en cuanto sea posible, al sistema de la seguridad social y a las demás normas de protección a los trabajadores.

En cuanto a limitaciones al otorgamiento de los registros en un sentido general (es decir al margen de la condición dependiente/independiente de los trabajadores), es frecuente que las resoluciones de las carteras laborales establezcan una serie de requisitos, lo que se observa en Argentina, Brasil, Panamá, Costa Rica, México, Chile, República Dominicana, Honduras, Bolivia.[4]

Otro aspecto claramente restrictivo es el que coloca "pisos mínimos" en el número de trabajadores y de empresas, llegando hasta 30 y 5, respectivamente, en Honduras, con otros ejemplos limitativos destacados en Ecuador (15 y 3), y Costa Rica y Guatemala (20 y 5).

En estos marcos, el sindicalismo de Paraguay y Argentina ha observado procesos concretos de legalidad en que los criterios de aplicación de las normas a favor de la organización de trabajadores autónomos cambian en el tiempo (ver X.1). Asimismo, el caso venezolano ejemplifica sobre un proceso similar de resistencia: cuando la Inspectoría de Trabajo debió responder a pedidos de registro, argumentó que la ley se refería solo a los profesionales. De acuerdo a la principal organización del trabajo no dependiente, la solución apareció varios años después por vía indirecta.[5]

II.4 Derecho administrativo laboral

Existe también, según la experta de OIT María Luz Vega Ruiz, un desarrollo de los reglamentos administrativos vigentes en las ciudades en camino a un Derecho administrativo laboral, una nueva disciplina jurídica de carácter social, de naturaleza híbrida entre lo público y lo privado, que proporciona un cuasi marco laboral delimitante de la prestación de la actividad. Por ello, las actividades que se desarrollan en el espacio público, incluidas las de carácter autónomo, pueden encontrar un cauce de regulación, con cierto grado de formalización jurídica no laboral. Por otra parte, que esta normativa tenga una condición paralela y por fuera del derecho laboral, no impide que coincida y respete los niveles establecidos por aquél.

Este enfoque ya está presente en el mundo de las organizaciones representativas de los trabajadores ambulantes, tanto en el enfoque estratégico como en algunas manifestaciones prácticas. Un primer ejemplo proviene de la experiencia para-

[4] Algunas de las fórmulas utilizadas son las siguientes: "a los fines pacíficos" (Ecuador), "determinados trámites y reconocimientos públicos" (Colombia y Panamá), "facultad del Poder Ejecutivo para admitir o rechazar la inscripción de un sindicato" (Panamá), "registro con exigencias y toma de nota de sus directivas" (México), "en los casos y forma que señala la ley" (Chile), "interés público" (Honduras"; "supeditado a una resolución del Poder Ejecutivo" (Bolivia).

[5] El caso venezolano fue descrito por la Federación Única de Trabajadores No Dependientes y Afines de Venezuela (FUTRAND), afiliada a la CTV: en 1999, cuando la ley amplió la protección del Estado a los niños y adolescentes, incluyendo la capacidad para organizar sindicatos, como a esa edad era imposible alcanzar la calificación profesional, se dispuso de un resquicio legal, obteniendo el registro (cf. artículo de Blanca Llerena, en Castillo y Orsatti, op. cit.).

guaya, donde la CUT presentó, al momento de la preparación de la reforma constitucional de 1994, una propuesta (elaborada por el especialista Ramiro Barboza) dirigida a visualizar a los gobiernos municipales como "cuasi empleadores" de los trabajadores en la vía pública, en el sentido de que se establecen entre ambas partes "cuasi paritarias" derechos y obligaciones en términos de ingreso, condiciones y medio ambiente de trabajo. El mismo enfoque está presente en la organización Streetnet (ver XI.1), al enfatizar la necesidad de construir "estructuras de negociación" municipales.

III. TRABAJO A DOMICILIO

Como se mencionó en la introducción, en 1996 OIT aprobó una norma específica sobre trabajo a domicilio (Convenio 177, junto a la Recomendación 184), como resultado de actividades iniciadas tres años antes. En este marco, ha habido actividades promocionales de OIT en América Latina y Caribe: un estudio aplicado (OIT, 1999c), una guía educativa (OIT, 2004d) y dos seminarios dirigidos al sindicalismo: "Cadena Productiva, Trabajo a Domicilio y Organización Sindical" (Lima, 2001) y "Capacitación y educación sindical en torno al tema de cadenas productivas y trabajo a domicilio en América Latina" (Lima, 2003).

En el contexto de esta publicación, la particularidad de este colectivo es que se refiere tanto a trabajadores en relación de dependencia como a trabajadores independientes.

En esta sección se presentan elementos descriptivos sobre las características del trabajo a domicilio, su regulación y un resumen del contenido del Convenio 177.

III.1 Encuadre general

En los trabajos antes mencionados, OIT ha planteado el siguiente esquema general de análisis.

La revolución tecnológica y la mundialización de la economía implican una competencia cada vez más aguda entre las empresas, que se ven empujadas a flexibilizar las formas tradicionales de organización de la producción y del trabajo, con miras a lograr una mayor eficiencia. Una de las estrategias adoptadas es la externalización de la producción, convirtiéndose las grandes empresas en puntos de ensamblaje final de productos que son elaborados en una cadena de subcontratistas, en el mismo país o en el exterior. La externalización favorece también la producción flexible, en la búsqueda de adaptación a las fluctuaciones del mercado y a la atención de necesidades especiales de los clientes.

Mediante las cadenas, la empresa principal disocia la producción de las etapas de diseño y comercialización del producto. Por un lado, vende y distribuye bienes que llevan su marca; por otro, interviene en la fabricación solo al momento de establecer las características del producto, los procedimientos de producción, y

la tecnología a utilizar. Las cadenas articulan empresas especializadas de distintos tamaños, niveles de productividad y desarrollo tecnológico, y grados de formalidad, aunque es frecuente la presencia de pequeñas unidades, incluso algunas que operan en la escala de la subsistencia. Por ello, la subcontratación ha contribuido a la redefinición de la frontera y de la relación entre economía formal e informal, tradicionalmente concebidas como dos entidades separadas cohabitantes en un mismo contexto económico, que van estableciendo vínculos más estrechos.

Como resultado, ha venido aumentando la segmentación laboral, reduciéndose el número de asalariados que trabajan bajo condiciones y contratos regulares, y aumentando el de quienes se desempeñan bajo arreglos contractuales "atípicos", más flexibles y precarios, dispersos en diferentes lugares de trabajo. En este marco, aparece un nuevo auge del trabajo a domicilio, desmintiendo el enfoque tradicional por el cual se consideraba que era una forma destinada a desaparecer como resultado de la modernización económica.[6]

En esta nueva etapa, el trabajo a domicilio se presenta en todos los sectores económicos:

- En el primario, se presenta en el limpiado y empaquetado de pescado, procesamiento de productos agrícolas (arroz, habas, nueces, algodón, cría de aves y ganado), tabaco.
- En el secundario, se mantiene el trabajo a domicilio en los sectores intensivos en mano de obra en donde ha estado tradicionalmente concentrado (confección, calzado y textil). Actualmente, en el sector de la vestimenta trabajan más mujeres en su casa que en las fábricas. Asimismo, crece en importancia la producción de artesanía para la exportación, y se agrega trabajo a domicilio en la industria automotriz y electrónica, que emplean tecnología avanzada y se caracterizan por altos márgenes de productividad. En estos sectores, el trabajo a domicilio forma parte del modelo de empresa flexible y de los círculos de calidad establecidos a su interior. Por ejemplo, se construyen autopiezas mediante el ensamblaje a domicilio de componentes (limpiaparabrisas, partes plásticas de frenos, sistemas de cableado).

[6] En perspectiva histórica, el trabajo a domicilio existe desde la primera era del capitalismo, formando parte de la revolución industrial. Esta forma de trabajo absorbía principalmente a mujeres de bajos ingresos, casadas, con niños, necesitadas de un complemento a los ingresos del cónyuge. Representaba también una fuente de ingresos "respetable" para mujeres de clase medio-baja o mujeres solas (viudas, solteras). Incluso, el hecho de llevarse a cabo en la vivienda de la trabajadora, era visto como un factor de consolidación familiar. Más adelante, las opiniones prevalecientes sobre el trabajo a domicilio fueron en dirección a erradicarlo, al considerar que, más bien, sustraía a las mujeres de sus tareas domésticas y responsabilidades familiares, al tiempo que reducía las oportunidades de empleo en la fábrica para los hombres, debilitando su poder de negociación en materia de condiciones de trabajo y niveles de remuneración. La propia OIT, en los años veinte, condenó esta forma de trabajo e incitó a los Estados miembros a promover su eliminación. Luego, adoptó convenios sobre salario mínimo, limitación de la duración del trabajo, y trabajo nocturno, entre otros, que se referían únicamente al trabajo desempeñado en la fábrica u otro lugar distinto a la vivienda del trabajador, reforzando, de tal manera, la "invisibilidad" del trabajo a domicilio.

- En el terciario, aparece también una variedad de trabajo a domicilio vinculado a los servicios, algunos encuadrados en las "nuevas ocupaciones" ligadas a la tecnología de la información: el "teletrabajo" en el hogar (ver XIII); la promoción y venta telefónica de bienes y servicios desde el hogar. Se trata de una variante de los "centros de llamada", a analizar en otro módulo; la venta personalizada desde el propio hogar de cosméticos, productos de bazar, productos de nutrición. A veces se denomina a esta forma venta "puerta a puerta".

Si bien el trabajo a domicilio no está necesariamente vinculado con deficientes condiciones laborales, predominan las de menor calidad, identificadas (en el seminario del 2001) como las siguientes: invisibilidad laboral (además de estadística y sociopolítica); vulnerabilidad económica y social, por falta de protección social, inestabilidad del empleo y condiciones precarias de trabajo; aislamiento y dispersión geográfica; y dificultad para los trabajadores de identificarse como tal, así como para conocer los derechos que les asisten.

Un aspecto destacado es la alta incidencia de trabajo a domicilio realizado como ocupación secundaria. Esto guarda relación con la edad, el sexo y el estatus de los trabajadores, así como con el deterioro o estancamiento de los salarios reales. Esto último contribuye a que trabajadores ya ocupados decidan desempeñarse algunas horas como trabajadores a domicilio para complementar sus ingresos.

El actual trabajo a domicilio mantiene una presencia mayoritaria de mujeres, aunque menor que en el pasado, por el nuevo perfil sectorial: en la industria textil y de vestimenta, se mantiene la reproducción de los patrones de segmentación ocupacional por género que se observan en otros sectores del mercado laboral; en el trabajo a domicilio industrial, predominan los hombres, generalmente en un lugar especial de trabajo, adosado a la vivienda. En los servicios, se encuentra una presencia compartida de mujeres y hombres. Los hombres que se dedican al trabajo a domicilio tienden, en su gran mayoría, a ser jefes de familia y suelen tener mayor edad que las mujeres. Esto se debe a la diferente trayectoria laboral recorrida por los primeros antes de acceder a esta forma de trabajo. En general, los hombres se dedican al trabajo a domicilio, después de haber sido despedidos de un trabajo asalariado y en ausencia de otras oportunidades de empleo.[7]

[7] Existe también un doble perfil en cuanto a las condiciones de trabajo y salarios de hombres y mujeres. En las nuevas industrias, los hombres se benefician de condiciones similares e incluso mejores que los trabajadores de planta con tareas equivalentes, en cuanto a salarios (incluyendo a veces comisiones y bonos de productividad), movilidad ocupacional (vinculada a la escolaridad), contratos por escrito, beneficios y prestaciones sociales. En las industrias tradicionales, las mujeres deben aceptar una alta inestabilidad laboral, inexistencia de beneficios sociales, y contratos frecuentemente verbales. El pago es generalmente por pieza o a destajo y contra entrega, lo que determina jornadas laborales intensas, seguidas de períodos de desocupación. Las diferencias por sexo se achican en el trabajo a domicilio en el sector servicios, en el cual las mujeres tienen un mayor nivel de escolaridad e ingresos más altos.
Hombres y mujeres se benefician por igual de las condiciones menos exigentes del trabajo en el sector servicios, comparado con el industrial, por ejemplo en términos de duración de la jorna-

III. 2 Regulación

Con base en el estudio para algunos países latinoamericanos, dos son las tendencias en materia de protección jurídica a los trabajadores a domicilio que se perfilan:

- La existencia de leyes especiales en la materia o en la inclusión en los Códigos de Trabajo y leyes de empleo de disposiciones que reglamentan, hasta cierto punto, esta forma de trabajo.
- La extensión de la legislación laboral general a los trabajadores a domicilio por considerar su relación de empleo como contrato de trabajo.

En realidad, la vigencia y aplicación de las leyes y disposiciones adolece de amplias limitaciones:

- Es dificultoso el amplio registro del trabajo a domicilio, punto de partida de una política regulatoria eficaz.
- La fiscalización se hace difícil por el carácter disperso de esta forma de inserción laboral, y las restricciones legales en cuanto a la libre entrada de las autoridades de inspección en los lugares de trabajo de dichos trabajadores. El derecho a la inviolabilidad del domicilio, derecho consagrado en la Constitución de muchos países, constituye un serio impedimento al cumplimiento de las tareas de fiscalización.
- Las instituciones fiscalizadoras son inadecuadas para el control del trabajo a domicilio, porque no tienen el personal suficiente, y no se definen con claridad responsabilidades y funciones correspondientes al interior de los Ministerios de Trabajo, dando lugar a inacción y omisiones.
- El temor a perder el trabajo, entre los propios trabajadores, los lleva a una actitud cómplice, por la cual aceptan prácticas que violan la ley, como declarar remuneraciones inferiores a las efectivamente recibidas o la inscripción, a solicitud del empleador, del trabajador a domicilio en el registro de autónomos como condición para poder trabajar.

---

da, lo que se vincula a la distinta proporción de trabajo principal y secundario.
También revisten especial interés las diferentes ventajas que hombres y mujeres atribuyen al trabajo a domicilio:

- los hombres valoran principalmente la posibilidad de poder disponer de su tiempo y dividirlo, sin restricción alguna, entre actividades de diversión y tareas vinculadas al trabajo. Los ahorros en los gastos de transporte y de indumentos que se derivan del trabajo a domicilio son otros aspectos igualmente valorados. Los hombres, en general, sobre todo cuando no existen diferencias sensibles en cuanto hace a los ingresos, prefieren seguir trabajando en el hogar;
- las mujeres, por su parte, aprecian la posibilidad que el trabajo a domicilio les ofrece de compatibilizar sus responsabilidades domésticas y familiares con actividades remuneradas. Éstas manifiestan, en general, el deseo de trabajar fuera del hogar, una vez que cesan de existir las condiciones que las retuvieron en sus viviendas, para romper el aislamiento en el que viven y lograr una separación entre vida laboral y esfera privada.

- Los vínculos de parentesco, compadrazgo o amistad, que a menudo existen entre el dador de trabajo y el trabajador, diluyen también cualquier acción de denuncia o reivindicación. La importancia que la confianza y el trato de palabra tienen en las relaciones laborales en cuestión se combina con la dispersión y el aislamiento en los que los trabajadores de esta categoría suelen operar.
- A veces, el simple hecho de no trabajar más bajo la supervisión directa del empleador representa para el trabajador un claro indicio de su autonomía laboral. En otros casos, la multiplicidad de dadores de trabajo, aunque sean siempre los mismos, y pese al pago semanal, también contribuyen a afianzar la percepción de una supuesta independencia laboral.
- Cuando el trabajador a domicilio decide reivindicar y exigir el cumplimiento de sus derechos, los juicios laborales pueden representar un mecanismo inefectivo de reconocimiento y salvaguarda de los referidos derechos. Esto se debe a la dificultad de definir el concepto y el alcance del trabajo a domicilio, así como a la falta de registro, que dificulta la apertura del proceso, ya que la presentación de las evidencias es responsabilidad del trabajador, y a lo engorroso y costoso del procedimiento.
- Finalmente, se dan casos en donde la frontera entre autonomía y dependencia es difusa, por ejemplo, los trabajos que incorporan tecnología que anula la exigencia de la proximidad física entre el empleador y el trabajador, modificando por consiguiente los criterios, modalidades y mecanismos de supervisión y control.

En el plano jurídico, OIT considera que el principal desafío consiste en establecer cuándo corresponde aplicar la legislación laboral y cuándo la comercial, mediante la identificación del grado de subordinación y/o autonomía existente entre las partes. Los criterios utilizados para determinar la existencia de una relación de subordinación son varios, dependiendo del sistema jurídico vigente. El indicador más comúnmente empleado es el grado de control ejercido por el empleador sobre el trabajador. Pero la medición de dicho control plantea problemas. El empleador o dador de trabajo o intermediario no supervisa de manera directa el trabajo efectuado por el trabajador a domicilio, ya que éste opera en un lugar de su elección, ni tampoco ejerce ningún poder disciplinario ni fija el número de horas trabajadas a diario. La autonomía de la que goza el trabajador en cuanto hace a la organización de su trabajo no representaría, por consiguiente, un criterio suficiente para descalificar al trabajador a domicilio como trabajador dependiente.

La ambigüedad respecto al grado de subordinación/autonomía en la que opera el trabajador a domicilio radica principalmente en la polivalencia ocupacional de muchos de ellos: a menudo, un mismo individuo puede desempeñarse como trabajador asalariado en jornadas o temporadas específicas del año y producir directamente para el mercado el resto del año; asimismo, puede estar inserto en ambas formas de trabajo en el transcurso de un mismo día. Esto ocurre sobre todo cuando las ocupaciones y tareas efectuadas, bajo estas dos modalidades distintas de inserción laboral, son muy similares.

El trabajo intelectual, por su propia naturaleza, implica un cierto grado de autonomía del trabajador en materia de decisiones relativas no solo al uso y organización de su tiempo para sus actividades laborales, sino también en lo que hace al proceso a seguir y las características del producto o servicio.

Otro elemento que contribuye a esta ambigüedad son los arreglos contractuales consistentes en la autodeclaración como trabajadores por cuenta propia, por imposición de los empleadores o dadores de trabajo con miras a evitar cualquier presunción de dependencia laboral y evadir, de tal manera, el cumplimiento de obligaciones en materia fiscal y/o laboral. Esto exime al empleador de tener que pagar las cotizaciones del seguro social o a retribuir las vacaciones.

La fijación de los criterios para identificar el lugar en donde se realiza el trabajo a domicilio plantea desafíos adicionales. El lugar de trabajo del trabajador a domicilio suele coincidir con la vivienda del mismo o con locales adyacentes al hogar. Se dan situaciones, sin embargo, en las que diversos trabajadores deciden compartir talleres, centros u otros lugares, que no pertenecen al empleador; también puede darse el caso de trabajadores que realizan sus actividades productivas en los locales puestos a disposición por un "tallerista" que les asigna trabajo encargado por terceros; asimismo, puede ocurrir que miembros formales de una cooperativa, mantienen de facto una relación de subordinación respecto a una empresa subcontratante, trabajando en los locales de la cooperativa.

Es muy probable que empleados que trabajan para una empresa, en o desde sus casas, sean registrados como si trabajaran en la empresa. En otros casos, es el propio trabajador a domicilio que proporciona la dirección del empleador o dador de trabajo, enmascarando de tal manera su real situación ocupacional.

La percepción que tanto las mujeres como los demás miembros de la familia tienen respecto del valor o importancia económica de la actividad productiva realizada por las primeras tiene también obvias repercusiones sobre el registro de esta forma de empleo. A menudo, las trabajadoras a domicilio no se consideran trabajadoras. Esto ocurre, en particular, cuando el trabajo les es asignado por otro miembro del hogar y/o no reciben ninguna compensación por la tarea realizada. La actividad económica así desempeñada es percibida como una extensión de sus labores domésticas, como una "ayuda" al presupuesto familiar, y no como trabajo remunerado.

III.3 El Convenio 177

El Convenio comienza por definir al trabajador a domicilio como el que labora:

- En su domicilio o en otros lugares que escoja, distintos de los locales de trabajo del empleador.
- Con el fin de elaborar un producto o prestar un servicio conforme a las especificaciones del empleador, independientemente de quien proporcione el equipo, los materiales u otros elementos utilizados, a menos que esa

persona tenga el grado de autonomía y de independencia económica necesarios para ser considerada como trabajador independiente en virtud de la legislación nacional o de decisiones judiciales.

Por lo tanto, en la situación generalizada, estos elementos configuran una relación de subordinación o dependencia laboral:

- El pago se realiza por el trabajo incorporado en la producción de un cierto bien o servicio, y no por el valor del producto elaborado o el servicio brindado.
- Si bien es el trabajador quien elige el lugar de trabajo y decide cómo organizar su jornada laboral, es el empleador quien establece las características del producto o servicio, y fija los términos y las condiciones de entrega y pago del mismo.

El convenio proporciona un eje sistemático de políticas a ser defendidas por los sindicatos, que se puede sintetizar de la manera siguiente:

- Adoptar, aplicar y revisar periódicamente una política nacional en la materia, destinada a mejorar la situación de estos trabajadores, en consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores.
- Promover, en la medida de lo posible, la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y los otros, teniendo en cuenta sus características particulares y, cuando proceda, las condiciones aplicables a un tipo de trabajo idéntico o similar al efectuado en una empresa. La igualdad de trato deberá fomentarse, en particular, respecto de los derechos: a constituir o afiliarse a las organizaciones que escojan, y a participar en sus actividades; a la protección de la discriminación en el empleo y en la ocupación; a la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo; a la remuneración; a la protección por regímenes de seguridad social; al acceso a la formación; a la edad mínima de admisión al empleo; a la protección a la maternidad.
- Aplicar la política en esta materia mediante legislación, convenios colectivos, laudos arbitrales o cualquier otra vía procedente y compatible con la práctica nacional.
- Tomarse medidas apropiadas para que, siempre que sea posible, las estadísticas de trabajo abarquen el trabajo a domicilio.[8]
- Aplicar la legislación nacional en materia de seguridad y salud teniendo en cuenta las características propias de este trabajo, determinando las condiciones en que ciertos tipos de trabajo y la utilización de determinadas sustancias podrán prohibirse.
- Garantizar el cumplimiento de la legislación aplicable, mediante un sistema de inspección compatible con la legislación y la práctica nacionales.

[8] Ello se consigue por dos vías: 1. preguntando directamente en qué espacio físico trabaja, con la alternativa del propio domicilio; 2. preguntando sobre si se desplaza para trabajar.

- Prever y aplicar medidas ante casos de infracción de la legislación, incluyendo sanciones, cuando proceda. El convenio aclara también que, cuando esté permitido el recurso a intermediarios en el trabajo a domicilio, las responsabilidades respectivas de los empleadores y de los intermediarios deberán determinarse mediante la legislación o decisiones judiciales.

La Recomendación agrega otros elementos, de carácter tanto general como específico. Los de carácter general se refieren a que los gobiernos deberían designar una o varias autoridades encargadas de definir y aplicar la política nacional hacia el trabajo a domicilio, recurriendo en lo posible a órganos tripartitos u organizaciones de empleadores y trabajadores. Si estas organizaciones no existieran, deberían ser los mismos trabajadores y empleadores quienes tengan la oportunidad de dar a conocer sus opiniones.

En el plano organizativo, se plantea que:

- Deberían identificarse y suprimirse las restricciones legislativas o administrativas para: el ejercicio del derecho de los trabajadores a domicilio a constituir sus propias organizaciones, o a afiliarse a las que escojan y a participar en sus actividades; el ejercicio del derecho de las organizaciones a afiliarse a federaciones o confederaciones sindicales.
- Convendría adoptar medidas destinadas a fomentar la negociación colectiva como medio para fijar las condiciones de empleo y de trabajo de las trabajadoras a domicilio.

Los elementos referidos a temas específicos son:

Control del trabajo a domicilio. Las autoridades deberían: 1. disponer que se registren los empleadores que recurren a trabajo a domicilio, y en su caso los intermediarios que utilizan esos empleadores. Asimismo: los empleadores deberían llevar registros de todos los trabajadores a domicilio a los que dan trabajo, desglosado por sexo, y del trabajo encomendado a cada uno, en que se indica: el plazo fijado para su realización, la tasa de remuneración, los costos asumidos, en su caso, por el trabajador a domicilio y el importe de los reembolsos correspondientes; las deducciones efectuadas con arreglo a la legislación nacional, la remuneración bruta devengada, la remuneración neta pagada y la fecha del pago. Los trabajadores deberían recibir copia del registro antes mencionado; 2. en caso de violaciones graves o repetidas de la legislación aplicable al trabajo a domicilio, se deberían adoptar medidas apropiadas, incluida la posibilidad de que se prohíba dar el trabajo; 3. debería aplicarse la legislación nacional relativa a la edad mínima de admisión al empleo.

Remuneración. Deberían fijarse tasas salariales mínimas para el trabajo a domicilio, preferentemente a través de la negociación colectiva o en su defecto mediante decisiones de la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones antes mencionadas o los representantes de los trabajadores y empleadores; establecer otros mecanismos apropiados de fijación de salarios. Caso contrario, las tasas deberían fijarse mediante acuerdo entre el trabajador a domicilio y el empleador.

Asimismo: 1. cuando un trabajo determinado se paga a destajo, la tasa de remuneración debería ser comparable a la que percibe un trabajador ocupado en la empresa del empleador, o cuando no lo haya, en otra empresa de la rama de actividad y de la región correspondiente; 2. debería percibirse una compensación por: los gastos relacionados con su trabajo, como los relativos al consumo de energía y de agua, las comunicaciones y el mantenimiento de máquinas y equipos; el tiempo dedicado al mantenimiento de máquinas y equipos, al cambio de herramientas, a la clasificación, al embalaje y desembalaje y a otras operaciones similares; 3. haría que cuidar que las deducciones que pudieran hacerse en razón de un trabajo defectuoso o de materiales deteriorados, se determinen según criterios preestablecidos, y no sean injustificadas; 4. debería pagarse a la entrega de cada trabajo terminado o a intervalos regulares que no excedan de un mes; 5. tendría que considerarse al intermediario solidariamente responsable con el empleador del pago de la remuneración.

Seguridad y salud en el trabajo. La autoridad competente debería asegurar la difusión de directrices relativas a las disposiciones reglamentarias y las precauciones que los empleadores y trabajadores a domicilio habrán de observar en la materia, y ser traducidas a los idiomas que comprendan. Por su parte: 1. los empleadores deberían tener la obligación de: informar a los trabajadores acerca de cualquier riesgo relacionado con su trabajo, que conozca o debería conocer el empleador; señalarles las precauciones que fuese necesario adoptar; facilitarles la formación necesaria; garantizar que las máquinas, herramientas u otros equipos que faciliten a los trabajadores estén provistos de los dispositivos de seguridad adecuados; adoptar medidas razonables con el fin de velar porque sean objeto del debido mantenimiento; facilitar gratuitamente a los trabajadores el equipo de protección personal necesario; 2. los trabajadores deberían tener la obligación de: respetar las medidas prescritas en esta materia; cuidar razonablemente de su seguridad y salud, así como de las otras personas que pudieran verse afectadas por sus actos u omisiones en el trabajo, incluida la correcta utilización de los materiales, máquinas, herramientas y otros equipos puestos a su disposición. El trabajador a domicilio que se niegue a realizar un trabajo respecto del cual tenga motivos razonables para considerar que presenta un peligro inminente y grave para su seguridad o salud, debería ser protegido de las consecuencias indebidas de un modo compatible con la legislación y las condiciones nacionales. El trabajador debería informar cuanto antes al empleador acerca de la situación. Finalmente: en caso de peligro inminente y grave para la seguridad o salud del trabajador a domicilio, de su familia o del público, constatado por un inspector del trabajo u otro funcionario encargado de la seguridad, debería prohibirse la continuación del trabajo hasta que se adopten las medidas apropiadas para remediar la situación.

Horas de trabajo, períodos de descanso y licencias. El plazo fijado para terminar un trabajo no debería privar al trabajador a domicilio de la posibilidad de disfrutar de un tiempo de descanso diario y semanal comparable al que tienen los otros trabajadores. Deberían disfrutar de días festivos retribuidos, vacaciones anuales remuneradas y licencias por enfermedad pagadas, al igual que los otros trabajadores.

Seguridad social y protección a la maternidad. Los trabajadores a domicilio deberían recibir protección en materia de seguridad social mediante la extensión o adaptación de los regímenes existentes de seguridad social, así como la creación de cajas o regímenes especiales. También debería aplicarse la legislación nacional sobre protección a la maternidad.

Protección en los casos de terminación de la relación de trabajo. Debiera ser igual que la de los otros trabajadores.

Solución de conflictos. Deberían existir mecanismos para la solución de conflictos entre las dos partes y, cuando proceda, también el intermediario utilizado por el empleador.

La Recomendación también detalla sobre programas relativos al trabajo a domicilio, dirigidos a:

- Informar acerca de los derechos de los trabajadores, y de los tipos de asistencia que pueden recibir.
- Concientizar a las organizaciones de empleadores, de trabajadores, ONG y público en general.
- Facilitar la organización de los trabajadores en las organizaciones que escojan, incluidas las cooperativas.
- Ofrecer una formación lo más cercana posible al domicilio del trabajador, y que no requiera la posesión de calificaciones innecesarias.
- Mejorar la seguridad y la salud, por ejemplo facilitando su acceso a equipos, herramientas, materias primas y otros materiales indispensables que sean seguros y de buena calidad.
- Promover la creación de centros y redes, para proporcionarles información y servicios y disminuir su aislamiento.
- Facilitar el acceso al crédito, a mejores condiciones de vivienda y al cuidado de los niños.
- Contribuir al reconocimiento del trabajo a domicilio como una experiencia laboral válida.
- Incluir a los trabajadores a domicilio en zonas rurales.
- Adoptar programas específicos destinados a erradicar el trabajo infantil en el ámbito del trabajo a domicilio.
- Proporcionar la información en los idiomas que comprendan los trabajadores a domicilio.

IV. LA RECOMENDACIÓN 198 SOBRE LA RELACIÓN DE TRABAJO (2006)

A mediados de los años noventa, OIT comenzó un intento de contrarrestar "una tendencia creciente a sustituir el contrato de trabajo por contratos de otra naturaleza con miras a evadir la protección que dispensa el Convenio 158 sobre la terminación de la relación de trabajo" (Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones, 1995). En esta dirección, OIT propuso un convenio sobre trabajo en régimen de subcontratación, en cuanto esté desempeñado por una persona para una empresa usuaria, a través de un subcontratista o intermediario, en virtud de un acuerdo contractual distinto de un contrato de trabajo, en condiciones de dependencia o de subordinación efectivas con respecto a dicha empresa.

En el diagnóstico se destacaban el vacío legal que resulta de la utilización de esta forma, frecuentemente basada en contratos ficticios, con lo que se produce una evasión de la relación empleado-empleador y la atomización de los espacios de acción organizativos sindicales resultantes.

El objetivo era que estas formas laborales no fueran utilizadas con la finalidad de negar derechos o de eludir el cumplimiento de obligaciones previstas por la legislación laboral o de la seguridad social. A este efecto, los subcontratistas deberían: registrarse ante la autoridad competente u obtener una autorización de ella, demostrando su viabilidad y capacidad de cumplir con las obligaciones hacia los trabajadores; asumir, de forma repartida solidariamente con el intermediario y la empresa usuaria, la responsabilidad de cumplir las obligaciones contraídas para con estos trabajadores. En particular una protección adecuada en cuanto a: prevención de accidentes y daños para la salud, pago de servicios, cotización de seguridad social, negociación colectiva, tiempo de trabajo, discriminación y sindicalización.

La aprobación del convenio se vio frustrada por la negativa del sector de empleadores y varios gobiernos. Pero entre 1998 y 2003, la OIT avanzó en una estrategia centrada en un enfoque más general sobre los trabajadores necesitados de protección. Finalmente, la 95ª Conferencia (en el 2006) aprobó la Recomendación 198 sobre la relación de trabajo, en una votación dividida que demuestra el grado de debate que se mantiene alrededor de este tema.[9]

El siguiente es un resumen de los contenidos de la Recomendación (ver también un primer análisis desde ACTRAV en la región, por Rodríguez Calderón, 2006). En los anexos se presenta el texto completo de la Recomendación.

[9] La votación se resolvió por 329 votos a favor, 94 en contra y 40 abstenciones. A efecto comparativo, en la misma Conferencia otra votación referida a salud y seguridad en el trabajo fue aprobada por 455 votos, 2 en contra y 5 abstenciones. Las Recomendaciones son normas no sujetas a ratificación, pero los gobiernos tienen la obligación de someterlas a las autoridades competentes a efectos de que se adopten las medidas convenientes. Esta acción debe darse dentro de los doce meses siguientes a su adopción. Asimismo, la doctrina entiende que las Recomendaciones pueden o deben ser utilizadas para la interpretación e integración del Derecho.

Fundamentación. Existe una serie de dificultades al momento de determinar la existencia de una relación de trabajo, derivado de que: no resultan claros los derechos y las obligaciones respectivas de las partes interesadas, se presentan insuficiencias o limitaciones en la legislación, en su interpretación o en su aplicación, o se ha intentado encubrir la relación de trabajo. Esta última variante, se refiere a situaciones en las cuales los acuerdos contractuales pueden tener como consecuencia privar a los trabajadores de la protección a la que tienen derecho.

Lo concreto es que estas dificultades pueden crear graves problemas a los trabajadores interesados, a su entorno y a la sociedad en general. La incertidumbre acerca de la existencia de una relación de trabajo tiene que resolverse de modo que se garantice una competencia leal y la protección efectiva de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo de una manera conforme con la legislación o la práctica nacionales.

Política nacional de protección a los trabajadores vinculados por una relación de trabajo. Incluye las siguientes medidas:

- Proporcionar orientación sobre la manera de determinar eficazmente la existencia de una relación de trabajo y sobre la distinción entre trabajadores asalariados y trabajadores independientes.
- Luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas, en el contexto de, por ejemplo, otras relaciones que puedan incluir el recurso a acuerdos contractuales que ocultan la verdadera situación jurídica. Se entiende que existe una relación de trabajo encubierta cuando un empleador considera a un empleado como si no lo fuese, de una manera que oculta su verdadera condición jurídica, y que pueden producirse situaciones en las cuales los acuerdos contractuales den lugar a que los trabajadores se vean privados de la protección a la que tienen derecho.
- Adoptar normas aplicables a todas las formas de acuerdos contractuales, incluidas las que vinculan a varias partes, de modo que los trabajadores asalariados tengan la protección a que tienen derecho.
- Asegurar que las normas aplicables a todas las formas de acuerdos contractuales estipulen a quién incumbe la responsabilidad por la protección que prevén.
- Proporcionar acceso efectivo a procedimientos y mecanismos que sean expeditos, poco onerosos, justos y eficaces para la solución de controversias relativas a la existencia y las condiciones de una relación de trabajo.
- Asegurar el cumplimiento y la aplicación efectiva de la legislación sobre la relación de trabajo.
- Prever una formación apropiada y adecuada sobre normas internacionales del trabajo pertinentes, derecho comparado y jurisprudencia para la judicatura, los árbitros, los mediadores, los inspectores del trabajo y otras personas encargadas de la solución de controversias y del cumplimiento de las leyes y normas nacionales en materia de trabajo.

- Velar por asegurar una protección efectiva a los trabajadores especialmente afectados por la incertidumbre en cuanto a la existencia de una relación de trabajo, incluyendo a las trabajadoras, así como a los trabajadores más vulnerables, los jóvenes trabajadores, los trabajadores de edad, los trabajadores de la economía informal, los trabajadores migrantes y los trabajadores con discapacidades.

Asimismo, las políticas incluyen:

- Examinar a intervalos apropiados y, de ser necesario, clarificar y adaptar el ámbito de aplicación de la legislación pertinente, a fin de garantizar una protección efectiva a los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo.
- Definir la naturaleza y el alcance de la protección otorgada a los trabajadores vinculados por una relación de trabajo por la legislación o la práctica nacionales. Esta legislación o práctica debería ser clara y adecuada a fin de asegurar la protección efectiva de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo.
- Consultar con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.

Se aclara también que esta política no debería interferir en las verdaderas relaciones civiles y comerciales.

Determinación de la existencia de una relación de trabajo. El elemento principal para esta tarea es atenerse a los hechos relativos a la ejecución del trabajo y la remuneración del trabajador, sin perjuicio de la manera en que se caracterice la relación en cualquier arreglo contrario. En este marco, deberían promoverse métodos claros de orientación a los actores sociales. Uno primero se refiere a:

- Admitir una amplia variedad de medios para determinar la existencia de una relación de trabajo, lo que incluye: consagrar una presunción legal de la existencia de una relación de trabajo cuando se dan uno o varios indicios y determinar qué trabajadores con ciertas características deben ser considerados, en general o en un sector determinado, como trabajadores asalariados o como trabajadores independientes.
- Precisar con claridad las condiciones que determinan la existencia de una relación de trabajo, por ejemplo, la subordinación o la dependencia.
- Definir en la legislación, o por otros medios, indicios específicos que permitan determinar la existencia de una relación de trabajo, como los que se mencionan de inmediato.

En segundo lugar, se recomienda considerar el hecho de que el trabajo:

- Se realiza según las instrucciones y bajo el control de otra persona.
- Implica la integración del trabajador en la organización de la empresa.
- Es efectuado única o principalmente en beneficio de otra persona.

- Debe ser ejecutado personalmente por el trabajador, dentro de un horario determinado, o en el lugar indicado o aceptado por quien solicita el trabajo.
- El trabajo es de cierta duración y tiene cierta continuidad, o requiere la disponibilidad del trabajador.
- Implica el suministro de herramientas, materiales y maquinarias por parte de la persona que requiere el trabajo.
- Se paga con una remuneración periódica al trabajador.
- Dicha remuneración constituye la única o la principal fuente de ingresos del trabajador.
- Incluye pagos en especie tales como alimentación, vivienda, transporte, u otros.
- Genera derechos como el descanso semanal y las vacaciones anuales.
- La parte que solicita el trabajo paga los viajes que ha de emprender el trabajador para ejecutar su trabajo.
- No existen riesgos financieros para el trabajador.

Competencias. La solución de controversias sobre la existencia y las condiciones de una relación de trabajo debería ser competencia de los tribunales del trabajo o de otros tribunales o de instancias de arbitraje a los cuales los trabajadores y los empleadores tengan acceso efectivo, de conformidad con la ley y la práctica nacionales.

La autoridad competente debería adoptar medidas para garantizar el cumplimiento y la aplicación de la legislación relativa a la relación de trabajo, por ejemplo, a través de los servicios de Inspección del Trabajo, en colaboración con la administración de la seguridad social y las autoridades fiscales.

Las administraciones nacionales del trabajo y sus servicios conexos deberían supervisar periódicamente sus programas y dispositivos de control del cumplimiento.

Deberían también establecerse medidas eficaces destinadas a eliminar los incentivos que fomentan las relaciones de trabajo encubiertas.

Se requiere también promover el papel de la negociación colectiva y el diálogo social, entre otros, como medios para encontrar soluciones a las cuestiones relativas al ámbito de la relación de trabajo a escala nacional.

Seguimiento y aplicación. Debería disponerse de un mecanismo de seguimiento de la evolución del mercado de trabajo y de la organización del trabajo, y ofrecer asesoramiento para la adopción y aplicación de medidas relativas a la relación de empleo en el marco de la política nacional.

En este mecanismo, las organizaciones sindicales y empresariales deberían ser consultadas en el marco antes mencionado, con la frecuencia necesaria y, cuando sea posible y útil, sobre la base de informes de expertos o estudios técnicos.

El análisis debería extenderse al ámbito transnacional, mediante contactos sistemáticos y el intercambio de información sobre esta cuestión con otros Estados.

V. TRABAJADORES MIGRANTES

Como ya se anticipó, en su documento sobre colectivos laborales con dificultades especiales para sindicalizarse, del 2004, OIT ha incluido a los trabajadores migrantes, aplicando así un enfoque transversal, que da cuenta de múltiples colectivos laborales clasificados desde el punto de vista de la ocupación y el sector de actividad. Su incorporación obedece a que es uno de los grupos a los que a menudo se deniega el derecho de organización, en la legislación o en la práctica. Incluso en los casos en que no existen obstáculos jurídicos, se enfrentan a dificultades especiales, entre otras cosas, por el desconocimiento de sus derechos y el temor a tener problemas con sus empleadores o con la policía.

Ese mismo año, la Conferencia presentó un informe sobre este colectivo (OIT, 2004c), y sobre su base, aprobó una resolución promotora de políticas públicas nacionales e internacionales superadoras de la actual situación. En tal marco, la OIT se comprometía a la presentación de una propuesta de marco multilateral al año siguiente.

Para la OIT, el fenómeno de las migraciones laborales es objeto de una creciente atención internacional, ante la evidencia de que, entre las múltiples manifestaciones de la globalización, el desplazamiento de personas está también aumentando fuertemente, si bien a mucha distancia de los flujos del comercio y la inversión. Los enfoques progresistas sobre la migración siempre han destacado la importancia de su contribución económica (especialmente en relación a inserciones laborales no cubiertas por la población original), y cultural, además de ser en sí misma una expresión de las libertades individuales, al permitir ejercer la voluntad sobre el lugar y la circunstancia en que se desea vivir.

El problema es que los países industrializados no han aceptado de forma amplia la libre movilidad de la mano de obra, ya que, si bien tienen crecientes necesidades de trabajadores extranjeros por sus tendencias demográficas decrecientes, desean regular su flujo, convirtiendo en cierta medida a la política migratoria en una política de empleo coyuntural. Por lo tanto, al aspecto cuantitativo mencionado se agrega otro cualitativo, en tanto son evidentes las "partes oscuras" de la migración contemporánea, es decir, su condición irregular y a veces delictiva, junto a todo tipo de factores discriminatorios en el país de destino, incluyendo la precariedad laboral y las malas condiciones de vida. Las migraciones se han convertido entonces en una de las cuestiones sociales y económicas más críticas y complejas de esta época, ya que no solo comprenden el movimiento de personas sino también temas relacionados como el de las libertades individuales, la cohesión social, el crecimiento económico y las relaciones interestatales.

Desde el sindicalismo mundial, en los años previos, la CIOSL venía acompañando este proceso, con una resolución congresal y una conferencia internacional.

En esta sección se presentan ambos antecedentes.

V.1 El Marco multilateral de la OIT

Avances anteriores

La preocupación intergubernamental por el tema data de cincuenta años, pudiéndose identificar los siguientes episodios, correspondientes a distintas organizaciones internacionales:

1. Entre la segunda posguerra y los años setenta, es la OIT quien adopta decisiones en la materia:

- Inicialmente, aprobó el Convenio 97 de 1949, correspondiente al período histórico en que los países europeos tenían interés en facilitar el movimiento de excedentes de mano de obra, por lo que el centro era colocado en las normas aplicables a la contratación de trabajadores migrantes.
- Posteriormente, en 1975, el Convenio 143 ya reflejaba la preocupación, en coincidencia con la crisis petrolera de 1973, por el aumento del desempleo y la migración irregular, por lo que se hacía hincapié en el control de los flujos migratorios.

En las Américas, la situación nacional más frecuente es la de la no ratificación de ninguno de los tres instrumentos. Otro grupo de once países han ratificado solo el Convenio 93 (Brasil, Cuba, Dominica, Bahamas, Barbados, Granada, Jamaica, Santa Lucía, Guyana y Trinidad Tobago). La Convención ha sido ratificada por siete países (México, Bolivia, Colombia, El Salvador), algunos junto al Convenio 93 (Ecuador, Uruguay, Guatemala y Belice). Venezuela es el único país que ha ratificado el Convenio 143 (además del Convenio 97).

2. En los años noventa, se suceden nuevos acontecimientos, ahora desde Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio (OMC), y otra vez la OIT:[10]

- Naciones Unidas aprobó, en 1990, la Convención Internacional sobre Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares, que expresa (de acuerdo a la propia OIT) de manera más amplia el principio de la igualdad de trato entre trabajadores migrantes y nacionales, en relación a los ingresos, otras condiciones de trabajo y políticas sociales; otorga a los migrantes derechos más amplios en cuanto a la transferencia de sus ahorros; y establece un nivel más claro de protección en relación con la expulsión.
- La OMC aprobó, en 1995, el inicio de la negociación por un Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS), el cual incluye un "modo" (el

[10] Esta es también la década en que se avanza en la libre circulación de personas en la Unión Europea (ver sección XI.1).

cuatro) específicamente referido a los desplazamientos temporarios de ciertos trabajadores para suministrar servicios personales, en el marco de contratos.

- OIT también inicia un nuevo período de revisión de su enfoque, al destacar que había cambiado el contexto internacional, y que se observan por ello varias lagunas en las normas existentes, en particular la no distinción entre migrantes permanentes y los temporarios, y la falta de una concepción de política nacional de migraciones.[11]

3. A partir del 2000, se desarrolla el dinámico proceso actual, desde Naciones Unidas y específicamente la OIT:

- Naciones Unidas: 1. estableció el Día Internacional del Migrante (el 18 de diciembre); 2. aprobó la Convención contra la Delincuencia Organizada Trasnacional, que se refiere a la trata de personas y a la transferencia ilícita de migrantes por tierra, mar y aire; 3. realizó la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001). Es también en este período (2002) en que entra en vigor la Convención de NU, al alcanzarse las 22 ratificaciones requeridas.
- OIT: 1. en el 2002, su Consejo de Administración solicitó una discusión general sobre los trabajadores migrantes, para producir recomendaciones tendientes a la mejora de su protección. Como se verá más adelante, también en el caso de los convenios internacionales del trabajo es escaso el grado de ratificación acumulado. Previamente, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización de la OIT presentó su informe de conclusiones, que venía elaborándose desde hacía dos años, el cual también se ocupaba del tema migratorio; 2. en el 2004, la Conferencia aprobó las "Conclusiones sobre un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada", que incluye un plan de acción para el período 2004/7. La principal decisión consistía en la elaboración de un instrumento marco multilateral, la creación de una comisión permanente sobre migraciones dentro del Consejo, y el establecimiento de un foro de diálogo tripartito y coherencia política sobre este tema. Este Marco Multilateral para las Migraciones Laborales fue presentado finalmente en noviembre 2005 (OIT, 2005).

[11] La OIT, a través de una comisión especializada: 1. aprobó un nuevo mecanismo, conocido como "estudios de modalidades y prácticas", para resolver casos de persistente abuso de los trabajadores migrantes al margen de los procedimientos basados en los convenios (1996); 2. aprobó directrices sobre medidas especiales de protección de los trabajadores migrantes temporales (1997); 3. propuso una revisión completa de los dos convenios, y su refundación en uno nuevo (1999).

Características del Marco multilateral

Es un marco no vinculante, basado en los principios enunciados en los instrumentos internacionales pertinentes, en las directrices de políticas internacionales y regionales, y en el examen de prácticas en la materia en distintas regiones del mundo. El objetivo del Marco es ofrecer orientaciones prácticas a los gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores en relación con la formulación, el fortalecimiento y la aplicación de políticas de migraciones laborales nacionales e internacionales, pudiendo también servir de guía a otras partes interesadas. Las disposiciones del Marco no limitan las obligaciones derivadas de la ratificación de cualquier convenio de OIT

Las directrices específicas son:

- Propiciar el intercambio de información entre los gobiernos sobre cuestiones relativas a las migraciones laborales.
- Fomentar el diálogo y la cooperación intergubernamental sobre políticas de migraciones laborales.
- Promover la concertación de acuerdos bilaterales y multilaterales entre países de destino y origen que aborden los distintos aspectos de las migraciones laborales, como los procedimientos de admisión, los flujos, las posibilidades de reunificación familiar, la política de integración y los retornos;
- Fomentar la asistencia para el desarrollo a proyectos y programas que generen o incrementen las oportunidades de trabajo decente para las personas de los países en desarrollo.
- Promover la función de la OIT como organismo principal en materia de migraciones laborales, en particular en interacción con otros órganos regionales e internacionales que se ocupan directa o indirectamente de cuestiones relativas a las migraciones laborales.

Las políticas recomendadas se refieren a: una base global de conocimientos; una gestión eficaz de las migraciones laborales; una protección de los trabajadores migrantes; una prevención de prácticas migratorias abusivas y protección contra las mismas; la integración e inclusión sociales, y la vinculación positiva entre migraciones y desarrollo, en el sentido de reconocer y aprovechar al máximo la contribución de las migraciones laborales al empleo, el crecimiento económico y el desarrollo, en beneficio tanto de los países de origen como de destino.[12]

El Marco incluye un proceso de seguimiento por parte de los gobiernos, en consulta con las organizaciones sociales, para que preparen informes quinquenales

[12] Este último aspecto ha sido desarrollado posteriormente, dando lugar al concepto de "codesarrollo". De este proceso ha participado también el sindicalismo europeo, por ejemplo la UGT española, que en mayo del 2005 realizó, a través del ISCOD, el seminario "Migración y Desarrollo: el papel de los sindicatos en las políticas de codesarrollo: una reflexión para la acción". El tema ha sido también incorporado a las Cumbres Iberoamericanas de 2005/6, en los mismos términos.

sobre sus efectos, luego de una primera entrega a los dos años. Estos informes deberían permitir la identificación de nuevas cuestiones y problemas, en particular las nuevas tendencias y características de los flujos de migraciones laborales y del empleo, y prácticas óptimas de protección a los trabajadores migrantes. Sobre esta base, la OIT realizará un Examen de las Migraciones Laborales Mundiales, que será a su vez analizado por un foro tripartito, para que formule recomendaciones al Consejo de Administración. Uno de los resultados será la actualización periódica de los perfiles de buenas prácticas.

Cuestiones sindicales y organizativas

Respecto de la dimensión específicamente sindical y organizativa, el Marco ha incluido una serie de consideraciones, que se sistematizan a continuación (para aplicaciones concretas, ver XII).

En el plano internacional, los sindicatos en general, y las organizaciones de trabajadores migrantes en particular, aparecen como uno de los sujetos de diálogo y cooperación intergubernamental sobre políticas de migraciones laborales. También se plantea establecer mecanismos para la celebración de consultas tripartitas a escala regional, internacional y multilateral. Finalmente, se promueve la concertación de acuerdos bilaterales entre las organizaciones de trabajadores de los países de origen y de destino en los que se prevea el intercambio de información y la transferencia de afiliaciones.

En el plano nacional, se recomienda a los gobiernos:

- Adoptar, aplicar y hacer cumplir leyes y políticas destinadas a garantizar a los trabajadores migrantes el derecho de constituir sindicatos, afiliarse a ellos y ocupar cargos en esas organizaciones, protegerles contra la discriminación basada en sus actividades sindicales, y garantizar la observancia de esos derechos por parte de las organizaciones de empleadores y trabajadores.
- Facilitar el establecimiento de asociaciones de trabajadores migrantes.
- Establecer redes entre las organizaciones nacionales de trabajadores de los países de origen y de destino para garantizar que se informe a los trabajadores migrantes de sus derechos, y que se les brinde asistencia durante el proceso de migración.

De forma vinculada, los gobiernos también deberían:

- Establecer centros nacionales regionales para elaborar y aplicar medidas destinadas a facilitar la integración de los trabajadores migrantes y sus familias, en consulta con los representantes de los trabajadores migrantes y con los interlocutores sociales.
- Asegurar la solidaridad entre trabajadores extranjeros y nacionales.
- Cooperar con los empleadores para integrar a los migrantes en lugares de trabajo multiculturales.

- Obtener el acceso a foros de política para garantizar que se tomen en consideración las opiniones de los trabajadores migrantes.
- Ayudar, en los países de origen, a los migrantes para que obtengan información precisa y exhaustiva sobre las oportunidades de empleo y los derechos de los trabajadores en los países de destino.

OIT dedica un párrafo a los desafíos políticos y prácticos de los empleadores de trabajadores extranjeros, en cuanto a: 1. Seleccionar, contratar y asegurar la entrada de los trabajadores a través de canales regulares; 2. Evitar procedimientos administrativos complejos y largos; 3. Ocuparse del control de documentos; 4. Correr el riesgo de que se impongan sanciones por emplear a trabajadores migrantes sin autorización; 5. Gestionar las relaciones en lugares de trabajo multiétnicos; 6. Asegurar la formación adecuada y la protección en el lugar de trabajo en entornos multilingües.

V.2 El enfoque del sindicalismo internacional sobre las migraciones laborales

En el mismo período en que se aceleró la intervención de Naciones Unidas (incluyendo OIT) en el tema migratorio, el sindicalismo internacional de la CIOSL efectuó su propia toma de conciencia sobre el tema mediante una resolución de su XVII Congreso (Durban, abril 2000), seguida al año siguiente por un seminario internacional que aprobó un documento , y dio origen a un plan de acción (CIOSL, 2001). Posteriormente, al alcanzarse la vigencia de la Convención de Naciones Unidas (en el 2003), CIOSL consideró que ello traería un "giro decisivo", si bien señalaba también su preocupación por el hecho de ninguno de los principales países de acogida de América del Norte y Europa la han ratificado, así como otros países que reciben buena cantidad de inmigrantes (Australia, Japón, Israel).

La nueva Confederación Sindical Internacional (CSI), fundada en noviembre del 2006, situó la cuestión de la lucha contra todo tipo de discriminación entre sus principales prioridades de acción. Casi inmediatamente (diciembre 2006), ha definido un "Plan de Acción Sindical para defender los derechos de los migrantes", como resultado del Taller "Organización de los Trabajadore/as Migrantes y Promoción de sus Derechos".

Este plan gira en torno a cuatro prioridades: la promoción y protección de los derechos, la sindicalización, el desarrollo sostenible y la sensibilización. En este marco, estipula las medidas concretas que deben tomarse en el nivel nacional, regional e internacional, dentro del movimiento sindical mismo pero también en colaboración con otros sectores de la sociedad civil.

Asimismo, CSI plantea seis campos de acción:

- Igualdad de trato en el trabajo y acceso a los servicios públicos.
- Igualdad de género y transversalización de cuestiones de género.

- Integración de las cuestiones relacionadas con los trabajadores migrantes en todas las políticas/actividades sindicales, así como en las negociaciones tripartitas y los convenios colectivos.
- Trabajo decente y eliminación de todas las formas de discriminación.
- Transversalización del trabajo contra el racismo y la xenofobia.
- Promoción de los derechos culturales.

Entre los trabajadores migrantes se incluye explícitamente a los trabajadores domésticos, los trabajadores de la economía informal y en las formas atípicas de empleo.

En el plano nacional y regional, el plan promueve:

- Promoción del trabajo decente hacia los migrantes, incluyendo la defensa de la igualdad entre los trabajadores migrantes y los nacionales. Incluye una campaña de ratificación de los Convenios 97 y 143 de la OIT, y de la Convención de Naciones Unidas, inclusión de los trabajadores migrantes en las legislaciones nacionales, labores de defensa y presión a los gobiernos, promoción directa ante la opinión pública y los trabajadores, participación en organismos tripartitos.
- Defensa y elaboración de políticas migratorias, garantizando transparencia y rendimiento de cuentas, procesos seguros y éticos, inclusión de contratos normalizados y eliminación del trabajo forzoso (como la servidumbre por deudas), servicios temporales (incluyendo la reunificación familiar), abaratamiento de las remesas, información previa en los países de salida, involucramiento de servicios públicos, por ejemplo las oficinas de correos, y combate a la fuga de cerebros y el desperdicio de talentos.
- Ofrecimiento a los trabajadores migrantes de información y formación sindical pre y post emigración respecto a sus derechos, incluyendo datos en línea y el establecimiento de centros especializados.
- Revisión de los estatutos sindicales para garantizar a los trabajadores migrantes plena membresía y participación, incluyendo derecho a voto.
- Acuerdos de asociación entre sindicatos nacionales en los países de origen y de acogida, incluyendo el envío de misiones y la realización de reuniones periódicas para evaluar los progresos.
- Cooperación con ONG regionales y otras organizaciones de la sociedad civil.

En el campo internacional, CSI se compromete a:

- Conferencia mundial sobre mano de obra migrante.
- Cursos de formación en la OIT sobre sindicalización de migrantes, y desarrollo de manuales.
- Elaboración de un texto estándar para acuerdos de asociación.

- Recomendación a las FSI de una política de transferencias de afiliación al país de acogida, e incorporación del tema a acuerdos marco internacionales.
- Trabajo con la OIT, para reforzar el enfoque basado en los derechos.
- Influencia en la Organización Internacional de Migraciones (OIM).
- Elaboración de un texto estándar para los acuerdos de asociación.
- Participación de las Federaciones Sindicales Internacionales, asegurando que sus los acuerdos marco internacionales incorporen el tema.
- Solidaridad internacional para presionar a los gobiernos porque eliminen las prácticas incorrectas, ratifiquen convenios y establezcan leyes adecuadas.
- Influir en las políticas del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio y los tratados comerciales regionales para que se incluyan las normas fundamentales del trabajo, y que comprendan el impacto de sus políticas sobre los trabajadores.
- Lucha por una globalización justa y combate a las políticas neo-liberales que perjudican a los trabajadores y los empujan a emigrar.

En el campo sindical, la estrategia de CIOSL en el 2001 planteaba el siguiente detalle, que incluye algunos contenidos diferentes o más detallados:

- Campañas especiales para organizar a los trabajadores migrantes, comprendiendo los indocumentados.
- Democratización de las estructuras sindicales, para eliminar las barreras de acceso y la plena integración de los migrantes a todos los niveles, incluyendo los cargos directivos.
- Campañas de sensibilización a través de manifestaciones, reuniones públicas, asambleas, prensa, actividades de formación sindical y medios de comunicación respecto de la contribución de los migrantes enriqueciendo a las culturas nacionales y la consolidando las economías.
- Redes con organizaciones de migrantes, apoyándolas activamente y elaborando estrategias y programas de acción conjuntos.
- Alianzas con empleadores para combatir el racismo en el lugar de trabajo.
- Programas de tutoría con sindicalistas para asistir a los migrantes en su acceso a ocupaciones profesionales y al mercado laboral en general.
- Integración en los convenios colectivos de cláusulas dirigidas a poner fin a la discriminación y asegurar la igualdad de oportunidades y de trato para los migrantes, en particular: disposición de formación profesional y a largo plazo; licencia con goce de sueldo para el aprendizaje de idiomas, inclusive en el lugar de trabajo; implementación de medidas de acción afirmativa; licencia por razones religiosas y culturales; procedimientos claros de resolución de conflictos tanto en el trato de las víctimas del racis-

mo como en su indemnización; educación y formación antirracista y multicultural para todos los trabajadores y personal.

En este campo, desde fines del 2006 dos afiliadas de ORIT en Las Americas, la CTRN de Costa Rica y la CST de Nicaragua, ya han alcanzado un acuerdo para el trabajo conjunto respecto de la migración de nativos del segundo país al primero.

VI. OTROS COLECTIVOS

Como ya se anticipó, en los últimos años OIT ha destacado a cinco colectivos laborales con dificultades especiales para sindicalizarse (OIT, 2004b, op. cit): además de los trabajadores migrantes ya analizados, se incluye a los trabajadores del sector público, trabajadores rurales, trabajadores de zonas francas y trabajadores domésticos.

Se trata de situaciones de muy diferentes características:

- Para los trabajadores del sector público, se observa una extensión del trabajo precario y la subcontratación, con el resultado de un deterioro de las condiciones de trabajo. En los países en desarrollo, muchos trabajadores del sector están insuficientemente remunerados y sus salarios se pagan a veces con meses de retraso. A raíz de esta situación, una parte de los trabajadores tiene dos y a veces más empleos o ejercen una actividad generadora de ingresos paralela. Todo ello redunda negativamente en los niveles de afiliación sindical (para un trabajo reciente de ámbito regional ver Villarroel, 2005).
- En el caso de los trabajadores agrícolas, se encuentra una gran variedad de modalidades de empleo, desde los trabajadores asalariados a los arrendatarios, los aparceros y los pequeños agricultores que trabajan para sí mismos sus explotaciones. Comparativamente, solo el 40% de este total son asalariados. Son frecuentes las condiciones de trabajo difíciles y las bajas remuneraciones. Existen obstáculos inherentes a la naturaleza del empleo, como la ubicación remota y dispersa de los lugares de trabajo, la naturaleza temporal del trabajo, la falta de comunicación y los obstáculos lingüísticos.

OIT destaca también dos situaciones que se presentan en algunos países en materia de legislación laboral, y que afectan la sindicalización de los trabajadores agrícolas, dada la estructura productiva y de empleo prevaleciente:

- Cuando la legislación que garantiza el derecho de sindicalización no se aplica sobre las empresas de pequeña escala, siendo que éstas son las que prevalecen en el sector agrícola.[13]

[13] Este planteo es totalmente aplicable también a la producción en pequeña escala del medio rural, que no es objeto de este estudio. Para un estudio clasificatorio de los distintos tipos de "trabajadores del campo" y sus organizaciones, ver Hernández Álvarez, 1990.

- Cuando la legislación exige que los sindicatos han de representar al menos a la mitad de la fuerza de trabajo de una empresa o unidad de negociación a fin de ser reconocidos, siendo que en el sector agrícola existe una presencia importante de trabajo ocasional, que obliga a desplazamientos de un puesto de trabajo a otro, y no necesariamente en la misma localidad (los países que presentan esta situación en la región son República Dominicana, Ecuador, Jamaica, Perú y Venezuela).

En los países que dependen fuertemente de mano de obra extranjera para realizar las tareas agrícolas, se agregan obstáculos adicionales a la sindicalización por las barreras idiomáticas y el miedo a la expulsión, cuando se trata de trabajadores indocumentados. Además, la sindicalización se ha hecho aun más difícil a raíz de que, crecientemente, se recurre a contratistas de mano de obra y aumenta la importancia de proveedores independientes.

- Respecto de los trabajadores de zonas francas, aunque en la mayoría de los países donde están instaladas se aplica la legislación nacional en materia laboral y de relaciones de trabajo, sin embargo se observan restricciones a los derechos sindicales, falta de aplicación práctica de la legislación laboral y ausencia de organizaciones de trabajo. El funcionamiento actual de las cadenas de producción mundiales hace que los trabajadores y las empresas de zonas francas tengan problemas a menudo para cumplir plazos de producción y requisitos de fijación de precios muy estrictos. Se agregan también problemas logísticos, en cuanto muchas zonas están alejadas de los centros de población, y los trabajadores se alojan en la propia zona o en sus cercanías. Esta situación puede dificultar a los activistas la comunicación con los trabajadores, y aumentar el temor entre estos últimos a ser castigados por afiliarse a un sindicato.

Esta sección analiza de forma detallada el último colectivo mencionado, haciendo referencia a las trabajadoras del hogar. Asimismo, agrega otros dos respecto de los cuales OIT se ha ocupado también de forma episódica: las trabajadoras sexuales, y los "ex trabajadores" jubilados.[14]

VI.1 Trabajadoras del hogar

Actualmente, OIT actúa en relación a este colectivo en relación a diversas problemáticas que se presentan, como el trabajo infantil y las migraciones (este último fue el objetivo del seminario regional del 2005 antes mencionado). Destacando aquí la dimensión laboral y organizativa, OIT ha señalado que las trabajadoras domésticas (o trabajadoras del hogar, como se tiende a denominarlas actualmente):

[14] La referencia al sexo femenino en la terminología aquí utilizada para dos de los tres colectivos considerados es para focalizar en su principal característica observable en la práctica, conociendo que proporciones muy inferiores corresponden a trabajadores del sexo masculino.

- Enfrentan un vacío legal en términos de su situación jurídica, que suele justificarse invocando el principio de no intervención del Estado en la esfera privada, con lo que esta forma laboral ha quedado relegada a una zona difusa entre las relaciones mercantiles y no mercantiles.
- Tienen una particular dificultad para organizarse y reclamar sus derechos por la naturaleza personal de la relación entre el empleador y el empleado, así como por la extrema dependencia del segundo respecto del primero. Las pautas de convivencia de la trabajadora doméstica crean en ésta una dependencia psicológica y de facto respecto de su empleador. La cohabitación alienta la percepción de que la trabajadora forma "parte de la familia", y provoca una situación ambigua en la que no es fácil trazar la línea divisoria entre la relación personal y la laboral. Por esta razón, es difícil que los empleadores reconozcan sus derechos, y que las trabajadoras los reclamen.

Otro aspecto importante se refiere a la categorización de la trabajadora doméstica como trabajo informal. Cuando la OIT regional acuñó el concepto de "sector informal", al principio de los años setenta, consideró al trabajo remunerado del hogar como uno de sus componentes, poniendo el foco en las muy deficientes características sociolaborales, que las asimilaban al resto.[15] La nueva definición ampliada de empleo informal adoptada por OIT en el 2002 mantiene al trabajo del hogar en el universo de la informalidad, aunque solo en la medida en que no esté registrado. De todas formas, el elevado grado de situaciones en que no se reúnen estas condiciones lleva a que su presencia se mantenga con pocos cambios, aunque obviamente respecto de un universo diferente y mayor.

En verdad, resulta obvio que el trabajo doméstico tradicional ("puertas adentro") tiene características particulares (el tipo de empleador, el lugar de trabajo, elementos del viejo "trabajo en servidumbre", como el pago en especie –vivienda, alimentos–) colisionan con la definición tradicional de sector informal. En este contexto, la experta María Luz Vega Ruiz ha sugerido la conveniencia de considerar al empleo doméstico como un "tercer sector", para destacar que no es informal pero tampoco formal.

En cualquier caso, existe amplio consenso en considerar como elemento principal de esta forma de trabajo su condición asalariada, de donde se deriva inmediatamente un énfasis sobre su laboralización, incorporándose a los códigos de trabajo, para sacarla de su situación relegada en estatutos especiales, que ha sido la tradición jurídica. Incluso, se ha destacado (en estudios especializados de la CEPAL, desde autores como Arturo León, Irma Arriagada y Teresa Valdés) que el

[15] No existen aún estudios estadísticos regionales de largo aliento sobre las trabajadoras del hogar. Un inportante intento, basado en encuestas, fue realizado por la ya mencionada CONLACTRAHO sobre varios países (República Dominicana, Guatemala, Brasil, Costa Rica, México, Perú y Bolivia) (CONLACTRAHO, 2004) destaca como elementos característicos entre las trabajadoras del hogar los siguientes: superior proporción de trabajadoras "internas" (entre 60 y 90%); en algunos países, como Guatemala, alta proporción de población indígena y, como Costa Rica, de migrantes.

trabajo "puertas afuera", más que cuentapropista, es representativo de la modalidad asalariada de trabajo a tiempo parcial con distintos empleadores. Por otra parte, esta modalidad es la que se identifica con la "modernidad" laboral, habiendo crecido claramente en el tiempo, de forma vinculada con el ingreso de la mujer al mercado laboral, si bien se ha argumentado que en períodos de crisis podría estar retrocediendo nuevamente, a favor de la otra variante, como estrategia de sobrevivencia de población de bajos ingresos.

VI.2 Trabajadoras sexuales

El trabajo sexual (a veces denominado "sexoservicio") ha tenido aproximaciones desde las políticas públicas, especialmente desde una perspectiva sanitaria. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha incluido en su Programa de Acción, desde 1994, un capitulo sobre "La Mujer y el SIDA", en el cual se define la necesidad de planificar y realizar intervenciones de prevención de esta enfermedad con trabajadoras sexuales. Para ello se recomienda apoyar organizaciones de autoayuda y defensa de las trabajadoras sexuales, para realizar campañas contra esta enfermedad. Pero el tema ha comenzado a incorporarse al enfoque laboral, y con ello también al sindical.

A fines de los años noventa, la OIT exploró una posición institucional, construyendo la categoría "sector del sexo", aplicada a un estudio sobre la prostitución en los países del Sudeste Asiático (OIT, 1998a).

La OIT primero realiza la siguiente descripción:

- En el Sudeste Asiático la prostitución ha asumido las dimensiones de un sector comercial de gran importancia, en términos de su contribución al empleo y a los ingresos nacionales de los países de la zona.
- Es sumamente probable que las mujeres que pierden sus empleos en las manufacturas y en los sectores de servicios, y cuyas familias viven del dinero que ellas les envían, se estén viendo inducidas a entrar en el sector del sexo.
- El crecimiento de la prostitución en Asia tiene serias implicancias en el ámbito de la moral pública, el bienestar social, la trasmisión del VIH-SIDA, la criminalidad, las violaciones a los derechos humanos fundamentales de las personas que trabajan en ese sector, y en el de la explotación comercial de la sexualidad, especialmente en el caso de los niños que son víctimas de la prostitución.
- A pesar de lo anterior, ninguno de los países afectados cuenta con una legislación clara, ni con políticas públicas eficaces ni con programas para abordar el problema de la prostitución.
- El sector no aparece reconocido como tal en las estadísticas oficiales, en los planes de desarrollo ni en los presupuestos de los gobiernos.

- Los gobiernos tienen dificultades para intervenir en este sector, no solo por tratarse de temas delicados y complejos, sino también por las diferentes circunstancias de quienes comercian con el sexo, que pueden ir desde el trabajo libremente elegido y remunerador hasta el trabajo forzoso exigido en razón de una deuda y una virtual esclavitud.
- El sector genera ingresos que son de la máxima importancia para el sustento y los potenciales recursos de millones de trabajadores, además de las propias prostitutas.
- Además, las autoridades gubernamentales obtienen importantes sumas en las zonas donde florece la prostitución: algunas son ilegales, procedentes de sobornos y corruptelas, otras legales, derivadas de tasas de licencia e impuestos con que gravan los muchos hoteles, bares, restaurantes y casas de juego surgidos a la sombra de esa actividad.
- Alrededor de la mitad de las trabajadoras en el sector (de acuerdo a las entrevistas realizadas), entraron a la actividad por razones prácticas, y con cierta conciencia de lo que implicaba, en líneas generales, la elección que estaban haciendo. Un porcentaje muy alto respondió que trabajaban para ayudar al mantenimiento de sus padres, hermanos, y parejas.
- En muchos casos, este trabajo es la única alternativa viable para que las mujeres de comunidades en donde faltan casi por completo programas de desarrollo del bienestar social hagan frente a la pobreza, al desempleo, los matrimonios fracasados y las obligaciones familiares.
- Para las madres solteras representa a menudo una opción más flexible, remuneradora y menos exigente en cuanto al tiempo que el trabajo en una fábrica o en el sector de servicios.

OIT también avanza hacia algunas recomendaciones:

- Las medidas dirigidas al sector tienen que considerar la problemática moral, religiosa, sanitaria, de derechos humanos y criminal, pero teniendo en cuenta que se trata de un fenómeno de naturaleza predominantemente económica.
- Un obstáculo importante en la formulación de políticas eficaces y de programas para abordar la prostitución ha sido que los diseñadores de esas políticas han rehuido tratar directamente el problema de la prostitución como un sector económico.
- Está fuera de las competencias de la OIT definirse por si los países deberían o no legalizar la prostitución, pero ofrece recomendaciones para el desarrollo de una toma de posición política, reconociendo plenamente la complejidad de la maraña de percepciones ambivalentes, inconsistentes y contradictorias que envuelve el tema.
- Hay que reconocer la variedad de circunstancias que se dan entre las prostitutas y eliminar las abusivas: para los adultos que escogen libremente trabajar en el sector del sexo, la preocupación política debería centrarse en

mejorar sus condiciones de trabajo y de protección social, para garantizar que gocen de los mismos derechos laborales y de los mismos beneficios que los demás trabajadores; para quienes han sido sometidos por la fuerza, el engaño o la violencia, la prioridad debería ser rescatarlos de esa situación, rehabilitarlos y reintegrarlos a la sociedad.

- Hay que centrarse en las estructuras que sostienen la prostitución, no en las prostitutas consideradas individualmente. Una respuesta eficaz requiere medidas dirigidas a los fundamentos económicos y sociales del fenómeno.
- La cruda realidad es que el sector es un gran negocio, bien atrincherado en las economías nacionales y en la economía internacional, con estructuras notablemente organizadas y con vínculos con otros tipos de actividad económica legítima.
- Sería sumamente útil y valorable el reconocimiento oficial de la prostitución, incluyendo el registro de quienes se dedican a esta actividad. Por ejemplo, la problemática sanitaria del sector, decidir el alcance y la magnitud de las políticas de mercado necesarias para tratar con quienes trabajan en él, y estudiar las posibilidades de extender la fiscalización a muchas de las lucrativas actividades asociadas al sector del sexo.
- Las dimensiones sanitarias del sector son demasiado graves y urgentes para ignorarlas. Si bien se ha desarrollado una alta conciencia de la amenaza del SIDA-VIH, los organismos estatales puede que sigan ignorando aún el sector del sexo, en lo que se refiere tanto a las prostitutas como a sus clientes.
- Es imprescindible distinguir nítidamente entre el tratamiento que cabe dar al tema de la prostitución de los adultos y las medidas que se precisan para eliminar la prostitución infantil. Los niños son invariablemente víctimas de la prostitución, mientras que los adultos pueden escoger como ocupación el trabajo sexual. Si se consiguiera eliminar la prostitución infantil, se reduciría también el problema de la prostitución adulta, puesto que muchas prostitutas adultas afirman haber entrado en el sector del sexo cuando aún eran menores de edad.

VI.3 Ex trabajadores jubilados

Un estudio elaborado hace algunos años desde la OIT regional (Ermida Uriarte, 1989) parte de señalar que, en una primera etapa, el derecho social había encarado las cuestiones del envejecimiento atendiendo exclusivamente a la provisión de prestaciones económicas de retiro o jubilación. En este contexto, la legislación laboral propiamente dicha se ocupaba de los ancianos con un criterio represivo, para combatir la competencia desleal que los jubilados podían hacer a los "verdaderos" trabajadores.

Posteriormente, surge una nueva legislación laboral dirigida a la protección de las personas de edad avanzada, con lo que el tema deja de ser un problema exclusivo de la seguridad social, comenzando a ser también objeto de regulación por el derecho laboral en sentido estricto. Ahora el objeto no es solo el pasivo sino también el activo de cierta edad.

En este nuevo marco, la Recomendación 162 de la OIT sobre los trabajadores de edad (1988) define a éstos como "todos los trabajadores que, por avance de su edad, están expuestos a encontrar dificultades en materia de empleo y ocupación".

La pregunta relevante en materia de derecho de sindicalización se refiere a si los jubilados pueden formar parte de los sindicatos de trabajadores (incluyendo si pueden ser dirigentes), o constituir sindicatos. Desde un punto de vista teórico, la solución a este tema proviene del propio concepto de libertad sindical, y más específicamente del de autonomía sindical, con lo que son los propios estatutos sindicales los que debieran resolver la cuestión. Desde el punto de vista de la conveniencia, parece recomendable que los sindicatos abarquen a los pasivos, entre otras razones por su déficit en capacidad de presión, y porque la relación actividad-pasividad no es un vínculo entre sectores ajenos, sino más bien los dos platos de una balanza, en la cual, a veces, lo que se opone en uno se ha tomado del otro.

A favor de esta posición, OIT ha destacado dos antecedentes en el Cono Sur: por un lado, la Constitución de Brasil de 1988 establece que el jubilado afiliado tiene derecho a votar y ser votado en las organizaciones sindicales. Por otro, la Ley de Asociaciones Sindicales de Argentina, en ese mismo año, fija que los afiliados no pierden el derecho de pertenecer a la asociación respectiva en caso de jubilación.

Con relación a la posibilidad que los jubilados desempeñen cargos directivos, es frecuente encontrar reglamentaciones que exigen que los afiliados o dirigentes sean trabajadores ocupados en la empresa o industria correspondiente al ámbito de acción del sindicato. Al respecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT considera que la legislación nacional no debería impedir que los jubilados ocupen cargos sindicales dentro de las respectivas organizaciones de trabajadores.

Una de las consecuencias de la incorporación de los jubilados a las estructuras sindicales es lo que se refiere al derecho de huelga; de no existir la integración de los jubilados en los sindicatos, una huelga declarada por el sindicato en apoyo a reivindicaciones de los pasivos, sería técnicamente una huelga de solidaridad y no de autodefensa de intereses propios.

SEGUNDA PARTE

OIT: ESTRATEGIAS ORGANIZATIVAS

Esta segunda parte del estudio combina distintos elementos provenientes de OIT, referidos a cuestiones de sindicalización y representación de colectivos atípicos, desde dos perspectivas combinadas:

- Los contenidos referentes a cuestiones organizativas vinculadas a la Resolución sobre trabajo decente y economía informal (OIT, 2002a), particularizando sobre las condiciones legales a lo interno y a lo externo del sindicato, y los modelos organizativos a utilizar. Incluye el enfoque estratégico de ACTRAV (OIT, 1999b).
- Otras cuestiones vinculadas, en cuanto al denominado "sindicalismo comunitario", y a alianzas entre el sindicalismo y el cooperativismo.

VII. NUEVA ESTRATEGIA Y MODELOS ORGANIZATIVOS

VII.1 Enfoque general

OIT ha destacado que, en los últimos decenios, la realidad de una economía reestructurada y fragmentada y la individualización de las relaciones de trabajo dificultan más la tarea de obtener nuevos miembros para los sindicatos y hacen perder eficacia a las estrategias tradicionales. El modo en que se organiza el trabajo diversifica la población activa y lleva a que los trabajadores compartan cada vez menos un conjunto de intereses comunes.

Es necesario entonces reexaminar las prioridades sindicales tradicionales y las técnicas de organización, para concentrarse nuevamente en los trabajadores en su conjunto, sin tener en cuenta su situación en el empleo o su vinculación con un puesto de trabajo particular.

En el contexto de los mercados de trabajo flexibles actuales y los sistemas globales de producción, terminará siendo imposible tanto para los sindicatos como para las organizaciones de empleadores mantener o mejorar las condiciones en la economía formal sin tener en cuenta a la vez la economía informal.

Para los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y empleadores, y también para los miembros de la sociedad civil, dadas las dimensiones de la economía informal, la brecha entre el sector formal y el sector informal seguirá siendo el factor más importante de división de la sociedad y un obstáculo para lograr un desarrollo equitativo.

Pero cerrar este vacío requerirá métodos innovadores de organización y representación, e implicará encontrar las estructuras, políticas y líneas organizativas más adecuadas para la naturaleza cambiante de las economías formal e informal.

Las organizaciones de trabajadores no están obligadas a organizar la economía informal ni son responsables de ello, sino únicamente a proteger el derecho de todo trabajador y empleador a crear o afiliarse a organizaciones de su elección.

Sin embargo, el modo en que aumenten su voz en la economía informal podría afectar a su propio futuro en términos de índice de sindicalización, representatividad e influencia social y política.

De lo anterior, ACTRAV deduce que es necesario desarrollar el apoyo interno a las nuevas estrategias, aumentando la concientización y el convencimiento de los miembros actuales, en cuanto a que el hecho que ellos mismos se beneficiarán, tanto como los demás, dado que una creciente densidad sindical mejora la posición de negociación colectiva de todos los trabajadores y fortalece la posición de los sindicatos en los ámbitos político y social. Asimismo, se requiere establecer vínculos con otros grupos de la sociedad, a fin de construir un movimiento social sólido.

En el pasado, los sindicatos han sido a veces acusados de no responder a los intereses y las necesidades de los trabajadores informales. Pero es importante enmarcar adecuadamente las responsabilidades de los sindicatos en el ámbito de la organización de los trabajadores informales. Es erróneo y contraproducente confundir el derecho de los trabajadores a organizarse con la obligación de los sindicatos de organizar.

Un error corriente es pensar siempre que los sindicatos son instituciones ya establecidas y no algo que los trabajadores pueden crear por sí mismos a través de un proceso. Es muy fácil cruzarse de brazos y hacer recaer sobre los hombros de los sindicatos la responsabilidad de las condiciones de los trabajadores no protegidos.

La cuestión central en lo que respecta a la organización es la protección efectiva del derecho de todos los trabajadores a organizarse. Corresponde a los propios trabajadores decidir si quieren formar sus propios sindicatos u otras organizaciones o unirse a los sindicatos existentes.

Históricamente el movimiento sindical fue creado por trabajadores desprovistos de protección que, gracias a su organización autónoma y solidaridad, conquistaron derechos, prestaciones y protección social.

VII.2 Dificultades

En cuanto a los problemas que enfrenta esta estrategia, ACTRAV ubica cuatro:

Dificultades generales. La decisión de sindicalizar a nuevos colectivos puede ser arriesgada, por requerir un compromiso a largo plazo de inversiones humanas y financieras, con beneficios inciertos. Pero los problemas más importantes se localizan en relación a los propios actores en juego:

Para los sindicatos puede ser difícil ponerse en contacto y movilizar a los trabajadores informales, especialmente los que trabajan en microempresas (y en el trabajo a domicilio), pues organizar campañas puede ser caro, difícil y exigir mucho tiempo y recursos.

También pueden encontrar dificultoso mantener a estos trabajadores afiliados debido a la precariedad de su empleo y tendrían que considerar, por consiguiente, si es eficaz utilizar sus recursos humanos y económicos tratando de organizar a estos trabajadores.

Condiciones legales externas. En una sección anterior (ver II) se describió el enfoque normativo que utiliza la OIT para referirse a la sindicalización de los trabajadores independientes. Visto desde la perspectiva de la organización de estos trabajadores y otros atípicos, OIT ha efectuado otras reflexiones dirigidas a colaborar con las estrategias sindicales en la materia.

Es que al momento en que los sindicatos efectúen enmiendas a sus propios estatutos, cuando éstos dificultan la acción hacia nuevos colectivos laborales, puede ocurrir que en el código de trabajo nacional no les reconozcan tales facultades. Por esta razón, toda posible decisión de introducir cambios en las estructuras internas del sindicato y en la asignación de recursos debe coordinarse con campañas sindicales dirigidas a obtener una reforma gubernamental de la legislación laboral o, al menos, a ampliar el ámbito de cobertura.

OIT considera entonces que:

- Las políticas y la legislación gubernamentales son elementos clave para que el entorno sea propicio o contrario a la organización y representación de quienes se encuentran en la economía informal.
- Sin reconocimiento de las autoridades gubernamentales, las organizaciones informales no tienen voz en los debates sobre política gubernamental ni acceso a los servicios e infraestructura que necesitan para operar con eficacia y eficiencia, y son vulnerables al hostigamiento o desalojo por parte de las autoridades.
- De hecho, es esta falta de reconocimiento oficial y, por lo tanto, de legitimidad, lo que contribuye al desarrollo del sector informal o dificulta la evolución hacia actividades formales dentro de la corriente económica y social principal y los marcos reguladores.

Las propuestas de OIT para políticas gubernamentales que cambien situaciones limitativas se centran entonces en considerar que el papel más importante de

los gobiernos es garantizar la libertad de todos los trabajadores, independientemente de dónde y cómo trabajen, para crear y afiliarse a organizaciones de su elección sin temor a represalias o intimidaciones. Con ello, se permite el desarrollo de los medios institucionales de representación más adecuados para cada contexto o problemática. A partir de este eje, es también conveniente que el Estado:

- Reconozca el papel de estas organizaciones como interlocutoras y/o asociadas en la elaboración de políticas o la ejecución de programas en el ámbito nacional y local.
- Promueva vías y mecanismos para el diálogo regular entre organizaciones de trabajadores informales y sindicatos y organizaciones de empleadores establecidos, así como para la negociación colectiva y otras formas de diálogo cívico. Ello puede hacerse, por ejemplo, ampliando el alcance de los órganos tripartitos nacionales o procesos de negociación colectiva existentes, o facilitando mecanismos innovadores específicamente adaptados a un sector determinado de la economía informal.
- Simplifique los procedimientos de registración, que con demasiada frecuencia son complicados, largos y onerosos.

Convencimiento de los propios trabajadores. Dada la precariedad de su empleo, pueden existir dudas en cuanto a afiliarse a los sindicatos por miedo a las represalias. Para contrarrestarlo, se requiere una protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical. Pero convendrá también tomar medidas preventivas con miras a lograr una amplia aceptación del derecho de organización y la advertencia de que no es ni útil ni tolerable su violación. De lo que se trata fundamentalmente es de crear, tanto en la economía formal como en la informal, un clima que permita la libre organización, en el cual quienes trabajan en ellas no teman consecuencias negativas.

Los trabajadores informales pueden no compartir intereses comunes con el grueso de los sindicalistas actuales. Los lazos étnicos, familiares y de parentesco pueden ser más fuertes entre estos trabajadores que la solidaridad de la clase trabajadora.

Suelen estar tan atrapados en la lucha diaria por la supervivencia que no son propensos a unirse a acciones colectivas, sobre todo cuando no ven de qué manera dicha acción o la afiliación a un sindicato pueden ayudarles a solucionar sus problemas prácticos y necesidades básicas.

Cerrar el vacío de la representación es crucial para todos los afectados. Para quienes trabajan en la economía informal este vacío es una causa importante de su protección legal y social inadecuada, además de su falta de acceso a ventajas productivas, mercados de capital y de productos, sistemas de formación, servicios públicos y comodidades. Sin libertad de asociación efectiva no pueden ejercer un poder compensatorio para que su trabajo sea reconocido, protegido, formal y decente.

Convencimiento de las bases tradicionales. En cuanto a los trabajadores que ya forman parte de las estructuras sindicales, el desafío se ubica en cuanto a que la estrategia no afecte su base de apoyo tradicional. Algunos intentos de la dirección de los sindicatos para organizar a los trabajadores han fracasado debido a la falta de participación de los ya afiliados en las decisiones pertinentes, con lo que no se sentían comprometidos con la modificación en la asignación de recursos.

Los actuales afiliados pueden no ver las razones para organizar a estos trabajadores y poner objeciones a los cambios necesarios en políticas y atribución de recursos requeridos para acceder a ellos. El desafío para los sindicatos es acceder a nuevos grupos sin perder su base tradicional.

Este conjunto de problemas se vincula con la necesidad de enmendar los estatutos de la propia organización, lo que es frecuentemente necesario, aun en el caso que el encuadre legal general esté resuelto.

VII.3 Modelos organizativos

ACTRAV destaca que los sindicatos tienen que examinar sobre qué base tratarán de integrar a los trabajadores del sector informal en las estructuras sindicales existentes.

Respecto del modelo organizativo, no existe una fórmula única o simple de éxito. Más bien hay toda una gama de enfoques entre dos extremos: el modelo basado en los servicios y el modelo basado en la labor de organización.

El "modelo de servicios" se basa en una relación "transaccional" entre la estructura sindical y sus miembros. Éstos pagan cotizaciones al sindicato a cambio de la prestación de servicios, con lo que la pertenencia y la lealtad continuas dependen de la prestación de servicios satisfactorios.

El modelo "basado en la organización", parte de la premisa que la potenciación de los trabajadores les permitirá encontrar soluciones a sus problemas. Se hace entonces hincapié en la acción colectiva.

Esto no significa que los sindicatos dejen de prestar servicios. Por el contrario, siguen garantizando los servicios esenciales, tales como asesoramiento en materia de indemnización, suministro de mejores prestaciones y defensa de nuevas prestaciones sociales, incluso mediante la realización de investigaciones y de negociaciones.

La razón de ser del desarrollo de servicios socioeconómicos por parte del movimiento laboral es tanto ideológica como práctica. Procede del compromiso del movimiento de promover y proteger los intereses de sus afiliados y reforzar la función de los trabajadores y sus organizaciones en la sociedad.

Hay quienes opinan que los sindicatos deberían seguir concentrándose en sus esferas de actividad tradicionales, es decir, la representación de los intereses

de los afiliados y el asesoramiento, así como acciones colectivas, ya que su principal objetivo es corregir los desequilibrios de la sociedad y fomentar una redistribución de los ingresos y una mayor igualdad.

Eso significa que, por ejemplo, en vez de establecer planes de seguro médico para los trabajadores del sector informal, los sindicatos deberían tratar de influir en las autoridades nacionales para que extiendan de forma progresiva la cobertura de la seguridad social al sector informal. Asimismo, en vez de prestar servicios, por ejemplo de formación profesional y técnica, los sindicatos deberían aprovechar la posición que ocupan en los consejos de administración de muchas instituciones de formación para alterar el campo de actividad y la cobertura de la formación proporcionada por el Estado a fin de facilitar el acceso de los trabajadores del sector informal a estos planes. Otra de las prioridades principales de los sindicatos podría ser tratar de influir en los gobiernos para que adopten políticas nacionales de protección y fomento de los derechos de los vendedores ambulantes.

No obstante, aunque las reformas jurídicas e instituciones pueden ser, y de hecho deberían ser, un objetivo viable a largo plazo para los sindicatos en lo que respecta al sector informal, es poco probable que se produzcan a corto o medio plazo.

Ello explica que hasta la fecha muchos sindicatos hayan desarrollado servicios "especiales" como instrumento para abordar las necesidades económicas y sociales (salud, educación, ahorro, préstamos, etc.) inmediatas de los trabajadores del sector informal. Estos servicios o actividades no deberían considerarse como un sustituto de la negociación colectiva ni como una forma de eximir a los gobiernos de sus responsabilidades.

Deberían considerarse como una actividad sindical complementaria destinada a mejorar la función de liderazgo de los sindicatos en la sociedad en general y a contribuir a mejorar su perfil en la sociedad civil.

Además, si establecen organizaciones nuevas que no están formalmente afiliadas a los centros sindicales nacionales, los sindicatos existentes también podrían considerar la posibilidad de la participación de los dirigentes de los grupos informales en las discusiones acerca de las prioridades y estrategias, a fin de fortalecer los vínculos entre los sindicatos y las agrupaciones.

Las cotizaciones sindicales pueden ser un impedimento, por lo que tal vez puedan encontrarse otras soluciones, por ejemplo, una cotización más baja o períodos de "gracia" (de hasta un año) a fin de que las cotizaciones no hagan prohibitiva la afiliación de nuevos miembros.

Otra solución podría consistir en organizar la asistencia a los trabajadores informales ayudándoles a establecer y dirigir actividades socioeconómicas.

Para organizar a los trabajadores de la economía informal como parte de los afiliados actuales, los sindicatos han probado y adoptado muchas estrategias. A menudo esta organización implica cambiar la forma de funcionar de los sindicatos:

- Pueden tener que revisar y, en su caso, modificar su reglamento interno y estatutos para eliminar limitaciones a su capacidad de organizar a los trabajadores informales como afiliados. Estas enmiendas podrían tener que ver, por ejemplo, con el derecho de afiliación, la participación en equipos de negociación, la integración en convenios colectivos y el pago de cuotas.
- Tienen que prever servicios especiales para los trabajadores informales, no solo servicios sociales como el seguro médico o las prestaciones sanitarias, sino también asesoramiento para regularizar su situación laboral o tratar con las autoridades gubernamentales, para obtener, por ejemplo, puestos en los mercados, subsidios, etc.
- Algunos sindicatos han creado estructuras especiales, entre ellas departamentos específicos o unidades con sus propias asignaciones presupuestarias, para organizar y representar de modo más eficaz a los trabajadores informales.
- Algunos establecen diferentes cuotas de afiliación o eximen del pago de cuotas durante un "período de gracia" para adaptarse a los trabajadores informales de bajos ingresos.
- Las estrategias de afiliación para acceder a los trabajadores que realizan actividades informales tienen que ser innovadoras, sobre todo cuando no se permite el acceso al lugar de trabajo o éste se desconoce o es difícil de localizar.
- Hay que construir puentes entre el sindicato y los trabajadores recurriendo a afiliados antiguos y actuales. Dado que una dificultad importante para organizar a trabajadores informales es la naturaleza efímera de su trabajo, los sindicatos deben seguir la pista de sus antiguos afiliados que han sido expulsados de la economía formal. Estas personas pueden ayudar a organizar, ya que conocen a otros que comparten sus mismas circunstancias.

Por supuesto, que para llegar a nuevos grupos sin perder su base tradicional, el apoyo interno es requisito indispensable. Los sindicatos tienen que asegurarse de que sus afiliados actuales entienden perfectamente y apoyan el movimiento, sobre todo porque supondrá cambios en la atribución de recursos.

Los afiliados actuales también pueden ser eficaces dando a conocer las políticas y actividades sindicales entre sus familiares y amigos que se encuentran en la economía informal.

A menudo, los departamentos sindicales de las mujeres pueden ser cruciales para acceder a las mujeres de la economía informal.

Deberían crearse servicios especiales como herramienta para atender a las necesidades económicas y sociales inmediatas de los trabajadores en la economía informal y también como una estrategia organizativa. Proporcionar, por ejemplo, seguro médico, sistemas de ahorro y crédito, programas educativos y formativos, programas de salud y nutrición, y asesoramiento para tratar con la burocracia a fin

de obtener puestos en los mercados o permisos. Sin embargo, estos servicios o actividades no deberían considerarse como un sustituto de la negociación colectiva ni como una forma de eximir a los gobiernos de sus responsabilidades.

En vez de ello, deberían considerarse como una actividad sindical complementaria. En otras palabras, al tiempo que proporcionan de hecho esos servicios especiales, los sindicatos deben seguir dando prioridad a la negociación con los gobiernos para que adopten políticas nacionales para la provisión de tales servicios y promuevan y protejan los derechos de los trabajadores informales.

VIII. ALIANZAS Y SINDICALISMO COMUNITARIO

OIT ha destacado que, históricamente, el movimiento sindical siempre ha tratado de establecer alianzas para defender sus causas, mediante coaliciones con organizaciones y movimientos de ideas afines.

Los criterios para establecer alianzas varían considerablemente de un lugar a otro. No obstante, cada vez resulta más obvio para muchos sindicatos que hay que estrechar los lazos entre el movimiento laboral y la comunidad en torno a campañas para sindicar a quienes no lo están por medio de movilizaciones sobre cuestiones sociales.

Como cualquier otra actividad sindical, las alianzas deben basarse en objetivos claros y en una estrategia bien planificada. Todas las partes involucradas deben sentir que saldrán beneficiadas si participan y que sus intereses se tienen plenamente en cuenta. Las alianzas más comunes son aquellas basadas en cuestiones específicas. Los grupos de mujeres son a menudo muy activos en la lucha por los derechos humanos y no temen participar en manifestaciones u organizar huelgas, y, por lo tanto, son un aliado potencial importante para los sindicatos.

Aunque las alianzas entre los sindicatos y los grupos comunitarios se establecen por lo general en torno a cuestiones específicas, también pueden dar como resultado relaciones más continuas cuando se superponen diversos objetivos o intereses.

En los EE.UU. y el Canadá, este tipo de alianzas ha dado lugar a una nueva forma de sindicalismo llamado "sindicalismo comunitario", que parte de la base de reconocer que los sindicatos no pueden funcionar de manera aislada, sino que deben incluir en sus luchas a las organizaciones comunitarias En este plano, el sindicalismo viene siendo eficaz en los Estados Unidos para organizar a los trabajadores inmigrantes, especialmente a los explotados como trabajadores a domicilio, personal de atención sanitaria a domicilio y trabajadores de fábricas donde se les explota (ver sección XV.2).

Una de las ventajas del sindicalismo comunitario es que crea un sentimiento de solidaridad entre trabajadores sindicalizados y no sindicados en lo que respec-

ta a objetivos comunitarios. En ese sentido, los trabajadores no sindicalizados pueden aumentar su confianza en los esfuerzos organizadores de los sindicatos.

Los sindicalistas no son solo trabajadores sino también miembros de la comunidad, consumidores y miembros de grupos religiosos y políticos. Preocupaciones importantes de los trabajadores como los servicios de cuidado de los niños, educación y formación, salud y seguridad social no pueden resolverse únicamente en el centro de trabajo. En esas cuestiones, los miembros de los sindicatos comparten intereses comunes con los trabajadores informales que también son miembros de la comunidad. Las alianzas en la comunidad local pueden, así, ser eficaces en la construcción de un espíritu de solidaridad entre sindicalistas y trabajadores informales con miras a fines comunitarios comunes.

Además de aumentar la credibilidad y la presencia de sindicatos en una comunidad, una ventaja significativa del sindicalismo comunitario es que puede transformar a los sindicatos en movimientos sociales de personas trabajadoras, independientemente de dónde trabajen o cuál sea su situación en el empleo.

Estas alianzas en la comunidad local pueden ser importantes para ayudar a los sindicatos a atraer y mantener a mujeres afiliadas. Dado que las vidas de muchas mujeres están tan enraizadas en sus familias y comunidades, han sido ellas durante mucho tiempo las principales defensoras de un programa sindical más amplio que incluya cuestiones como la calidad de vida de la comunidad. Los grupos de mujeres pueden ser excelentes asociados de los sindicatos en el ámbito de la comunidad local y para acceder a quienes se encuentran en la economía informal.

Para ello, hay que trabajar intensamente en ciertas comunidades y, en particular, establecer vínculos con las organizaciones comunitarias y recurrir a trabajadores del sindicato que ya mantienen contactos estrechos con la comunidad.

IX. LAS COOPERATIVAS COMO ESTRATEGIA DE ORGANIZACIÓN

Durante varias décadas la OIT, (con el Convenio 127 de 1966), ha defendido un enfoque sobre el cooperativismo, centrado en su potencialidad para ser herramienta del desarrollo económico y social, y para alcanzar a los segmentos vulnerables de la población. Esta perspectiva se ha ampliado en la 91ª Reunión del 2002, con la aprobación de la Resolución 193 sobre "Promoción de las Cooperativas", que sustituye al anterior convenio.

Un aspecto importante de la nueva resolución es su énfasis en la cuestión organizativa, colocando explícitamente al sindicato como un actor en este proceso.

El tema se vincula de forma directa con otros lineamientos de OIT, elaborados diez años antes, en cuanto a la relación entre cooperativismo y organización de los trabajadores informales.

Finalmente, existe un claro acompañamiento del sindicalismo internacional a partir de acuerdos alcanzados entre CIOSL y la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), sobre cuya base se obtuvo el acuerdo de las partes a favor de la resolución mencionada.

Esta sección presenta tales antecedentes. [1]

IX.1 Cooperativismo y organización del trabajo informal

En la Conferencia de 1991, OIT destacó que las cooperativas pueden desempeñar un papel de suma importancia en la economía informal, dado que las pequeñas organizacione de la economía informal son esencialmente "precooperativas" y se basan en las tradiciones y los principios mismos que caracterizan todo movimiento cooperativo auténtico: participación activa de sus miembros, gestión democrática y control de sus actividades, y una distribución equitativa de los beneficios entre sus miembros.

En la Conferencia del 2002, la OIT ha vuelto sobre el tema, comentando que muchos sindicatos han utilizado métodos cooperativos no solo para hacer frente a las necesidades económicas y sociales inmediatas de sus miembros, sino también como técnica de organización. Pero, además, las cooperativas actuantes en la economía informal tendrían una ventaja: que pueden proporcionar a las personas los mismos beneficios que instituciones de mayor envergadura.

En este marco, OIT ha agregado que aun cuando tanto el sindicato como los movimientos cooperativos reconocen que cada uno aporta a la economía informal una amplia serie de ventajas complementarias y que, por consiguiente, existe un considerable potencial de colaboración, por lo que se requiere resolver aun muchas cuestiones para llegar a estrategias conjuntas.

Las restricciones jurídicas y las políticas gubernamentales pueden a veces limitar las actividades de este tipo. Por ejemplo, en algunos países se impide la participación de los sindicatos en las cooperativas, la afiliación institucional de las cooperativas y el recurso a fondos pertenecientes a los sindicatos. Por lo tanto, resulta vital que los sindicatos ejerzan su presión representativa en estructuras políticas y gubernamentales apropiadas a fin de promover los cambios necesarios.

Cuando los trabajadores informales se encuentran con impedimentos importantes para unirse a las organizaciones de empleadores o los sindicatos existentes, o para crear las suyas propias, la estructura organizativa de afiliación más eficaz puede ser la cooperativa. Ello también puede considerarse un paso hacia la formalización. Muchas cooperativas empiezan como un grupo informal de empresas y posteriormente, cuando crecen y se hacen viables, se registran como entidades legales, y pasan a formar parte de la economía formal. En este marco, son

[1] Reescrito sobre la base de un material elaborado para actividades de formación sindical en el Cono Sur (Castillo y Orsatti, 2003).

obvias las posibilidades que encierra la asociación de estas organizaciones oficiosas que ya existen, o cuyo establecimiento se podría fomentar, con un movimiento cooperativo auténtico y oficialmente reconocido.

Tanto las propias organizaciones como sus miembros podrían acceder más fácilmente al crédito, a los mercados, a la tecnología, y a las instituciones jurídicas y de otra índole de la economía formal, y convertirse así en una fuerza capaz de romper las barreras que separan a los dos sectores.

Existen numerosos ejemplos de aplicación de métodos cooperativos a la organización de servicios a quienes se encuentran en la economía informal:

- Las cooperativas de trabajadores (también conocidas como cooperativas de producción), han resultado especialmente eficaces para la organización de los trabajadores independientes dedicados a actividades que se prestan a la acción conjunta, como los servicios de comidas y los restaurantes, la explotación de canteras y el corte de piedra, la fabricación de velas y manufactura textil.
- Artesanos como los sastres, los plateros, los talladores de madera y los fabricantes de muebles suelen actuar en formas cooperativas menos rígidas, en las que trabajan individualmente y reciben créditos por el valor de los artículos fabricados, mientras que la cooperativa organiza lo relativo a materias primas, maquinaria, talleres y mercados.
- Las cooperativas de crédito y de consumidores consiguen con frecuencia tener un impacto inmediato en los medios de vida de las personas en la economía informal.
- Pero es especialmente en el terreno de la protección social y los servicios sociales donde las cooperativas han tenido un mayor éxito y han sido quizás más fáciles de organizar, mediante grupos informales de autoayuda que proporcionan su propia cobertura de seguridad social.

IX.2 La Resolución de OIT del 2002

La Resolución también aporta una serie de definiciones, principios y valores, y lineamientos para políticas gubernamentales hacia el sector, que son resumidos en el recuadro adjunto.

La Resolución presenta una nueva definición de cooperativa, en cuanto asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática.

También plantea la creación de un sector social de la economía. Deberían adoptarse medidas para ayudar a las cooperativas y a sus socios a establecer y expandir un sector social de la economía, el cual deberá ser viable y dinámico, y responder a las necesidades sociales y económicas de la comunidad.

En lo que se refiere a las organizaciones de trabajadores[2] , la Resolución señala que el sindicato debería estimular:

- La afiliación a las estructuras sindicales de los trabajadores de las cooperativas.
- La creación de cooperativas, con diversos objetivos: facilitar el acceso a bienes y servicios básicos, y la creación o el mantenimiento de empleos, incluso en los casos en que se contemple el cierre de empresas.
- La promoción del ejercicio de los derechos de los trabajadores asociados de las cooperativas.

También, el sindicalismo debería:

- Participar en comités y grupos de trabajo para tratar asuntos económicos y sociales que tengan repercusiones en las cooperativas.
- Contribuir con programas destinados a las cooperativas para mejorar su productividad.
- Fomentar la igualdad de oportunidades en las cooperativas.
- Promover las cooperativas en los campos de la educación y la formación.

Finalmente, la Resolución menciona que debería alentarse a las cooperativas y a las organizaciones que las representan a establecer una relación activa con las organizaciones de trabajadores.

IX.3 Acuerdos del sindicalismo y del cooperativismo internacional

Los acuerdos entre CIOSL y ACI tienen los siguientes ejes:

- Los sindicatos deben estimular a sus miembros a formar cooperativas en las áreas que sirven a sus necesidades. La propiedad y gestión de empresas por los trabajadores puede ser socialmente benéfica. La integración de los trabajadores informales en cooperativas por los sindicatos consolidará el movimiento sindical.
- Los sindicatos deben orientar a sus miembros en lo que atañe a los principios de cooperativas y su funcionamiento. Del mismo modo, las cooperativas deben responder emprendiendo programas de orientación para sus miembros sobre los principios y el funcionamiento de los sindicatos y las normas fundamentales del trabajo.
- Es importante que las cooperativas reconozcan las leyes laborales y actúen como empleadores modelos y fortalezcan los vínculos con los trabajadores y sus sindicatos.

[2] La Resolución también promueve que las organizaciones de empleadores consideren la posibilidad de admitir como miembros a las cooperativas que deseen unirse a ellas, y ofrecerles servicios de apoyo apropiados con las mismas condiciones y cláusulas aplicables a sus demás miembros.

- Los sindicatos y las cooperativas trabajando mancomunadamente, pueden modelar las direcciones futuras del crecimiento. Lo que se necesita esencialmente es dar contenido y forma a la cooperación mutua y a las acciones e iniciativas conjuntas.
- La identidad misma de las cooperativas debe mantenerse intacta. La cooperativa se fundamenta en su membresía y es una organización de solidaridad, ciertamente diferente a aquellas que solo tienen motivos comerciales.
- El papel del gobierno debe ser "posibilitar", en lugar de promover cooperativas. Además, la índole especial de las cooperativas debe reflejarse en términos de adopción de medidas para su supervisión.
- La promoción de cooperativas debe realizarse no solo en la economía informal, sino en toda la economía.
- El papel de las organizaciones cooperativas debería ser también posibilitar que los empleados formen sindicatos y que participen en comités y grupos de trabajo a distintos niveles a fin de considerar los temas económicos y sociales que tengan impacto sobre los trabajadores y los sindicatos.
- La disponibilidad de crédito y de otras facilidades financieras para las cooperativas no puede hacerse en función de las condiciones del mercado: la especificidad de las cooperativas tendrá que ser considerada debidamente.
- Se necesita evitar que las empresas multinacionales utilicen las cooperativas para su trabajo tercerizado, sin beneficios ni protecciones para los trabajadores.

TERCERA PARTE

EXPERIENCIAS SINDICALES EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE

Esta sección sistematiza análisis, consensos estratégicos y prácticas concretas desarrolladas por el sindicalismo latinoamericano y caribeño respecto de colectivos laborales atípicos.

En un primer apartado, y en relación a diversas actividades de OIT regional mencionadas en la introducción, se presentan:

- Los resultados del seminario de Santiago antes mencionado, que produjo un informe denominado "conclusiones estratégicas", el cual puede entenderse como una autoevaluación sindical sobre distintos elementos de diagnóstico y estrategia, por parte de un grupo representativo del sindicalismo sudamericano.
- Los acuerdos alcanzados a través de documentos finales en los seminarios sobre trabajo a domicilio, migraciones, trabajadoras del hogar.

En un segundo apartado, se sintetizan algunas experiencias sindicales desarrolladas en la región.

X. EVALUACIONES Y CONSENSOS DEL SINDICALISMO EN ACTIVIDADES DE LA OIT REGIONAL

X. 1 El Seminario de Santiago

El seminario regional de Santiago cubrió una serie de dimensiones sobre los temas en tratamiento, que se sintetizan a continuación (Castillo y Orsatti, 2006, presenta estos resultados en una versión más amplia).

Definiciones y cuantificación

En el capítulo del Seminario referido a definiciones sobre informalidad y precariedad, se particularizó sobre el hecho que la OIT regional mantiene la definición que se identifica con el concepto de "sector no estructurado", centrada en los establecimientos, a partir de la cual se ubica a los trabajadores "informales", los

cuales comparten similares condiciones generales de desprotección social y vulnerabilidad.

Asimismo, el concepto precariedad ha sido tradicionalmente utilizado por OIT para referirse a las ocupaciones en relación de dependencia que presentan rasgos alejados del empleo pleno, es decir, aceptables condiciones de trabajo y de remuneración, de acuerdo a la legislación vigente en materia laboral y de la seguridad social.

La precariedad, así definida, presenta relaciones diferentes con la informalidad, según el enfoque que se adopte:

- En el caso de la OIT regional, existe un cruce importante, en la medida que la mayor parte de los asalariados empleados en microestablecimientos son precarios. Asimismo, una proporción aun mayor de las trabajadoras domésticas también presentan estas características.
- En el caso de la Resolución del 2002, teniendo en cuenta la nueva definición, que da gran importancia a lo que OIT denomina "informalización de la economía formal", todos los trabajadores precarios en situación no registrada son informales, no importa que estén ubicados en los microestablecimientos o en otros de mayor tamaño, o en el sector público. Por el contrario, todos los trabajadores precarios registrados son parte de la economía formal.

Un tema específico referido a la conceptualización de la informalidad que se trató en el seminario fue el del trabajo doméstico, sobre lo cual hubo consenso respecto de la necesidad de considerar al trabajo doméstico como una ocupación asalariada atípica, lo que tiene evidente impacto sobre la estrategia a desarrollar desde el derecho laboral y sindical. Asimismo, se discutió sobre la relación entre esta ocupación y el resto de la economía, por ejemplo, cuando aumenta el desempleo de las amas de casa y en consecuencia se reduce la demanda por trabajo doméstico remunerado (CUT Brasil).

Otro tema destacado por varios de los participantes fue el de la existencia de un claro aumento de empleo precario en el sector público, por el frecuente recurso a tercerización, incluso a través de agencias de trabajo temporario.

Otro aspecto conceptual de frecuente tratamiento por los participantes fue el de la relación entre la informalidad y la ilegalidad. En particular, CGT y FS de Brasil pidieron aclarar que el fraude laboral y el delito es trabajo precario y no economía informal. Los ejemplos concretos a que se hizo referencia fueron el contrabando y la "industria de la piratería" (por ejemplo, la falsificación de CD), esta última sujeta ya a grandes procesos de acumulación, con contratación de trabajadores. Pero también se mostró el caso de las trabajadoras sexuales y de los recogedores de basura, para los cuales se encuentran situaciones legales de mayor ambigüedad.

Comparativamente con las estadísticas presentadas por OIT, durante el seminario quedó en evidencia la diversidad de terminologías utilizadas:

- De acuerdo a la CNT, en Paraguay el gobierno prefiere llamar "subempleo" al trabajo precario e informal. Asimismo, las dos centrales venezolanas destacaron que en ese país la Ley Orgánica de Trabajo y la nueva Constitución consideran a los trabajadores informales por cuenta propia entre los "trabajadores no dependientes".
- El Equipo de Representantes de los Trabajadores en el Banco de Previsión Social (ERT-BPS) del Uruguay efectuó una presentación en que se identifican a los trabajadores con problemas de empleo, diferenciándolos según sean desempleados, subempleados, precarios o informales. Asimismo, destacó que el actual gobierno, al momento de diseñar sus políticas, considera que no se requiere un concepto estrictamente jurídico sobre la informalidad, alcanzando con identificar dos grandes vertientes que "llegaron" por caminos diferentes: los independientes, cuya mayor parte tiene actividades de sobrevivencia, y los dependientes, que resultan de un "uso" de la informalidad por parte de las empresas formales.
- OIT-ACTRAV agregó también que el sindicalismo de otros países prefiere referirse al trabajo informal en términos de "autoempleo" (CUT Perú) y de "trabajo no asalariado (CROC México).

Al respecto, CUT Brasil destacó que, desde su participación en el Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR, ha comprobado las dificultades que presenta esta situación para el análisis comparativo entre los países miembros. Adicionalmente, CUT Brasil informó también que hace un tiempo realizó una investigación especial, que permitió construir el "mapa" del trabajo informal en la ciudad de San Pablo.

PIT-CNT efectuó un aporte conceptual en relación a los aspectos cuantitativos, dirigido a encuadrar la estrategia de sindicalización, al considerar que, en la práctica, la clase trabajadora no se ha reducido de tamaño, sino que solo se ha desconcentrado. Desde la misma delegación, el BPS destacó que últimamente el sindicalismo ha logrado acceso a información específica con origen en los registros administrativos de la seguridad social, lo que permitió dar un salto cualitativo en el análisis de la situación del trabajo informal/precario, y en la elaboración de estrategias, en relación a los trabajadores tercerizados.

El DIESSE de Brasil introdujo un análisis basado en IBGE-PNAD, que diferencia tres colectivos: aquellos en "situação protegida", "informais" y "demais trabalhadores", incluyendo en el segundo a los "empregados sem carteira" y a los "conta-propia", y en el tercero a todos los trabajadores domésticos (con o sin carteira), a los "no remunerados" y a los trabajadores que producen para su propio usufructo.

Elementos de diagnóstico

Algunas organizaciones propusieron marcos generales de análisis en general coincidentes:

- Para la CTA, la precariedad/informalidad son fenómenos que operan como modalidad económica dirigida a disciplinar a los trabajadores.
- Para la CUT de Chile (a través de la intervención de su presidente, en la inauguración del seminario), la precariedad está generada por el modelo económico.
- Para la CUT Brasil, en los años noventa comenzó una nueva dinámica de flexibilización de las relaciones de trabajo, con la tercerización como hecho fundamental, que se observa prácticamente en todos los sectores (incluyendo el público), proyectándose hacia una "cuarterización" y hasta "quinterización".
- Para CODESA de Venezuela, una de las razones del crecimiento de la economía informal es que las empresas ponen un "techo" de edad al momento de contratar.

La delegación paraguaya efectuó un aporte detallado de diagnóstico:

- La proporción de empleo asalariado, comparativamente con el no asalariada, es muy baja, inferior al 45%. Además entre éstos predomina el empleo precario en las microempresas.
- Existe una relación entre el cuentapropismo y el desempleo oculto, en el sentido que en los últimos años una parte importante de quienes anteriormente no buscaban trabajo, aun cuando tenían edad para trabajar, han cambiado la estrategia, conformándose con cualquier ocupación, por la extrema necesidad.
- El deterioro creciente del empleo se manifiesta en que, por ejemplo: los choferes desocupados tienen que alquilar un vehículo para intentar trabajar; que en las calles de Asunción el trabajo callejero ubicado alrededor de los semáforos se encuentra saturado; que aumenta la peligrosidad por la presencia del "trabajo caballo loco", es decir, quien roba, asalta y corre; y que crece la presencia de niños "de la calle" (estimados en 40.000).
- Existe una fuerte presión sobre el trabajo campesino, por la mecanización de la producción de soja, arroz y trigo.
- Está aumentando la emigración, principalmente de mujeres (a Argentina, España, Estados Unidos).

El único factor que ha impedido que la situación se deteriore aun más es que se han detenido las reformas estructurales privatizadoras sobre los servicios básicos (agua, luz, teléfonos).

La CUT Chile ubicó como el principal problema el crecimiento de los trabajadores precarios (temporales, eventuales, reponedores de supermercados, actividades de intermediación como "enganchadores", "suministradores"), que se ven

obligados a aceptar cualquier forma de trabajo por su necesidad económica, sin protección alguna, y con resistencia a sindicalizarse por temor a perder el empleo, por malo que sea.

Durante el seminario, los participantes acordaron con la importancia dada por OIT a la situación de los migrantes irregulares, que corta transversalmente a la problemática de la informalidad/precariedad. Al respecto, se destacaron los siguientes casos: en Brasil, los bolivianos ilegales en San Pablo, que trabajan en la industria de la confección, y viven con sus familias en el propio local de trabajo; en Chile, los trabajadores peruanos, bolivianos y argentinos en la construcción, con pagos promedio menores a 100 dólares mensuales (y extremos de hasta 60 dólares); en Paraguay, los brasileños que cruzan diariamente la frontera con Foz de Iguazú, para trabajar de forma ilegal en Ciudad del Este; en Venezuela, los trabajadores inmigrantes provenientes de Ecuador, Perú, República Dominicana, Haití, Aruba y las islas caribeñas, que son importantes en hotelería, transporte (colectivos, taxis) y trabajos mecánicos.

Un tema destacado en el debate fue el de los "pisos" legales para que un colectivo laboral pueda constituir un sindicato, dado que ello se convierte en un impedimento a una de las formas organizativas del trabajo informal/precario. Al respecto, se encontró una importante variedad de situaciones nacionales, desde la falta de límites hasta requisitos muy altos (por ejemplo 30 trabajadores). También se destacó que, cuando se admite la creación de sindicatos de trabajadores propiamente no asalariados, como en Venezuela, se requiere un número de afiliados todavía más elevado (100 trabajadores).

Un elemento que los participantes vincularon frecuentemente con la informalidad/precariedad fue el de la vigencia del salario mínimo. En particular, la delegación paraguaya enfatizó que en ese país el salario mínimo funciona como "techo", y no como piso, en su nivel actual de 180 dólares mensuales. En Chile, la CUT señaló la necesidad de que se revise la metodología de determinación del costo de la canasta familiar que es la base del salario mínimo.

En materia de colectivos laborales afectados por informalidad y precarización, CUT Brasil destacó dos situaciones en esa realidad nacional:

- El trabajo a domicilio en textiles y calzados, que es contratado por grandes empresas del sector, incluso exportadoras, y que frecuentemente son sus propios ex trabajadores, a lo que se agrega también trabajo infantil y adolescente.
- El trabajo en empresas multinacionales, entre las cuales, con base en la experiencia del Observatorio Social, se encuentran situaciones en que se prohíbe la organización sindical.

En la experiencia argentina, el Sindicato de Vendedores Ambulantes de la República Argentina (SIVARA), de la CGT, ubicó como un colectivo precario que requiere ser atendido el de las vendedoras puerta a puerta, principalmente de productos cosméticos, que alcanza a más de 500.000 personas, que son el centro de

la estrategia de colocación de tales productos por parte de empresas generalmente multinacionales, con ventas anuales de 1.000 millones de dólares (ver XI). Por su parte, CTA destacó la situación del trabajo precario en los sectores de la gastronomía y los supermercados. Respecto del primer colectivo, se informó que los nuevos convenios sobre hotelería, gastronomía y turismo eliminan la estabilidad laboral y autorizan los contratos flexibles. En el segundo caso, se plantearon las condiciones en que se desarrolla la ocupación de repositor externo de hipermercados multinacionales, que dificultan la sindicalización y utilizan estrategias laborales basadas en largas jornadas laborales y bajos salarios, como eje para la oferta de precios más bajos. La participación de las agencias de colocación agregan otros problemas, como la retención sin depósito de los aportes.

La CUT de Paraguay incluyó también en este balance el tema de las maquilas y zonas francas, por la importancia que pudiera alcanzar próximamente, necesitándose estudiar los resultados que produce su implantación, en cuanto a la capacidad de generar crecimiento económico y su impacto específico sobre la sociedad. ACTRAV destacó que este tema es una prioridad de la CIOSL y ha sido colocado también por la propia OIT en su selección de colectivos con dificultades para la sindicalización.

Las organizaciones de Uruguay y Bolivia incluyeron entre los problemas vinculados a políticas hacia el trabajo informal y precario el proceso de reforma neoliberal de la seguridad social en sus países, y su impacto en términos de desfinanciamiento, que abrió las puertas al debate sobre la presencia del sector privado en el sistema. En particular, el BPS de Uruguay fue afectado por la creación de la figura de empresario unipersonal, al ser utilizada frecuentemente para simular relaciones dependientes como independientes.

La CTA y CUT Paraguay identificaron un problema institucional: la asimetría entre la voluntad sindical de organizar a los trabajadores informales y precarios y la resistencia gubernamental a facilitarlo. En Paraguay se observa, en los últimos años, una resistencia de las autoridades del Ministerio de Justicia y Trabajo a aceptar el registro de organizaciones representativas de trabajadores independientes, aduciendo que no tenían vínculos de "dependencia", siendo que en el pasado se otorgaron cantidades importantes de estas autorizaciones. Esta situación ya ha sido denunciada ante la OIT.

En Argentina, la ley de asociaciones profesionales "congeló", en el momento de su promulgación (1988), la estructura sindical existente. Por esta vía, las organizaciones están privadas del derecho a representar colectivamente, a realizar huelga, a recaudar aportes, a tener fuero sindical, con lo que los sindicatos se convierten en una mera organización civil, sin capacidad de conflicto. Una particularidad de esta situación es que con la misma ley, existe pluralidad sindical en el sector público, a diferencia del sector privado. En el caso particular de los trabajadores informales/precarios, la normativa complementaria (por vía de decreto y resolución) impide el registro sindical a los trabajadores no dependientes, y esta-

blece que el único sujeto sindicalizable es quien puede probar, mediante planilla del Ministerio, la relación laboral.

Un adecuado cierre a este capítulo fue proporcionado por el PIT-CNT, al considerar que el intercambio de experiencias permitió encontrar una misma realidad, con apenas algunos matices distintivos en cada caso. Pero al mismo tiempo, en cada caso nacional tienen peso las respectivas idiosincrasias, con lo que no se puede derivar del similar diagnóstico la existencia de modelos para exportar o importar.

Experiencias organizativas

Un modelo muy claro de incorporación de los trabajadores informales a las estructuras sindicales es el venezolano, respecto del cual la CTV mostró cómo la Ley Orgánica de Trabajo y la nueva Constitución autorizan la afiliación de los trabajadores no dependientes, a partir de lo cual la Confederación reformó su estatuto y creó un Departamento de la Economía Informal.

En la experiencia sindical de Argentina, la CTA ha encarado el tema de la informalidad/precariedad mediante una estrategia integral, que parte de utilizar en el estatuto una definición amplia de trabajador, a los efectos de su afiliación (incluyendo la vía directa), comprendiendo tanto a los ocupados como a los desocupados, cuenta propia, jubilados, excluyéndose solo a quienes tienen empleados (aunque sea uno). Otras líneas de trabajo mencionadas figuran en una sección más adelante.

Una de las formas organizativas del trabajo informal adoptadas por algunas organizaciones participantes en el seminario es la de incorporar a los comerciantes independientes en los sindicatos que representan a los trabajadores formales del sector. Esta es la situación que se observa en Paraguay (en el SINTECOSS de la CNT, y el SINACOM de la CUT) (ver más adelante), Uruguay (FUECI), y CONTRACTS de la CUT Brasil.

Un caso también interesante de combinación de colectivos en una misma organización es el presentado por SIVARA/CGT, en cuanto integra a trabajadores dependientes que se desplazan en la vía pública e independientes ambulantes o con puestos semifijos. Para los primeros, la principal reivindicación ha sido resolver positivamente situaciones de simulación fraudulenta. Para los segundos, la estrategia es la defensa de una regulación del uso de la vía pública que formalice su trabajo.

Con relación al trabajo doméstico, se describió la existencia de sindicatos en varios países (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay) y de CONLATRAHO (ver más adelante).

Respecto del trabajo en el campo, se presentaron cuatro procesos:

- La sindicalización alcanzada entre los campesinos por la CNT Paraguay, incluso por encima de los trabajadores urbanos, así como de los trabajadores independientes de la pesca artesanal.
- La creación de la confederación nacional de trabajadores rurales de la CUT Brasil, que incluye a trabajadores de la agricultura familiar y otros temporales, habiéndose incorporado recientemente a los cortadores de caña.
- El gran avance en la sindicalización de los trabajadores asalariados de Argentina, como resultado del éxito de una estrategia sociopolítica (ver más adelante).
- La organización de pequeños productores en el sector agrario de Chile, lo que incluye también a trabajadores rurales indígenas.

En dos países (Chile y Uruguay), se ubicaron experiencias de sindicalización de los trabajadores tercerizados, en aplicación del enfoque estratégico que atiende a la cadena productiva. En el primero, esta concepción se ha aplicado a los trabajadores part-time de los supermercados Santa Isabel, de forma consensuada con la empresa. En Uruguay, el sindicato de la bebida ha conseguido un acuerdo con los empresarios para afiliar no solo a los trabajadores de plantilla sino también a los periféricos (incluyendo los unipersonales).

La CUT Chile (sobre la base de un estudio realizado con apoyo de OIT-ACTRAV), identificó también otras formas poco comunes, como los sindicatos de trabajadores cesantes jefes de hogar, los sindicatos vecinales para trabajadores a domicilio, y los sindicatos de empresarios unipersonales. Ello se agrega al fenómeno de los sindicatos territoriales, provinciales y regionales, así como a la tradición nacional (derivada de su legislación) de sindicatos de trabajadores independientes e interempresa.

Con referencia a las trabajadoras sexuales, se señaló la existencia de organizaciones en Uruguay (la pionera AMEPU), Argentina (AMMAR, en la CTA) y últimamente en Paraguay, con apoyo de la Secretaría de la Mujer de la CUT. Según la CTA, su organización influyó en el avance de la conciencia del resto de las organizaciones en el tema de las enfermedades de transmisión sexual.

Uno de los temas de mayor debate durante el seminario fue el referido al señalamiento de OIT (con base en resoluciones del 2002) sobre las posibilidades que presenta el cooperativismo como vía de organización sindical de trabajo informal. Una proporción importante de los participantes mostró pesimismo sobre esta vía, en la medida que, en sus experiencias nacionales, se encuentran situaciones disparejas, con un número considerable de cooperativas que han distorsionado el elemento solidario, mediante el fraude laboral denominado "falsos socios", y que se han aliado a la gran empresa privada.

Otros participantes optaron por:

- Mostrar que las propias organizaciones sindicales han fomentado la creación de cooperativas, como: la CUT Brasil y su Agencia de Desarrollo Sus-

tentable (ADS), que ha dado lugar a empresas de catadores de basura; y la COB, uno de cuyos sectores más importantes está formado por cooperativistas mineros y agropecuarios, proyectándose hacia los servicios de telefonía, agua y luz, así como a cooperativas de transporte (por ex choferes asalariados) y de trabajadoras textiles, a partir de sus máquinas de tejer y coser.

- Recuperar las experiencias positivas de cooperativismo, aun cuando no estén vinculadas a las estructuras sindicales (Argentina y Paraguay)
- Señalar que ya se ha incorporado el enfoque de la incorporación de cooperativas u otro tipo de organizaciones productivas a los sindicatos (proyecto CUT Chile).

Algunos de los comentarios efectuados son los siguientes:

- Para CODESA, más que formar cooperativas, hay que enseñar a los trabajadores su utilidad social. Hay que ratificar que el sindicalismo es la forma fundamental de organización, sin que ello implique negarse a formas alternativas que permitan mejorar las condiciones de trabajo. Pero generalmente se convierten en una mala o interesada interpretación, pervirtiendo su sentido original, al llevar a un mecanismo que acaba con los sindicatos y los derechos de los trabajadores. Actualmente, existe el peligro de que se desvirtúe en esta dirección una política gubernamental de promoción de nuevas cooperativas, tanto por el sector privado como el público (PDVSA, CANTV).
- Para el PIT-CNT, las cooperativas son válidas como alternativa de emergencia para que mantengan sus puestos los trabajadores de una empresa fundida, pero esto no es lo mismo que considerar que son una vía de organización sindical. Por ello, el objetivo no debe ser incentivarlas.
- Para SIVARA/CGT, la cooperativa puede ser válida para organizar o reorganizar a diversos colectivos de trabajadores, si se establecen convenios de afiliación y no se los deja solos. De hecho, se encuentran situaciones de ONG y fundaciones que están autorizadas para vender determinados productos en la calle con fines benéficos, pero que emplean trabajadores y no aportan por ellos, escudándose en que trabajan para los desvalidos. Un caso parecido es el de los supuestos bomberos voluntarios, que promocionan rifas mediante vendedores uniformados.

Experiencias de sindicalismo sociopolítico

El sindicalismo brasileño presentó su aporte a la "Campanha para a Carteira Assinada" del Estado de San Pablo, en parcería con la Dirección de Relaciones de Trabajo, vista como una forma de inclusión social eficaz y de combate al déficit de previsión social. Respecto de los trabajadores informales, la CGT Brasil presentó su experiencia sindical en relación al São Paulo Confia (o Banco do Povo da Cidade de SP), creado en el 2001 como organización de la sociedad civil de interés público

y en relación a los trabajadores informales, un ejemplo concreto de propuesta sindical al gobierno: el proyecto "Shopping Social Bras", para su construcción en San Pablo, aplicado a 2.500 trabajadores informales. El enfoque es a favor de una parcería entre el poder municipal y estatal con sindicatos y asociaciones ligadas al comercio informal y formal. En particular, participan de esta iniciativa la Secretaría de Trabajo y la Subprefeitura de la ciudad, donde existen funcionarios vinculados a la CGT y CUT, con el apoyo del Banco do Pobre. Por esta vía, se espera que el Ministerio de Trabajo reconozca al trabajo informal como una categoría para la previsión social. El lugar físico presentará las condiciones adecuadas para formalizar este trabajo, al incluir infraestructura sanitaria, puestos de policía militar y guardia civil metropolitana, terminal de ómnibus.

Otras dos centrales se refirieron a sus actuales experiencias en materia de promoción de legislación regulatoria del trabajo tercerizado. El PIT-CNT fue determinante, a través del Equipo de Representación de Trabajadores del Banco de Previsión Social (ERT-BPS) en la elaboración de un proyecto de norma, actualmente en consideración, que crea una obligación solidaria entre el principal empleador y el subcontratista (ver más adelante). CUT Brasil también procurará alcanzar consenso alrededor de un proyecto de ley que va en la misma dirección, incluyendo la posibilidad de que los trabajadores tercerizados negocien colectivamente.

La CUT Brasil identificó como una de las vías de trabajo sindical hacia la informalidad/precariedad la estrategia de alianzas con otros sectores, que se manifiesta en la Coordinación de Movimientos Sociales (CMS), la cual reúne a movimientos populares para la vivienda, organizaciones pastorales, organizaciones estudiantiles y organizaciones especializadas en el problema étnico y de género. En este marco, se acuerdan enfoques y estrategias a favor de la reducción de la jornada de trabajo y la valorización del salario mínimo.

La CUT Chile, como parte de su proyecto específico sobre trabajo precario, propone buscar acuerdos con organismos estatales para: una fiscalización y sanción oportuna y drástica respecto de la calidad del empleo y protección laboral y prácticas antisindicales; y medidas preferenciales para los sindicatos de trabajadores precarios, en materia de la capacitación preferencial en microemprendimientos y beneficios sociales (salud, educación, vivienda).

Con relación al trabajo doméstico, se coincidió en una estrategia favorable a su "laboralización", mediante su incorporación a los códigos de trabajo. La experiencia de la COB parece ser la más destacada, ya que su sindicato de trabajadoras domésticas influyó para la aprobación, luego de varios años de gestión, de la ley de regularización del trabajo asalariado del hogar, que establece normas sobre el pago del salario mínimo y el contrato laboral (no así sobre seguridad social). En Venezuela también se han normado las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas.

SIVARA/CGT de Argentina presentó experiencias exitosas de afirmación de la relación laboral de diversos colectivos de trabajadores dependientes en la vía

pública (heladeros, cafeteros), en lo cual la primera tarea sindical es la concientización, para luego avanzar en la búsqueda de negociación colectiva, y los aportes patronales para la seguridad social. Respecto de los trabajadores efectivamente independientes, el sindicato ha estimulado la vigencia del monotributo, y su complementación a través del régimen de asignaciones familiares. En su balance también incluyó otra experiencia muy destacada, referida a los trabajadores asalariados en el campo: la organización nacional (UATRE), activó durante varios años por la creación de una libreta y un registro nacional del trabajador rural, hasta que fueron aprobados ambos, y desde hace poco tiempo en pleno desarrollo, han reducido en una medida importante los grados de precariedad, al tiempo que aumentó la sindicalización.

PIT-CNT mostró el éxito (70.000 nuevos afiliados en un año y medio, una proporción superior al 50% de la membresía inicial) de su campaña de afiliación Pepe D'Elía (el presidente histórico del PIT-CNT), aprobada en el 2003 y desarrollada desde el año siguiente, dirigida a una estrategia de autoconstrucción de nueva membresía, para enfrentar su caída permanente. Para ello, se utilizaron cuatro instrumentos:

- Hablar de todos los derechos humanos, incluyendo entre ellos el derecho al trabajo.
- Difundir la propuesta sindical de reforma a la seguridad social.
- Realizar una campaña específica sobre el derecho al agua, que dio lugar a un plebiscito nacional.
- Vincular los tres puntos anteriores con la necesidad de un sindicato fuerte.

En este esquema general, el hilo conductor del trabajo sindical hacia la precariedad e informalidad es el capítulo referido a la seguridad social, mediante acciones sindicales hacia el gobierno dirigidas a: estimular la reinserción de desocupados, con flexibilidad de acceso y mejora de prestación del seguro de paro para sectores prioritarios; prestación de servicios sociales a trabajadoras domésticas; extensión, con mejoras, de la ley de monotributo a otros sectores similares de actividad de bajos ingresos, ladrilleros, carreros, areneros; un proyecto de ley de refinanciación de aportes patronales y personales, para empresas en situación crítica, separando aportes a BPS de aportes a AFAP, posibilitando la jubilación de pequeños patrones con deudas generadas a partir de 1996.

El sindicalismo obtuvo la aprobación de un régimen de monotributo, para quienes tienen un único puesto en la calle u otro espacio público como única actividad patronal, con hasta cuatro personas trabajando y vendiendo solo al contado y hasta una cantidad máxima, con lo que cubre a feriantes, vendedores callejeros, artesanos, cuidacoches, lavado de autos. El aporte mínimo es de 25 dólares mensuales por propietario. Si tienen empleados, aporta por ellos en el régimen general de industria y comercio. Incorpora el derecho a asignación familiar, aunque no al mutualismo, por el cual debe aportarse una cuota adicional.

La estrategia se prolonga actualmente en relación a los trabajadores subcontratados, que aparecen como cuenta propia, para quienes se reivindica la solidaridad en los aportes, y la obtención de un laudo salarial similar al del trabajador pleno del sector. Con ello, se espera encarecer la mano de obra tercerizada, desinflando la oferta. La propuesta convierte al contratista en fiador solidario, en el marco del concepto de una subsidiariedad de las responsabilidades de las empresas empleadoras respecto de las empresas tercerizadas.[1] También se ha presentado al BPS un proyecto específico para los "ladrilleros" artesanales en su residencia, con apoyo de la familia, que está a consideración del BPS.

Un aspecto complementario de la experiencia uruguaya en materia de seguridad social que tiene consecuencias positivas para la estrategia en su conjunto es que la participación plena del sindicalismo en el BPS abrió el cauce para disponer plenamente de la información resultante de los registros de la seguridad social. Ello ha permitido, por ejemplo, elaborar indicadores claves como el de "densidad" de los aportes, referido al tiempo por el cual el trabajador ha contribuido efectivamente, como saldo de su ciclo laboral.

Algunas de las organizaciones del Cono Sur señalaron también dos antecedentes subregionales positivos en relación a colectivos laborales precarios.

- Respecto del trabajo de los migrantes, se aprobó el Acuerdo Multilateral de seguridad Social del MERCOSUR, con vigencia desde junio del 2006, que fue apoyado desde el inicio de su tratamiento por el sindicalismo.

- Respecto del trabajo sexual, la Comisión de Mujeres de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur ha desarrollado un enfoque sobre el tema, que actualmente ha sido incorporado a la Plataforma Laboral Hemisférica para las Américas, a presentarse en la IV Cumbre de las Américas.

X.2 Otros seminarios sobre colectivos específicos

Las actividades aquí reseñadas son las ya mencionadas en la introducción, sobre los temas de trabajadores a domicilio (en 2001 y 2003), trabajadores en el hogar (2005) y trabajadores migrantes (2004).

Trabajadores a domicilio

OIT había destacado, al momento de organizar los intercambios con el sindicalismo, que las condiciones de aislamiento, precariedad, inestabilidad e invisibilidad en las que, en la mayoría de los casos, se efectúa el trabajo a domicilio explica la ausencia de organizaciones representativas de esta categoría de trabajadores, así como la escasa atención otorgada al tema por el movimiento sindical. Los nuevos trabajos a domicilio de servicios parecen presentar aun mayores difi-

[1] En enero de 2007, el Parlamento uruguayo aprobó este Proyecto de Ley (Ley 18.099).

cultades. Asimismo, la multiplicidad y variedad de interlocutores (intermediarios, empleadores, talleres, empresas) con los que el trabajador a domicilio se relaciona en el transcurso de su vida laboral genera a veces una ilusión de independencia, o confusión sobre su identidad ocupacional.

Durante los seminarios, una de las conclusiones se derivó directamente del cotejo entre las organizaciones presentes, que habían sido seleccionadas por su mayor grado de cercanía relativa al tema en el conjunto del sindicalismo regional: existe una gran heterogeneidad en los enfoques sindicales, ya que mientras algunas organizaciones tenían poca familiaridad, otras habían avanzado hacia intentos de representación y organización, otras ya habían realizado actividades de investigación, de capacitación y formación, así como habían participado en experiencias de discusión en foros tripartitos y de diálogo social en algunos sectores y regiones, y en debates relativos a las políticas industriales y de desarrollo económico local.

De los seminarios se obtuvieron algunos lineamientos para la acción sindical. El punto de partida fue considerar que la perspectiva de la cadena productiva constituye una herramienta analítica importante para el tratamiento del tema, a partir de lo cual se recomendó:

- Entender dónde empiezan y terminan las relaciones de poder al interior de la cadena, para comprender cómo impactan en las relaciones de trabajo.
- Identificar quiénes son los trabajadores a domicilio, a través de contactos con la propia comunidad. Por esta vía, se ubicarán los canales que permitan llegar a los demás trabajadores dispersos.
- Crear, a través de la educación y la formación, espacios que promuevan la identidad de los trabajadores.
- Desarrollar alianzas entre las organizaciones representativas a lo largo de la cadena, para desarrollar acciones comunes.
- Establecer una agenda única para toda la cadena.
- Visualizar la cadena en su conjunto y contexto para poder identificar el punto más estratégico, y donde la acción sindical sería más efectiva. Si bien todos los segmentos son importantes y por lo tanto se deben desarrollar acciones en toda la cadena, es importante considerar aquellos que generan mayor valor.
- Apuntar a la creación de una única organización, que reúna a los eslabones de la cadena.

Otra de las recomendaciones de OIT se refiere al uso de acciones colectivas a lo largo de las cadenas, utilizando acuerdos y protocolos firmados a nivel internacional, el más conocido de los cuales es el de los balones de fútbol (en 1996). Este trabajo requiere:

- Que se basen en la interacción y coordinación entre varios actores.
- Que se dirijan a las empresas sin absolver a los gobiernos de sus responsabilidades.

- Que exista un impacto a nivel nacional.

Como parte de estos seminarios, OIT también difundió experiencias existentes en otros países, tanto entre los sindicatos de estructura tradicional como en otros de nuevo perfil. Entre los primeros, ha destacado, en el sector textil, el caso de los sindicatos textiles TCFUA (Australia), SACTWU (Sudáfrica), Sindicato de Trabajadores de la Industria de Bordados de Madeira (Portugal). Entre los segundos, ha mencionado al SEWA (India), SEWU (Sudáfrica), así como a ONG y grupos comunitarios afiliados a la red internacional HomeNet.

Trabajadoras domésticas

El documento final del seminario del 2005 sobre la dimensión migratoria de las trabajadoras del hogar ha tenido, más allá de ese objetivo específico, condiciones para ser considerado una declaración amplia para este sector laboral, por la importancia de las organizaciones sindicales que la avalaron.[2]

La Declaración se compromete a:

- Promover la valoración del Trabajo del Hogar remunerado, retirando de nuestros textos y diálogos el término trabajadoras domésticas y colectivizar la terminología adecuada y de respeto a dicho trabajo, conociéndolo y reconociéndolo como Trabajadoras del Hogar.
- Reconocer que las reinvindicaciones de las Trabajadoras de Hogar, las migrantes y la erradicación del trabajo infantil doméstico constituyen tareas fundamentales para el movimiento sindical.
- Valorar el aporte que las Trabajadoras del Hogar realizan al desarrollo de nuestros países y a la lucha permanente de sus organizaciones a lo largo de la historia por sus justas reinvidicaciones.
- Luchar por el trabajo en conjunto de nuestros países, en la defensa y la aplicación de los Convenios de la OIT y para la promoción de un Convenio Internacional que resguarde los derechos de las Trabajadoras del Hogar.
- Trabajar para lograr que las justas reivindicaciones de las Trabajadoras del Hogar estén en el centro de nuestras agendas sindicales, sociales y políticas, así como también en el centro de las agendas de los gobiernos de nuestros países para garantizar igualdad de derechos y mejores condiciones laborales y salariales de las Trabajadoras del Hogar.

[2] La Declaración también hace mención a las trabajadoras del hogar de España, en relación a la presencia de la central Comisiones Obreras entre los participantes. Una buena práctica que ha ubicado OIT sobre migraciones desde organizaciones de trabajadoras del hogar en la región, corresponde a Costa Rica, en cuanto a que ASTRADOMES (Asociación de Trabajadoras Domésticas) tiene muchas trabajadoras centroamericanas afiliadas, principalmente de Nicaragua, a quienes proporciona información y asistencia, además de abogar por una legislación laboral que proteja mejor a las trabajadoras. En el pasado, OIT también había destacado a la CNTD de República Dominicana.

Trabajadores migrantes

En relación directa con la presencia sindical, el documento final (ver también Robles, 2004) planteó los siguientes lineamientos:

- El movimiento sindical tiene un rol insustituible e imprescindible en el proceso de reconocimiento y establecimiento de la libertad de circulación de los trabajadores.
- Para los trabajadores migrantes, la participación en las organizaciones sindicales constituye un mecanismo prácticamente único para poder constituirse en sujetos de las relaciones laborales en las que se encuentran involucrados.
- La afiliación sindical de trabajadores migrantes en situación regular o irregular debiera ser un objetivo explícito de las organizaciones sindicales, para lo cual deben promover la adecuación de sus estructuras.
- Las organizaciones deberían crear ámbitos y programas orientados a la problemática migratoria, analizando la posibilidad de acuerdos intersindicales entre las centrales de los países de origen y destino, estableciendo mecanismos de conexión con las organizaciones relacionadas con la protección de los derechos de los migrantes. Para ello, deben constituir mecanismos de información/protección para los trabajadores migrantes y sus familias, desde el origen mismo de los procesos migratorios, pasando por el tránsito de un país a otro, hasta la llegada e inserción en la sociedad de destino.

En general, las acciones sindicales deberían incluir el desarrollo de campañas de sensibilización orientadas a:

- Hacer efectiva en la vida social la igualdad de trato.
- Evitar y corregir las conductas discriminatorias, racistas o xenófobas, así como denunciar las situaciones de tráfico de personas y de explotación laboral y sexual de los trabajadores migrantes y sus familias.

El sindicalismo también debería proponer a los empleadores incluir en los convenios colectivos cláusulas dirigidas a establecer la igualdad de trato para los trabajadores migrantes. También debieran crearse a través de este instrumento comisiones de antidiscriminación encargadas de velar por el efectivo cumplimiento del principio de no discriminación, especialmente en lo relativo a los derechos de los trabajadores migrantes.

Finalmente, también se consideró que la inserción sindical del migrante debe extenderse a la participación en las conducciones de las organizaciones sindicales del país de acogida, dado que suelen presentarse discriminaciones intrasindicales. [3]

[3] En De Buen (op. cit.), se analizan las condiciones para que los no nacionales sean miembros de las directivas, destacando que en México, Chile, Guatemala y Bolivia se exige directamente la nacionalidad local. Dos casos particulares son: Argentina, que coloca un techo del 25% a la

XI. PRÁCTICAS PARA COLECTIVOS ESPECÍFICOS

En la práctica sindical de la región se observa una gran diversidad de estrategias hacia colectivos atípicos e independientes de trabajadores. La más difundida es la del trabajo independiente de baja calificación (en adelante se las denominará "informales independientes"). También existe un considerable trabajo sindical en relación a las trabajadoras del hogar, en este caso con la reinvidicación de una asimilación plena al resto de trabajadores dependientes.[4]

Menos frecuente es la organización de trabajadores que de una u otra forma caen en la categoría de la subcontratación, frecuentemente resultado de estrategias de simulación fraudulenta de la relación laboral. Algunas de las organizaciones identificadas aquí como de trabajadores informales independientes podrían interpretarse como "transicionales" hacia sindicatos de trabajadores dependientes, en el sentido de que, como el caso de las trabajadoras del hogar, su accionar está centrado en la búsqueda de reconocimiento de aquel estatus.

Finalmente, se encuentran también organizaciones representativas de trabajadores que pueden estar siendo encuadrados en términos de ilegalidad, como los trabajadores sexuales.

Esta problemática se vincula con tres estrategias de alcances más amplios, que no puede ser aquí desarrollada.

- La tendencia en algunas centrales a afiliar de forma individual y territorial a todo trabajador que lo desee, se convierte en otra vía de sindicalización del trabajador informal, que luego puede canalizarse hacia la ubicación concreta en una estructura que lo represente. Esta estrategia ya ha sido incorporada a centrales como la CTA de Argentina y la CGTP de Perú, habiendo sido propuesta también para la CUT Colombia.

---

proporción de no nacionales en las comisiones directivas, y se los excluye del cargo de secretario general; Venezuela, que requiere diez años de residencia en el país, y una autorización previa del Ministerio del ramo.

[4] Una línea emergente de trabajo en materia de colectivos laborales atípicos propios de las mujeres es el de las trabajadoras de "venta directa" o "puerta a puerta". Las dos modalidades más frecuentes son: "puerta a puerta" (*door to door*) o "uno-a-uno", donde un vendedor hace una demostración a un consumidor, y reuniones (*party plan*), cuando la venta se realiza mediante una explicación y demostración de productos a un grupo de clientes potenciales por parte de un vendedor, generalmente en el hogar de una anfitriona que invita a las personas con este propósito. Las empresas utilizan la siguiente definición de la venta directa: "comercialización de bienes de consumo y servicios directamente (*face to face*) a los consumidores, generalmente en sus hogares, en el domicilio de otros o en su lugar de trabajo, fuera de un local minorista establecido". Los principales rubros son cosmética y cuidado personal, pero también se encuentra: bijouterie, indumentaria, lencería, ropa blanca, baterías de cocina, vajilla, menaje y productos de limpieza, electrodomésticos, alimentos dietéticos y nutricionales, libros. Las empresas empleadoras (la mayor parte multinacionales) no reconocen la condición de trabajadoras dependientes de sus vendedoras y, en cambio, utilizan expresiones como: "revendedores", "agentes comerciales", "distribuidores", "representantes", "franquiciados", "consultores", "*dealers*", "fuerza de ventas" o directamente "personas miembro de un sistema de distribución" Esta línea fue trabajada en Argentina por la OIT y el sindicalismo local, en el ciclo mencionado en una nota anterior (Ver Orsatti, 2006).

- La creación de una estructura sectorial que agrupe a los sindicatos de empresa. En este campo, la experiencia del sindicalismo brasileño (CUT, 2006) es un ejemplo clave, con la formación de 17 sectores, e incluso de cinco "macrosectores" que los integran. Este modelo ha sido seguido por otras centrales, como la CGTP peruana (17 CGTP sectoriales), la UNT chilena (10 uniones profesionales sectoriales), y la CUT colombiana, en su reciente congreso (agosto 2006) estableció la consigna de "menos sindicatos y más sindicalizados", dirigida a alcanzar, en seis años, la fusión de los 750 sindicatos en 17 sindicatos de rama. En relación al tema de este documento, el caso colombiano es prototípico, en la medida que se explicitan cuatro sectores: "pequeños agricultores", "profesionales independientes", "pensionados" y "trabajadores de la informalidad, los servicios personales y domésticos". Asimismo, se crea una circunscripción especial para los trabajadores informales, independientes y pensionados, para su participación en distintas instancias de la Central (para el origen de la propuesta, ver Ríos Navarro, 2006).
- La afiliación por parte de estructuras sectoriales de trabajadores de otros sectores, que pueden ser muy diferentes. En la región latinoamericana y caribeña no parece haber ejemplos de este modelo, pero sí en el sindicalismo norteamericano, que ha llevado, por ejemplo, a la incorporación de trabajadores gráficos y de la alimentación a la organización de transportistas, o de enfermeras a la de metalúrgicos.

En este apartado se presentan experiencias sindicales referidas a los colectivos recién mencionados, así como de un caso particular detectado en Uruguay, que se aplica a los denominados (por la legislación) "trabajadores unipersonales". Las fuentes son diversas, incluyendo la OIT Regional, la Organización Regional Ineramericana de Trabajadores (ORIT), de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), y la Confederación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) de la Confederación Mundial de Trabajo (CMT).

XI.1 Trabajadores informales independientes

El sindicalismo latinoamericano y caribeño tiene una larga experiencia en materia de sindicalización, o formas de representación más amplias, de los trabajadores informales independientes. Incluso, en algunas centrales, podría afirmarse que éstos han sido de los primeros trabajadores integrados, especialmente bajo la modalidad de sindicatos de oficios.

Esta sección reseña entonces diversas aproximaciones organizativas de las centrales y confederaciones nacionales latinoamericanas y caribeñas. Se ejemplifica sobre las estrategias de:

- Creación de estructuras específicas. Bajo este enfoque se agrupan básicamente Secretarías o áreas similares especializadas en la estructura funcional de las Centrales/Confederaciones. Pero también es el caso de la estra-

tegia (no incompatible con la anterior) que se concentra en la determinación de una estructura de clasificación sectorial de las organizaciones afiliadas.

- Integración de sindicatos o asociaciones de hecho o de carácter civil construidas por los propios trabajadores, generalmente con denominaciones que aluden de forma directa al producto vendido y al lugar físico que ocupan.
- "Secciones" de trabajadores informales en sindicatos sectoriales mayoritariamente representativos de trabajadores formales, por ejemplo en los sectores comercio y transporte.
- Sindicatos de "oficios varios" dentro de estructuras regionales.
- Organizaciones de mujeres, que integran trabajadoras formales e informales.
- Organizaciones cooperativas.
- Federaciones o confederaciones del trabajo informal, en su conjunto o en algunas de sus variantes.

En un plano superior, también se encuentran estrategias "múltiples", que utilizan distintas perspectivas e instrumentos, así como estructuras de coordinación nacional y de representación sectorial supranacional.

Se ha dejado fuera del análisis la experiencia sindical de representación de trabajadores rurales no asalariados (campesinos, "pobladores", "patronatos". cooperativas agrícolas), que se encuentra en todas las subregiones.

Estructuras específicas. Para el caso más frecuente:

- en Honduras, la Secretaría del Sector Social e Informal de la Economía de CUTH.
- En Nicaragua, la Secretaría del Sector Informal de la CUS.
- En Colombia, la Secretaría de Comercio y Economía informal de la CTC, y la Secretaría de Asuntos Informales y Construcción de la CUT.
- En Ecuador, la Secretaría del Sector Artesanal, de la CTE.
- En Perú, la Secretaría de Comercio, PYMES y Economía Informal, de la CTP y la Secretaría de Fomento y Apoyo a la Pequeña, Mediana y Microempresa de la CGTP.
- En Brasil, la Secretaría de la Economía Informal de Força Sindical. Asimismo, la nueva central (de 1997) SDS, ha creado una Dirección para el Trabajo Informal, Autoempleo y Microemprendimientos.
- En Chile, la Secretaría de Empleo, Informalidad y Temporalidad de la CUT, y el área del Sector Informal y Empleo, de la nueva UNT.
- En Paraguay, la Secretaría de Trabajadores Autónomos, de la Confederación General de Trabajadores.

Otras estructuras vinculadas a este tema son las referidas, por ejemplo, al "Movimiento de los Trabajadores" (en las organizaciones afiliadas a la CLAT), poblaciones, economía social/cooperativismo:

- En Colombia, la Secretaría de Economía Solidaria de la CGT, y la Casa de la Mujer Trabajadora de la CUT, cuyo eje central de trabajo ha sido la atención integral para mujeres trabajadoras informales.
- En Ecuador, la Secretaría del Sector Poblacional, de la CTE.
- En Brasil, la Secretaría para Asuntos del Tercer Sector de la CGT.
- En Paraguay, la Secretaría de Asuntos Cooperativos de la CPT.

En cuanto al enfoque centrado en la creación de una estructura de agrupe de las organizaciones afiliadas, se han ubicado tres casos:

- En Brasil, la CUT, que ha creado el sector de "Autónomos Urbanos", en el que reúne 42 organizaciones, con 60.000 asociados y 100.000 trabajadores de base.
- En Colombia, el caso ya mencionado de la CUT, en cuanto a la creación de un sindicato de rama específico para la informalidad, al que se integrarán las 136 organizaciones preexistentes, que agrupan a más de 21.000 afiliados. En el Congreso de creación de esta modalidad ya se anunció la formación de la Unión General de Trabajadores Independientes y de la Economía Informal (UGT-CUT), con 16.000 representados, a partir de la fusión de estructuras anteriores existentes en Bogotá y Medellín.
- En Perú, la CGTP ha incluido entre sus "CGTP Sectoriales" la del "Trabajo Autónomo".

A esta categoría también puede agregarse la CTA, que se analiza más adelante, en el contexto de estrategias múltiples.

Incorporación de sindicatos y asociaciones. Las dos experiencias típicas en este formato son Colombia y Paraguay.

- En Colombia, la CTC integra a más de cincuenta sindicatos o asociaciones, en los oficios de vendedores ambulantes y establecidos en galerías, plazas de mercado y terminales de ómnibus, loteros, voceadores, lustrabotas, floristas. También afilia oficios vinculados, como los tipógrafos, taxistas, zapateros, fotógrafos y modistas. Incluye en su política recaudatoria una consideración especial a los trabajadores informales, mediante cuotas menores. En los años noventa ha desarrollado sindicatos de mujeres lavanderas y planchadoras, con base en proyectos socioeconómicos (con cooperación internacional) que instalaron lavaderos, y cooperativas de consumo y de viviendas. La CUT tiene un perfil similar pero, como se ha visto, está en proceso de incorporar a las organizaciones en una estructura sectorial.
- En Paraguay, ha existido actividad sindical desde hace tiempo, inicialmente por la CPT, fundada en 1950, prolongada luego en las nuevas cen-

trales creadas a partir de fines de los años ochenta, si bien en este ultimo período ha cambiado la política gubernamental anterior de dar registro a los sindicatos de trabajadores independientes, a favor de una perspectiva rígida. La CTP tiene actualmente más de quince organizaciones del trabajo informal representativas de comerciantes ambulantes o semifijos, recicladores de materiales, cambistas, taxistas, peluqueros, artistas, pescadores artesanales. Igual enfoque ha seguido la CNT, representando a algunas de estas ocupaciones y a otras como vigilantes, carretilleros, estibadores, promotores médicos.

- El sindicalismo brasileño de CGT y Força Sindical también corresponde a esta categoría. En los primeros años noventa, Força ha experimentado con una fórmula poco común: la incorporación de "entidades representativas de los intereses de los trabajadores" diferentes a las sindicales, a título solidario, explicitando que se refiere a "organizaciones de trabajadores del sector informal de la economía", y a "organizaciones y entidades de trabajadores ligados a la producción autosustentada o destinada a la defensa de intereses o áreas de actuación específicas, que ayuden a la mejoría de las condiciones de vida". Para ello, la Ejecutiva Nacional efectuaría un estudio específico antes de la aprobación. Al primer tipo de organización, se le puede llegar a considerar entidad sindical, lo que le permite gozar de todos los derechos de los afiliados.

Integración sectorial de trabajadores formales e informales. Es el caso de:

- En Brasil, la Confederación Nacional de Trabajadores del Comercio y Servicios (CONTRACTS) de la CUT, incluyendo organizaciones de trabajadoras del hogar.
- En El Salvador, la CNTS y la CTS, que comparten la Federación de Sindicatos de Trabajadores Independientes y del Comercio de El Salvador (FESTICES) que combina trabajadores formales e informales.
- En Paraguay, donde el Sindicato de Trabajadores del Comercio (SINTECOM), de la CUT, actúa como coordinador del área informalidad, y el Sindicato de Trabajadores Empleados del Comercio, Oficinas y Afines (SINTECOSS), de la CNT, con igual enfoque.
- En Uruguay, ya que, con la cobertura del PIT-CNT, la Federación Uruguaya de Empleados de Comercio e Industria (FUECI) afilia desde 1973 al Sindicato de Vendedores Independientes Establecidos (SVIE). Esta organización fue protagonista (en 1991), del proceso de reubicación de los trabajadores en puestos semifijos de Montevideo, con cooperación del comercio establecido y un intento de cobertura de la seguridad social por el Estado.

Sindicatos regionales. Un ejemplo prototípico, entre otros, sobre todo de Centroamérica es Nicaragua, donde la CUS afilia a trabajadores informales en seis sindicatos regionales que agrupan genéricamente a trabajadores de servicios iden-

tificados, en la denominación de las organizaciones, como "oficios varios". Igual estrategia es seguida por la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) que también utiliza el enfoque de la informalidad rural, con el objetivo de constituir Sindicatos Territoriales de Oficios Varios.

Organizaciones de mujeres. Dos ejemplos de esta estrategia son:

- En Perú, la CGTP ha promovido la Federación Regional de Trabajadoras Artesanas del Cuzco, que suelen estar perseguidas por la policía y las propias tiendas turísticas de la zona. Al efecto, se desarrolló un proyecto de economía solidaria, obteniendo préstamos de la Alcaldía, ayudándolas a formalizar su negocio, capacitándolas en el manejo financiero de los gastos, y trabajando en el campo de la autoestima para desarrollar una identidad nacional.
- En República Dominicana, la CNTD, a través de la CONATRASINF ya mencionada, integra a la Federación de Trabajadoras Campesinas de San Juan de la Maguana, vinculada a su vez a la Federación de Trabajadores Informales de esa provincia, agrupando a campesinas que venden sus productos agrícolas en las plazas cercanas.

Organizaciones cooperativas. En este modelo la vía de representación se vincula con el formato de cooperativas u otras formas asociativas (en la línea de lo afirmado en la sección IX), si bien no siempre se refiere a trabajadores atípicos o independientes. Por ejemplo, la CAT de Brasil desarrolla actividades a través de su afiliada Asociación dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitavel (ASMARE), dedicada a la cooperativización del trabajo de reciclaje de desechos. Otro antecedente que, aunque vinculado al mundo rural, muestra la aplicación de este enfoque corresponde a Ecuador, donde la CEOSL ha integrado a los gremios de campesinos pobres de la Federación Nacional de Campesinos Libres del Ecuador (FENACLE), que han diversificado su estrategia hacia sectores urbanos. Al interior de esta organización existen miles de afiliados que son categorizados como parceleros, con pequeñas extensiones de tierra. La Federación ha implementado un conjunto de proyectos socioproductivos, un programa de radio, un círculo de estudios, y un programa de organización en cooperativas.

Una variante de este modelo es que se presenta cuando una organización sindical desarrolla proyectos socioeconómicos dirigidos a los sectores pobres de la comunidad, con un ejemplo, entre varios otros, en los sindicatos metalúrgicos de la CUT Brasil.[5]

[5] Estos proyectos se refieren a: 1. Asignación de una bolsa de estudio por dos años a niños y adolescentes radicados en Belem que trabajan en el sector informal, para facilitar la asistencia a la escuela. Se combina con acciones de sensibilización y formación profesional orientado a microemprendimientos. Los beneficiarios fueron 300 familias y casi 800 niños; 2. Destino de un porcentaje de su salario anual para la creación de empleos para erradicar pobreza. Se les proporcionan servicios de calificación de mano de obras, formación profesional, agencia de empleo, cooperativas. 3. Desarrollo de economía solidaria incluye proyectos de cooperativas en alianza con Ministerios y Gobiernos provinciales. Se identifican iniciativas de cooperativas existentes para apoyarlas con capital, y autogestión para sustentarlas.

Federaciones y Confederaciones. Con distinto grado de integración, existen múltiples experiencias:

- En Guatemala, la Federación Unitaria del Sector Informal de Guatemala (FUSSIG),[6] de la CUSG, integrada por trece sindicatos, representativos de tricicleros, mototaxistas, comerciantes, vendedores de mercados, tramitadores independientes y atiempadores/jaladores en el transporte de pasajeros); y la Federación de Trabajadores Independientes (FESTI), de la CGTG.
- En México, la Federación de Trabajadores No Asalariados (FNTUAP), de la CROC (aunque recientemente se ha escindido), y la Federación Nacional de Organizaciones de Trabajadores no Asalariados, de la CROM, creada por estatuto en el 2005.
- En Honduras, la Federación Nacional de Trabajadores Autónomos de la Economía (FENTAE), de la CGT, y la Federación de Organizaciones del Sector Social e Independiente de la Economía de Honduras (FOSSIEH), de la CUTH, con una perspectiva amplia de representación, ya que sus 20 sindicatos cubren distintas situaciones: mujeres vendedoras de artesanías y comidas típicas, fotógrafos, cooperativas de maestros sastres, e incluso ONG dedicadas a la tercera edad y a los jóvenes. La Federación tiene una cooperativa de ahorro y crédito para la vivienda.
- En Nicaragua, la Coordinación Nacional del Sector de Trabajadores por Cuenta Propia, del FNT, creada en el 2002 e integrada por 42 sindicatos, de los cuales 18 tenían personería jurídica. Previamente se había identificado como una prioridad organizativa el trabajo hacia los ocupados en semáforos, paradas de buses, mercados, comerciantes, cambistas, vendedores de lotería, vendedores de celulares, vendedores de helados, lavacarros, voceadores del transporte interurbano, zapateros, carretones, mototaxis y triciclos. Poco tiempo después se creó la Cooperativa de Servicios Múltiples Nueva Vida R.L., y sobre su base la Mutua Urbana de Salud. En el 2004 la Coordinadora desarrolló acciones en la Alcaldía de Managua, por desalojos de trabajadores ubicados en la parada del metro Centro, que terminó con la firma de acuerdos con el Alcalde. La CST también tiene la Federación de los Mercados.
- En República Dominicana, la Coordinadora Nacional de Asociaciones de Trabajadores Informales (CONATRASINF), dentro de la CNTD.
- En Venezuela, la antes mencionada FUTRAND (sección I.1), de la CTV. Un eje central del trabajo de la FUTRAND ha sido de carácter legislativo, buscando que la nueva Constitución Política Venezolana incluyera artículos

[6] La CUSG tuvo, en 1988, una experiencia de gran alcance, al crear un Sindicato Nacional de Trabajadores Ambulantes, que representaba a 23 mercados. Pero su líder fue amenazado por el jefe de policía y finalmente apareció muerto. De esta experiencia, la Confederación llegó a la conclusión, en actividades educativas, que más que la construcción de una organización de gran tamaño era mejor su opuesta de creación de pequeños focos en distintos lugares.

específicos que permitieran la igualdad de derechos de los trabajadores no dependientes, lo que fue parcialmente obtenido.

- En Perú, todas las centrales principales tienen actividad en esta materia. Originalmente, en 1950, la CTP creó la Federación de Trabajadores de los Mercados y Anexos del Perú (FTMAP). Más recientemente, la CGTP ha constituido las Federaciones de Trabajadores de Mercados del Perú y de Vendedores de Diarios, Revistas y Loterías del Perú de la CGTP. Asimismo, la CUT nació en 1993 con un énfasis en la representación del trabajo informal, a través de la Federación Nacional Unitaria de Trabajadores Ambulantes del Perú (FENUTAP). Posteriormente incorporó la Federación Departamental de Vendedores Ambulantes de Lima (FEDEVAL), la Federación de Trabajadores Ambulantes de Puerto Libre, y la Federación Nacional de Asociaciones de Micro y Pequeños Industriales (FEDAMPI). Un caso especial es la Federación de Trabajadores Estibadores Terrestres del Perú (FETTRAMAP), incorporada en 1995, con 8.000 trabajadores afiliados (y una relación fraternal con los tricicleros), que se desempeñan en los Mercados Mayoristas 1 y 3 de Lima, con una relación contractual con el gobierno municipal. La Federación ha construido su propio sistema mutual de seguro social, con apoyo de la cooperación sindical internacional (ISCOD-UGT), con cotización de sus afiliados, lo que permite cubrir el retiro de los socios, que deben salir de la actividad por accidentes o edad avanzada.
- En Ecuador, la Federación de Pequeños Comerciantes Autónomos de Quito de la CTE.
- En Paraguay, la Federación de Mesiteros de Ciudad del Este, integrada a la CUT, y la Federación de Apostadores de Juego y afines (SINTRAQUIBA), afiliada a la CUT-A. En sus inicios (1990), la CUT, integró también a la Federación de Trabajadores Informales (FETRAIN).

Enfoques integrales. En algunas centrales, se observa un enfoque en que la informalidad es incorporada a un conjunto más amplio de grupos objetivo:

- En Bolivia, la COB aplica un enfoque amplio, en la medida que combina una Confederación de Trabajadores Artesanos, una Confederación de Trabajadores Gremiales (sector Comercio), la Federación de No Videntes, la Secretaría de Empleo y Desocupados, la Secretaría de Cooperativas (mineras y agropecuarias), y Federaciones Departamentales (Santa Cruz de la Sierra) del Comercio Minorista-Exterior de los Mercados, y de Trabajadores Gremiales-Interior de los Mercados.
- En México, la CTM posee un estatuto de gran flexibilidad, que permite la integración como filiales de todo tipo de organización no sindical, ejemplificando con las siguientes: cooperativas, sociedades y asociaciones de producción, empresas de interés social formadas por sindicatos, federaciones o confederaciones, asociaciones de crédito ejidal y agrícola, comunidades agrarias, y en general lo que denomina "organizaciones de carác-

ter proletario o incorporadas a la clase trabajadora". Sobre esta base, las federaciones regionales reúnen un número importante de uniones y asociaciones civiles de trabajadores informales en el ámbito local. A nivel de la estructura funcional, a fines de los años noventa la Confederación ha creado la Secretaría de Atención a Grupos Marginados.

- En Argentina, la CTA practica una estrategia múltiple, que incluye: 1. afiliación directa; 2. incorporación de movimientos barriales y comunitarios;[7] 3. la afiliación de organizaciones de trabajadores definidos a partir de su oficio, generalmente desarrollado de forma autónoma o ambigua: artesanos, taxistas, remiseros y motoqueros, cuidacoches, vendedores de periódicos y feriantes. También están integradas organizaciones de desocupados y de trabajadoras sexuales (ver XI.3); 4. trabajadores de "empresas recuperadas", que se desarrollaron como resultado de la crisis de fines del 2001.[8]

Dos de estas líneas de trabajo han derivado, o está contemplado que lo hagan, hacia estructuras, con lo que la CTA también es un ejemplo del primer modelo aquí analizado. La estructura ya creada es la Federación Tierra y Vivienda-Habitat (FTV-H), sobre la base de los movimientos de ocupantes de tierra urbana propiedad del Estado, para colocar allí su propia vivienda, en el marco del programa Techo y Trabajo, integrado por el gobierno nacional, provincias y municipios, e iniciativas posteriores, que han llevado a la formación de cooperativas de trabajo. Hacia fines de esa década, estos colectivos se proyectan hacia el denominado "movimiento piquetero", que adoptó la práctica de los cortes de ruta para manifestarse públicamente, demandando cambios en las condiciones sociales y laborales. Los piqueteros han evolucionado luego en dos direcciones: hacia cierta condición de empleados "paraestatales", en la medida que, como resultado de su presión, se

[7] Desde el punto de vista sindical, la incorporación de las organizaciones piqueteras es parte de la estrategia de CTA de la afiliación individual y de organizaciones comunitarias y barriales. El secretario general histórico, Victor de Gennaro, ha argumentado así: "hoy, la clase trabajadora, somos todos. Y que el nuevo paro no nace y crece a partir de la fábrica, nace de la calle, nace del barrio. Antes, en la fábrica se aprendía la cultura de los trabajadores, se aprendía la unidad, la solidaridad, el valor de la organización. Ahora, habiendo entendido que la nueva fábrica es el barrio, todo fue fácil, e hicimos el primer gran piquetazo. Desde la lógica de hace veinte o treinta años, cuando había pleno empleo, era en el sindicato que se proclamaba el paro, pero eso lo hemos perdido y debe recuperarse por otra via" (reportaje de la periodista uruguaya Maria Ester Gillo, Página 12, 8 julio 2002).

[8] El enfoque de CTA considera a las empresas recuperadas como parte de la economía social, en el sentido de que ayudan a resolver las necesidades básicas por fuera del mercado tradicional. Pero no existe un marco legal que propicie y aumente la sustentabilidad de estas experiencias, encontrándose solo iniciativas desde la lógica limitada del asistencialismo y la emergencia ocupacional. La Federación de Trabajadores de la Industria y Afines (FETIA) ha creado una Red de Asistencia Técnica a los Emprendimientos de Autogestión en Argentina, que busca poner en marcha núcleos de acompañamiento y consolidación de experiencias autogestionarias, junto al fortalecimiento de la estructura político gremial, a través de la Asociación de Trabajadores Autogestionados, como organización sindical de los trabajadores con la finalidad de impulsar las demandas sociales y coordinar las estrategias laborales en lo sectorial económico.

incorporaron como beneficiarios de instancias de canalización de los planes de emergencia creados al momento de la crisis económica y social de fines del 2001, como aproximación a una política de ingresos universales, principalmente el Programa Jefas/es de Hogar, los cuales requieren la prestación de servicios de utilidad pública, como contraprestación; y hacia la conversión en pequeños productores, para el autosustento y la venta al público. El propio Estado ha acompañado este enfoque, mediante el otorgamiento de pequeños apoyos adicionales.

En relación a las organizaciones específicamente de trabajadores, la CTA tiene proyectado agruparlas en una Confederación Argentina de Trabajadores de Servicios (CATS), junto con otros sindicatos de trabajadores formales. Por lo tanto, ambas iniciativas se encuadran en el esquema ya analizado de construcción de estructuras, y el segundo también adopta la figura de la composición mixta.

Algunos otros ejemplos de esta tendencia son recientes:

- En Perú, la CGTP ha reformado su estatuto (2003) para explicitar su meta de afiliar a los trabajadores independientes del campo y la ciudad, los autónomos (si no tienen empleados a su cargo) y los desocupados, e incorporó además el mecanismo de la afiliación directa.
- En Panamá, la nueva UNT (2005) ha incorporado a su estatuto un enfoque integral dirigido a la afiliación de informales, desempleados y cooperativas.

Casos Particulares. Existen otras situaciones que no encajan de forma directa en uno de estos modelos, referenciándose, en cierto modo, en más de uno:

- En Chile, no se aprecia un enfoque explícito de las centrales dirigido a incorporar organizaciones de trabajadores independientes, sino la utilización, por los propios trabajadores, del régimen ya mencionado (en la sección II), que ha alcanzado un importante desarrollo, ya que, en el 2002, los sindicatos independientes reunían al 22% de la afiliación total, así como los sindicatos interempresas y de eventuales sumaban un 11% adicional. Respecto de estos últimos, durante algunos años se desarrollaron experiencias ligadas a las centrales.[9] De acuerdo a una evaluación de OIT, se encuentran organizaciones de artesanos, pequeños productores, empresas unipersonales y cadenas productivas, sindicatos territoriales, provin-

[9] Estas formas provienen de la legislación de los años setenta y ochenta. El mayor ejemplo en el pasado, proveniente de la CUT, es la Confederación Solidaridad y Trabajo (creada en 1982 y desaparecida en los inicios de los años noventa) que también incluía a comerciantes ambulantes, cartoneros y beneficiarios del programa de emergencia "Jefes de Hogar" (POJH), a partir de los cuales se mantenía la tarea organizativa al momento en que los trabajadores se reubicaran en otras actividades. Otro ejemplo fue la Federación Nacional de Servicios Independientes y Transitorios (FESIT), de 1983. Han existido varias pequeñas Federaciones: la Federación Independiente Comerciantes de Ferias Persas-Región Metropolitana, la Federación Independiente Interempresas del Comercio Ambulante y Conexos (FETRAICH), la Federación Independiente Feria La Valledor (FLESIFLOVA), y la Federación Comerciantes Vía Pública.

ciales y regionales mixtos, sindicatos vecinales de trabajadoras a domicilio y de mujeres cesantes.

- En Argentina, desde la CGT, el ya mencionado SIVARA, creado en 1973, que funciona a manera de sindicato "múltiple" o de sector, al integrar a distintos tipos de trabajadores independientes y a otros que podrían considerarse independientes-dependientes, agrupando las siguientes modalidades: vía pública, ferias, plazas y parques, estadios deportivos, vehículos de transporte colectivo de pasajeros (trenes, buses), motoqueros (para entrega de pedidos a domicilio, bajo la modalidad delivery), casas particulares (también denominada venta directa, basada en la promoción a través de catálogos). En este marco, trabaja en relación a los vendedores propiamente independientes, así como en los que tienen relación de dependencia, frecuentemente bajo modalidades simuladas fraudulentamente como autónomas. En el 2006, por iniciativa de SIVARA, la CGTRA ha creado una Comisión Sindical sobre Trabajo Independiente, integrada por varios sindicatos nacionales de sector (del transporte, de la industria textil, de servicios personales), para explorar un enfoque colectivo sobre el tema.

También en este país, las organizaciones afiliadas (y algunas independientes) que representan a trabajadores atípicos e independientes que están alineadas con la CLAT, están agrupadas en el Consejo Coordinador de Acción Sindical (CCAS): es el caso de la entidad social Organizaciones Libres del Pueblo (OLP), un sindicato de fleteros, y tres agrupaciones de vendedores de periódicos ("canillitas") y revistas.

Articulaciones nacionales y estructuras regionales

En algunos casos, las centrales nacionales han construido instancias de articulación nacional aplicada a estos colectivos, ya sea con otras centrales o con organizaciones aisladas:

- En Paraguay, la CGT ha creado un Consejo de la Vía Pública (en Ciudad del Este).
- En Venezuela, la CTV y la CGT han creado la Coordinadora de Organizaciones de Trabajadores del Comercio Informal, incluyendo estructuras independientes.
- En Uruguay, el PIT-CNT ha creado (en 1992), el Plenario Intersindical de de Venta Callejera de Uruguay (PIVCU), como ámbito de encuentro con otras organizaciones de trabajadores informales que se mantienen independientes. A partir de tal estructura, la Central ha participado en el debate sobre la política nacional hacia la seguridad social, mediante el Equipo de Representación de los Trabajadores en el Banco de Previsión Social (BPS). En el PIVCU coexisten organizaciones independientes tradicionales, como el Sindicato de Permisarios (de 1956) y otros más recientes como

las Ferias Especiales. En otros segmentos, como el de los periferiantes, existen Comisiones, que también implican un grado de organización.

Asimismo, algunas FSI han incorporado la acción sindical hacia el trabajo informal independiente, con lo que se alcanza una articulación sectorial regional. En esta modalidad, se destaca la que agrupa a organizaciones del sector público (ISP), que ha comenzado a vincular su actividad en relación a gobiernos locales con organizaciones del trabajo informal que se desempeñan en las grandes ciudades, con su apoyo al Sindicato de Trabajadores de la Economía Informal de San Pablo (SINTEIN), afiliado a la CUT Brasil.[10]

Otros dos ejemplos de política explícita en la materia son la federación dedicada a los trabajadores agrícolas, de la alimentación y de restaurantes y hoteles (UITA), en cuanto afilia a pequeños productores agrícolas, y la federación de periodistas (FIP), que afilia a trabajadores independientes de este oficio. En una menor medida, otras federaciones se han ocupado también del tema, en relación a la construcción (ICM), transporte (ITF), textiles (FITTVC) y servicios (UNI).

Por fuera de las FSI, se encuentran otros dos casos:

- La Federación de Trabajadores del Comercio, Servicios y Afines (FETRALCOS) de la CLAT, bajo conducción de la CGT venezolana, que integra la problemática del trabajo formal e informal en ese sector, repitiendo el enfoque de algunas organizaciones nacionales.
- Streetnet, una organización mundial representativa de los trabajadores ambulantes, que es asociada a OIT y CIOSL, tiene dos organizaciones sindicales afiliadas en la región, las ya mencionadas SINTEIN de la CUT-Brasil y FEDEVAL de la CUT-Perú.

XI.2 Trabajadoras del hogar

La organización de las trabajadoras del hogar ha tenido un desarrollo desigual en los países de la región, dado que en algunos ha perdurado por mucho tiempo el enfoque legal que discrimina sobre su estatus laboral, lo que a su vez ha arrastrado el no registro a los sindicatos que lo solicitaban. Otro elemento característico desde una perspectiva histórica de las organizaciones de este sector es la marcada influencia de sectores católicos (Juventud Obrera Católica y Opus Dei), con el esquema de organizaciones piadosas.[11]

---

[10] Este enfoque que vincula la informalidad con el sector público está también presente en la Central Sindical de Trabajadores Paraguayos (CESTP), que representa a trabajadores independientes del cementerio municipal (floristas y constructores). Asimismo, ha formado parte de la estrategia de la Unión Latinoamericana de Trabajadores Municipales (ULATMUN), estructura especializada vinculada a la ISP, de vida intermitente (ver Castillo y Orsatti, 2005, op. Cit.)

[11] Esta referencia y las que siguen se han tomado del trabajo clásico sobre el tema en la región de Chaney y García Castro, editoras, 1993, donde se presentan estudios históricos y actuales aplicados a las Antillas, Rep. Dominicana, Cuba, Nicaragua, México, Colombia, Perú, Argentina, Brasil, Chile, y Uruguay, algunos referidos a cuestiones organizativas.

En Chile y en México parecen ubicarse las primeras experiencias organizativas, en tanto que la organización es más reciente en otros países.[12]

Varias de estas iniciativas han convergido, en los años ochenta, en la creación de la ya mencionada CONLACTRAHO, como iniciativa conjunta de articulación entre organizaciones sindicales e instituciones autónomas de trabajadoras del hogar de América Latina. Su origen se ubica en 1983, por iniciativa de dirigentes chilenas y peruanas, aunque el primer encuentro formal se realizó recién en 1988, en Bogotá. La Confederación está actualmente integrada por las organizaciones antes mencionadas de Brasil, Colombia y Chile, junto a otras de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y República Dominicana, además de ONG de algunos de esos países y de México. La Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar (FENATRAHOB) de Bolivia, afiliada a la COB, ha estado a cargo de la conducción de la Confederación durante los últimos años, la que a partir del 2006 se desplazó a México.

En términos de estrategia,[13] desde su declaración inicial, la Confederación ha tomado partido en favor del término "trabajadoras del hogar", aunque considera

[12] En México ya en los años treinta se encuentran registros de sindicatos, a nivel local. Posteriormente, se constituyó la Asociación Nacional de Trabajadoras Domésticas. En Chile, todavía más temprano (1926), ya se había creado el Sindicato Autónomo de Empleados de Casa Particular de Ambos Sexos, de 1926, que con el tiempo se afiliaría a la central nacional de la época (FOCH, luego CTCH). Posteriormente, en 1947, se crea la Asociación Nacional de Empleadas de Casa Particular (ANECAP), la que se integra a la CUTA en 1970, y en 1973 el Sindicato Interempresas de Trabajadores de Casa Particular (SINTRACAP), con 19 sindicatos. Más adelante (1984), se funda la Unión de Trabajadores de Hogar remunerados (UTRAHOGAR), con personería desde 1993, y en 1987 la Federación Nacional de Sindicatos de Casa Particular (FENSTRACAP), que a su vez desarrolló un conjunto de cooperativas de vivienda y una de servicios de limpieza industrial en oficinas y casas particulares. También en 1992, consiguió la indemnización por años de servicio, fuero maternal, día libre semanal, y el derecho a contrato de trabajo. En Brasil, el origen se ubica en 1961, con la creación de la Asociación Profesional de Empleados Domésticos de Rio de Janeiro, pero veinte años después eran ocho, en distintas regiones del país, a impulsos de que en 1972 se aprobara una ley estableciendo la libreta de trabajo, vacaciones y seguridad social. Las organizaciones mantuvieron desde entonces congresos nacionales periódicos y finalmente crearon la Federación Nacional de Trabajadoras Domésticas (FENATRAD), integrada por 20 sindicatos, la mayor parte integrantes a su vez de la Confederación Nacional de Trabajadores del Comercio y Servicios (CONTRACTS), de la CUT-Brasil. En Perú, durante un período político (fines de los años sesenta y mitad de los setenta), hubo acuerdos entre la cartera laboral y el sindicalismo que llevaron a la aprobación de organizaciones en distritos donde tuvieran más de 200 afiliadas. Estas organizaciones fueron luego disueltas y vueltas a crearse más adelante (por ejemplo IPROFOTH y CCTH). Últimamente, la CGTP se ha ocupado del tema, acompañando a estas organizaciones en su acción por una ley de trabajadores del hogar. En Colombia, se destaca el caso del SINTRASEDOM (Sindicato de Trabajadoras del Servicio Doméstico) de Bogotá, creado en 1977, aunque con reconocimiento legal en 1985, luego de varios intentos. En Uruguay, a mediados de los sesenta se fundó la Asociación Nacional de Empleadas de Casa Particular (ANECAP), posteriormente incorporada a la central sindical única y luego desaparecida. En el 2005, esta experiencia ha sido retomada desde el PIT-CNT, mediante el Sindicato Único de Trabajadores Domésticos (SUTD).

[13] Cinterfor/OIT (en G. Castillo y A. Orsatti, op.cit) ya había publicado un artículo representativo de la Confederación ("La construcción de una estrategia de laborización de las trabajadoras del hogar"), a cargo de quien era por entonces su presidenta, la boliviana

alternativa a "trabajadora de casa particular". Por el contrario, rechaza otras denominaciones que, como la de "servicio doméstico" suenan despectivas o "presentan vestigios de relaciones feudales y de servidumbre". Asimismo, aclara que nunca se ha planteado que su trabajo sea "informal", y que debe evitarse la confusión con el trabajo de las amas de casa.

Los principales problemas de estas trabajadoras son, para la Confederación, la discriminación, explotación y la falta de leyes que mencionen claramente los derechos de las trabajadoras del hogar. También se destaca que es el sector laboral menos tomado en cuenta por las autoridades. Un aspecto adicional que ocasiona discriminación en el trabajo y problemas de integración social es que frecuentemente las trabajadoras son jóvenes migrantes rurales,[14] de origen campesino, y pertenecientes a etnias indígenas y afroamericanas.

Las reivindicaciones son:

- Cambio en las condiciones de trabajo, alcanzando la igualdad con el resto de los trabajadores, "para que las futuras generaciones lo realicen en condiciones dignas y visibles, y sea valorado como un trabajo de servicio importante, que está aportando indirectamente al desarrollo de los países". Un instrumento para ello es la creación de leyes específicas, que se incluyan en los códigos laborales.
- Desaparición del trabajo "puertas adentro", porque es un "viejo sistema de servidumbre, respecto del cual las familias se sienten dueñas de su tiempo y de su vida, haciéndoles perder su identidad".

También se incluye una demanda de no discriminación racial (indígenas, negros) y a la tercera edad, y se alerta contra el acoso sexual. También se considera que un elemento estratégico importante es la búsqueda de solidaridad con otras organizaciones sociales (incluyendo los campesinos).

Respecto de la sindicalización, la Confederación aclara también que no existe una estrategia común entre las organizaciones, si bien se enfatizan acciones de movilización los domingos, por ser el día libre de las trabajadoras. El eje está puesto en la profesionalización, mediante la valorización y visibilización del trabajo en el hogar como "trabajo" y contra la "cultura del feudalismo". La Confederación señala que esta tarea debe enfrentar en algunas trabajadoras el "miedo a que se enteren los patrones". En general, la Confederación también observa que, cuando las organizaciones son sindicales, "quedan a la cola" de las negociaciones en sus respectivas centrales. En algunos países, también se requiere una cam-

Casimira Rodríguez, que luego fue electa Ministra de Justicia del nuevo gobierno de su país. De esta fuente, y de la presentación institucional al seminario de OIT del 2005, se toman las siguientes referencias.

[14] El enfoque sobre la dimensión migratoria de CONLATRAHO tiene la originalidad de ser extendido a todas las trabajadoras, en el sentido de que existe una "migración permanente" entre hogares de una misma ciudad, que se proyecta en ocasiones a otro país (aporte de la chilena Aída Moreno, fundadora de la Confederación, en el seminario de OIT).

paña a favor del cumplimiento del derecho a la libre asociación, cuando los gobiernos no reconocen a las organizaciones creadas por las trabajadoras del hogar.

En un documento de OIT-ACTRAV[15] elaborado a los fines formativos, se han recogido los siguientes elementos de estrategia organizativa, adaptado de tal vez el mejor estudio realizado sobre esta dimensión en la región (Rostignoli, 1988).

Un primer plano se refiere a la conveniencia de diferenciar situaciones internas a esta ocupación, ya que si bien una de sus características es la falta de definición y división de tareas, en relación con la imprecisión del trabajo doméstico mismo, de todas formas hay casos donde la empleada realiza tareas claramente definidas y delimitadas, cada una de las cuales exige distintas destrezas y conocimientos. Por un lado, el caso tradicional ha sido el de la empleada "toda tarea", que sustituye en mayor o menor medida a la dueña del hogar, en tanto ama de casa, excepto en las funciones de mantenimiento de las relaciones sociales. Esta empleada puede ser tanto con cama como con retiro. Por otro, encuentran distintas especializaciones: niñera, cocinera, casera, y limpiadora, esta última contratada generalmente por hora, dos o tres días por semana, o incluso esporádicamente, que es el caso que se presenta más frecuentemente en la actualidad.

Una situación especial a considerar, que se vincula a estas tareas, es la de trabajadores de limpieza tercerizados a través de agencias, que se aplica a instituciones públicas y privadas.

Considerando la modalidad de la relación laboral, las empleadas de casa particular pueden considerarse parte de un conjunto más amplio de ocupaciones con elementos similares desde el punto de vista de las tareas y la calificación, compuesto por empleadas que trabajan para empresas o instituciones (clubes, colegios, asociaciones), contratadas de forma directa, o bajo formas tercerizadas.

Un segundo plano se refiere a la consideración de los factores que influyen en la estrategia:

- La valoración que realizan de su trabajo las empleadas, que varía en función del grado de permanencia. Para las de mayor edad, que han trabajado buena parte de sus vidas en este oficio, en cierta forma les ha llegado a "gustar" su trabajo, tienen una cierta "sensación de comodidad" en este trabajo, derivado tal vez del sentimiento de identificación y del grado de control que se tiene sobre las tareas. El grupo juvenil, por el contrario, tiende a considerar que es un trabajo de transición, del que se desea salir rápidamente.
- El aislamiento en que trabajan, en el caso de la modalidad "cama adentro". Las empleadas suelen estar solas frente a sus empleadores, sin compañeras de trabajo con quienes compartir el quehacer cotidiano. Puede haber

[15] Orsatti y Sánchez (2005), el cual fue preparado para OIT-ACTRAV en oportunidad de realizarse el Seminario Género e Igualdad de Oportunidades (Comisión Tripartita del Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires, diciembre 2005).

incluso dificultad para captar lo que sucede en el ámbito público, el cual les resulta ajeno, de escaso interés y sin incidencia en su vida. Esta es una de las principales causas que inciden en la falta de autopercepción de ser parte de la clase trabajadora.

Finalmente, en cuanto a los instrumentos de sindicalización:

- Los lugares de comunicación con trabajadoras del hogar son directamente aquellos que éstas frecuentan, por ejemplo, bailes de fin de semana, y organizaciones vinculadas a las colectividades extranjeras a que pertenecen.
- La creación de un lugar de encuentro es un elemento clave, sobre todo para las trabajadoras "cama adentro". Las actividades que allí se realicen (recreativas, intercambio de experiencias personales) permitirían ayudar a romper el aislamiento y llevar a redundar en una mayor autovaloración de sí mismas en tanto mujeres y trabajadoras.
- Una acción clave a realizar, en el espacio recién mencionado o en un sentido más general, es el de información y asesoramiento sobre temas básicos de interés de las trabajadoras: la cuestión jurídico-legal referida a su propio trabajo, considerando el muy posible desconocimiento de los derechos laborales y de los recursos legales a los que pueden acudir; la condición femenina en general; la cuestión jurídico-legal en relación a los hijos, teniendo en cuenta la alta proporción de mujeres solas con hijos a su cargo.
- Desarrollo de una campaña hacia los poderes públicos, dirigida a reformas en materia de relaciones laborales, políticas de salud y seguridad social, y políticas de regularización de trabajo no registrado que incluya explícitamente a las trabajadoras del hogar.
- Desarrollo de una campaña hacia la población en general, a favor de un empleo digno para las trabajadoras del hogar, particularmente la cobertura proevisional. Tal campaña debiera alcanzar también a los afiliados de otros sectores económicos, si se realiza desde una organización confederal. Estas campañas podrían tener como asociadas a las organizaciones de colectividades extranjeras.
- Desarrollo de subestrategias para los distintos tipos de trabajo en el hogar antes mencionados, incluyendo posiblemente el de las tareas de limpieza tercerizada.
- Vinculado a esto último, pudiera tal vez concebirse una estrategia de promoción de cooperativas de limpieza, integradas por trabajadoras domésticas, que sería una forma de institucionalización.

XI. 3 Trabajadoras sexuales

La organización del trabajo sexual tiene antecedentes en países extrarregión, por ejemplo Australia[16] , y en América Latina y Caribe, conociéndose casos referidos a México y todos los países del Cono Sur. En esta subregión se presenta un doble caso sin antecedentes: la existencia de asociaciones plenamente integradas a las estructuras sindicales nacionales. El caso pionero es el uruguayo, donde la Asociación de Meretrices del Uruguay (AMEPU), creada en 1985, se afilió posteriormente a la central PIT-CNT, poniendo en práctica una "matriz" integral de acción, incluyendo: guardería, asesoría jurídica, actividades educativas, servicios de salud, canasta familiar para trabajadores que contrajeron VIH-SIDA y, más recientemente, el ingreso al régimen jubilatorio. Diez años después, se repitió el mismo esquema con la Asociación de Mujeres Meretrices de la Republica Argentina (AMMAR), afiliada a la CTA.

Este fenómeno ya había sido detectado por CIOSL-ORIT (registrado en la cartilla "La Mujer en la economía informal", México, 1994), planteando la recomendación de que las confederaciones sindicales dieran apoyo a organizaciones de trabajadoras sexuales, repitiendo igual estrategia que con otras organizaciones de trabajadores independientes de la economía informal, diseñándose alianzas que desarrollen el elemento común que tienen sus respectivas reivindicaciones, en cuanto a su relación con el gobierno local, incluyendo la ubicación en el espacio público y las condiciones de trabajo.

Tiempo después (en 1997), un programa de cooperación internacional (del gobierno holandés con el gobierno con el de Costa Rica) derivó en un trabajo sistemático con organizaciones sindicales y no sindicales de trabajadoras sexuales de la región latinoamericana, que alcanzó los siguientes acuerdos estratégicos, en cinco grandes campos:

Salud. Información y educación sobre enfermedades de transmisión sexual para los clientes; carné de salud privado y voluntario; controles de salud realizados por autoridades sanitarias; buen trato en las instituciones de salud; gratuidad, respeto y confidencialidad de los exámenes; apoyo emocional y psicológico al detectarse Sida; consejería pre y postanálisis del Sida; educación sexual y prevención del Sida en colegios; campañas de los ministerios de salud, de información y educación sobre el uso del condón y de prevención del Sida; control de la donación de condones desde el extranjero.

[16] En este país existen sindicatos de trabajadoras del sexo, los que operan en relación al gobierno de una manera original: ante la propuesta por parte de algunas organizaciones de participar en políticas para erradicar las enfermedades de transmisión sexual el gobierno aceptó este enfoque, llegando a un acuerdo con ocho sindicatos, a cuyas direcciones profesionalizó mediante cargos denominados consejerías. Simultáneamente, el gobierno tomó dos decisiones importantes de protección de las trabajadoras sexuales: consideró que su identificación mediante un carné o libreta es violatorio de los derechos humanos; y quitó toda participación a la policía, en materia de registro del Estado sanitario, el cual ha quedado a cargo solo de técnicos médicos.

Represión policial. Seguimiento a las denuncias de abuso policial; búsqueda de aliados y formar redes de apoyo a esta tarea, con medios de comunicación, otras organizaciones de mujeres feministas, intelectuales, redes de salud y organizaciones de derechos humanos; monitoreo y control por las autoridades de la actuación policial, con sanciones a los policías que no respeten y abusen de las trabajadoras sexuales

Condición jurídica y laboral. Modificación de ordenanzas municipales abusivas; profundización del debate sobre diversas opciones legales existentes para reconocer el trabajo sexual, y su adecuación a las necesidades y procesos de cada país; legislación y figuras jurídicas para que el trabajo sexual sea reconocido como un trabajo más, y que por ello garantice el acceso a la seguridad social, atención de salud y jubilación, vivienda y educación; legislación laboral para las trabajadoras sexuales, con opciones de contratos colectivos para que los dueños de locales y los representantes deban cumplir con condiciones laborales dignas; libertad para decidir dónde y cuándo trabajar; mejoramiento de los establecimientos; precios fijados por las trabajadoras; horarios fijados por las trabajadoras, sin multas por no cumplirlos; libertad de tránsito nacional e internacional de las trabajadoras sexuales.

Derechos sociales y humanos. Dignificación del trabajo sexual; denuncia de las violaciones a los derechos humanos; eliminación del trato represivo y la discriminación; programas de vivienda; prestaciones sociales y jubilación; guarderías; concientización de la sociedad y los policías que el trabajo sexual y la delincuencia no son lo mismo; capacitación de la policía en los derechos humanos de las trabajadoras sexuales, desde organismos gubernamentales y no gubernamentales; lucha constante por la reivindicación de los derechos civiles, ciudadanos, laborales, humanos y reproductivos; condena a la explotación sexual infantil y severas penas a quienes la promueven.

Organización y fortalecimiento. Organización para la defensa mutua y colectiva frente a la agresión y los abusos de la policía, de los clientes y de los dueños de locales; construcción de organizaciones de autogestión entre trabajadoras sexuales, para impulsar su autonomía; reconocimiento legal de las organizaciones a nivel nacional frente al Estado y las organizaciones gremiales, y a nivel internacional frente a la OIT y otros organismos; organizar encuentros periódicos nacionales e internacionales; ejecutar programas de capacitación en salud, derechos humanos, género y autoestima; apoyo financiero para capacitación de género, capacitación productiva, programas de capacitación y prevención de salud, y apoyo a guarderías.

Con origen en esta iniciativa, desde entonces funciona de manera permanente una red de organizaciones, con coordinación de la ya mencionada AMMAR.

Como ejemplo de estrategia nacional, puede revisarse el enfoque de AMMAR, adoptado en el 2002 por una asamblea nacional, bajo la orientación de la líder histórica de la asociación, Elena Reynaga, dirigente de la CTA:

- El término adecuado es "trabajadoras sexuales", al ser parte de la clase trabajadora, y utilizando la consigna de que "nos consideramos trabajadoras y así queremos que se nos reconozca". Con ello se toma conciencia de ser mujeres sin oportunidades que optaron por conseguir sustento a sus familias de esta manera.
- No se promociona una "industria sexual", ya que el primer objetivo es que "algún día no haya más mujeres que ejerzan este trabajo por necesidad".
- Las trabajadoras sexuales son sujetos de derecho, por lo que éstos deben ser respetados mientras deban seguir haciendo esta tarea. Ello implica la necesidad de que se deroguen los edictos contravencionales, que se convierten en una herramienta estatal para invisibilizar esos derechos.
- La solución definitiva a la problemática de la trabajadora sexual necesita resolver el injusto sistema patriarcal, que lleva a que también haya explotación del cuerpo de las obreras textiles en las maquilas.
- La conversión de la asociación en sindicato, permitiría contar con un reconocimiento formal de la condición de trabajadoras y reclamar los derechos referidos a la seguridad social.
- La participación en el movimiento sindical permite visualizar a otras poblaciones vulnerables, relacionadas con la pobreza.

El tema del trabajo sexual ha sido reivindicado por las centrales sindicales del Cono Sur en su conjunto, a través de la Comisión de Mujeres de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), al establecer un "compromiso de las mujeres del MERCOSUR con las trabajadoras sexuales (Declaración inicial, 1997), el que luego fue reafirmado a nivel continental, mediante la intervención de aquella estructura, en la Plataforma Laboral de las Américas, presentada por un conjunto amplio de centrales nacionales a la IV Cumbre de las Américas (Mar del Plata, noviembre 2005).

XI.4 Trabajadores unipersonales

En Uruguay, el Centro de Viajantes y Vendedores de Plaza (CVVP) ha reestructurado su trabajo sindical, para reconocer los cambios ocurridos en su sector, a partir de decisiones gubernamentales favorables a la tercerización.

A mediados de los años noventa, una ley contribuyó a la extensión y profundización de la flexibilidad y desregulación laboral que se producía mediante la subcontratación y el trabajo a domicilio, al promover la figura de la "empresa unipersonal". En la práctica, los empleadores en diversos sectores, incluyendo el de viajantes, han desarrollado una estrategia hacia sus trabajadores dependientes dirigida a convencerlos de la ventaja de registrarse como empresarios unipersonales, transformando la anterior relación laboral en una relación entre empresas. Con ello, el empleador no paga más contribuciones a la seguridad social, ahorrándose un estimado de 20%. Por el contrario, el trabajador pierde sus derechos laborales;

aumenta el período de cotización a la seguridad social y baja a la mitad el monto a que tendrá derecho al momento de jubilarse; baja su ingreso neto, ya que ahora tiene que efectuar aportes a la seguridad social y al sistema impositivo muy superiores; debe responder como empresario ante el Estado, es decir, con todos sus bienes. Otro efecto es sobre la estructura sindical, ya que la ley fomenta explícitamente que los acuerdos o seudoacuerdos que llevan a la transformación de trabajadores en empresarios unipersonales se realicen al margen del sindicato.

El CVVP ha diseñado una estrategia reactiva a esta situación, mediante una reforma estatutaria que admite la incorporación de los trabajadores del sector que están encuadrados en la figura de las empresas unipersonales y otras formas atípicas. Las fórmulas ahora incorporadas son:

- Suscriptores: quienes al solicitar su ingreso, ejerzan la profesión de Viajante y/o Vendedor de Plaza, demostrando su condición laboral, aun cuando estén inscriptos como empresa unipersonal, o sea distribuidor sin personal a su cargo. Deberán haber cumplido 18 años. Se convierten en socios activos a los dos años.
- Adherentes: quienes al solicitar su ingreso ejerzan funciones de venta, promoción y otras actividades afines a la venta, a juicio del Consejo Directivo, pero sin reunir las condiciones legalmente exigibles para el ingreso en la categoría de Suscriptores. Se convierten en socios activos a los cuatro años.

Complementariamente, el CVVP utiliza una estrategia amplia de afiliación, dirigida a la población en general, que pone el énfasis en la oferta de actividades sociales y culturales, con el deporte en un lugar central, utilizándose en la campaña la fórmula de "socio deportivo". El Centro también desarrolla en sus instalaciones un curso de formación profesional para trabajadores del sector, con títulos avalados por el Ministerio de Educación. Las categorías de socios que se vinculan con este enfoque son:

- Cooperadores: quienes no estén comprendidos en las dos categorías anteriores. Su honorabilidad debe ser acreditada por dos socios (vitalicios, activos, suscriptores o adherentes) en el acto de su presentación.

  Tienen derecho a voz y voto en las Asambleas a los diez años de antigüedad. A los quince años pueden votar en las elecciones.
- Cadetes: quienes siendo menores de 18 años, se afilian a los efectos de participar en actividades culturales, sociales y deportivas de la institución, adecuada a su edad y capacidad. Al cumplir 18 años podrán optar por la categoría que les corresponda de acuerdo a las actividades que cumplieran en esa fecha, manteniendo su antigüedad.
- Transitorios: quienes se afilian transitoriamente para cumplir determinada actividad cultural, social o deportiva. Los cooperadores tienen derecho a voz y voto en las Asambleas a los diez años de antigüedad. A los quince años pueden votar en las elecciones.

CUARTA PARTE

EXPERIENCIAS SINDICALES EN PAÍSES DESARROLLADOS

XII. TRABAJADORES MIGRANTES

En los países desarrollados, existe una creciente tendencia de trabajo sindical hacia los trabajadores migrantes, en reconocimiento a la importancia del fenómeno (presentado en V).

Esta sección reseña las experiencias sindicales europea y norteamericana, que son similares en cuanto a su condición de países receptores, al combinarse el atractivo de sus mercados de países desarrollados con necesidad objetiva de mano de obra, por razones demográficas, en un marco de políticas públicas que se mantienen restrictivas. Comparativamente, la diferencia es que la Unión Europea ya ha incorporado la libre movilidad de ciudadanos del área, en tanto que EE.UU. no incluye este factor en su acuerdo económico con México (el principal origen de la inmigración), por los límites del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

XII.1 Estrategia del sindicalismo europeo[1]

Régimen vigente y enfoque de la CES

Desde el inicio, el Tratado de Roma (1957) previó el objetivo de la libertad de circulación de personas, además de bienes, servicios y capitales. En 1968, el Consejo Europeo estableció directrices en materia de libertad de circulación de los trabajadores, con el fin de armonizar las políticas de los Estados miembros en materia de reunificación familiar, igualdad de trato en el acceso al empleo, condiciones de trabajo, prestaciones sociales y fiscales, derechos sindicales, formación profesional y educación. En 1985, el Acta Única Europea consideró la abolición de

[1] Las fuentes principales de esta sección son OIT, 2002b, CIOSL (2003 y 2004), el anexo de la propuesta de marco multilateral, de la OIT, referido a buenas prácticas (OIT, 2005).

las fronteras internas y amplió la legislación que garantizaba la preferencia de la Comunidad en materia de servicios de contratación y de empleo para todos los trabajadores y sus familias de los Estados miembros. Desde el Tratado de Maastricht (1992), la Comisión Europea y los Estados miembros han puesto en vigor varios instrumentos para facilitar la movilidad internacional y el mutuo reconocimiento de las calificaciones profesionales.

El actual problema migratorio en la UE se refiere a los flujos desde países extrarregión, en el marco de una estructura demográfica que ha llevado a un crecimiento poblacional con saldo positivo mínimo (4 millones de nacimientos y 3.5 millones de muertes anuales). Desde el punto de vista de las necesidades de mano de obra, esta situación lleva a que se requieran migrantes laborales en un volumen considerable, estimándose que, en el 2030, se requerirán 20 millones más de trabajadores respecto de la situación actual. A pesar de ello, los países mantienen políticas restrictivas, aplicando a veces (como en Alemania) criterios selectivos en dirección a atraer trabajadores calificados en alta tecnología. Los intentos de alcanzar una política comunitaria de visas permanentes no ha alcanzado consenso. La reciente ampliación de la UE a países de Europa del Este ha sido interpretada como un vehículo indirecto de resolución parcial del problema.

En este marco, el fenómeno de los "sin papeles" es frecuentemente considerado el principal problema europeo, llevando a una política de detenciones, deportaciones y de reclusión en centros y, como reacción, a manifestaciones civiles en contra. En especial, ha sido importante la Jornada continental por la libertad de movimiento y contra los centros de internamiento para migrantes, desarrollada por el Foro Social Europeo en abril 2005, dirigida a hacer visible la situación de cientos de miles de migrantes clandestinos, realizada en alianza con colectivos de trabajadores precarios.

En el 2005, la Comisión Europea presentó al Consejo Europeo el Libro Verde "El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica", en el cual se definen los principales problemas y se presentan opciones para establecer un marco legislativo de la UE en materia de migración económica, si bien se reconoce que cada país debería determinar las necesidades específicas de su mercado de trabajo.

Por lo demás, resulta evidente que los propios migrantes intra-comunitarios, particularmente los de baja o media calificación, enfrentan problemas laborales en sus países de destino. Por ello, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) considera que el conjunto de opciones legislativas presentado en el Libro Verde no incluye un marco preciso de derechos de todos los trabajadores interesados, en particular de los migrantes de terceros países, y propuso la inclusión de disposiciones relativas a la igualdad en materia de condiciones de trabajo y prestaciones para los ciudadanos de la Unión y los nacionales de terceros países en situación regular, así como también protección para aquellos que se encuentran en situación irregular.[2]

Estrategias sindicales

Las organizaciones nacionales sindicales, y algunos sindicatos de sector, han construido sus propias estrategias ante el fenómeno migratorio, tanto el intracomunitario como el externo. En todos los casos, el centro está puesto en el apoyo informativo y la asesoría, incluyendo aspectos como los siguientes: derechos laborales y de la seguridad social, procedimientos de contratación, elementos básicos de salud y seguridad en el trabajo, impuestos, permisos de trabajo, forma de presentar solicitudes de empleo y de renovar los permisos de residencia o de trabajo, asesoramiento en caso de conflicto con el empleador, alojamiento, colegio para los hijos, informaciones sobre las condiciones de trabajo, operaciones bancarias, impuestos, atención de la salud, jubilación y otras prestaciones, posibilidades de formación (en el propio sindicalismo y fuera de él).

Sobre esta base, las estrategias avanzan hacia otros planos, que se sistematizan a continuación.

Redes sindicales nacionales. En España, UGT y CCOO han implantado estructuras en todo el país denominadas CITE, donde se da asistencia e información a los trabajadores extranjeros, en sus respectivos idiomas. Organizan también actividades de concientización para grupos que tienen contactos con trabajadores migrantes. Se ha creado además una base de datos, para respuestas rápidas a las necesidades de los trabajadores. Cuando no se dispone de Centros, la información se proporciona a través de los sindicatos locales.

Redes sindicales combinadas. En relación a la migración de trabajadores de Estonia a Finlandia, la SAK (Organización Central de Sindicatos de Finlandia) y la TU (Unión de Trabajadores Asalariados), con el apoyo de la Asociación de Sindicatos de Estonia, han organizado centros de información en ambos países para atender a los trabajadores con permiso de trabajo y, en general, impedir el desarrollo de un mercado de trabajo paralelo que tenga normas inferiores para los trabajadores migrantes, comparativamente con los nacionales.

Otros ejemplos similares son el sindicato alemán IG Bau, que ha establecido oficinas en Berlín y Varsovia para ayudar a los inmigrantes polacos hacia aquel país, incluyendo un acuerdo firmado con los sindicatos de construcción de Polonia, y la central rumana CUSLR-Fratia, en acuerdo con la CGT francesa, aplicado a los astilleros del Atlántico, en Saint-Nazaire.

[2] La única iniciativa gubernamental que involucra a organizaciones sindicales en una tarea de apoyo a los migrantes es la "Red Europea de Trabajadores Domésticos Migrantes" (RESPECT) compuesta por organizaciones sindicales, ONG y organizaciones de base de trabajadores domésticos migrantes, con financiamiento de la Comisión. Promueve los derechos de estos trabajadores y la aplicación de medidas de política pública con el fin de mejorar sus condiciones de trabajo e impedir el abuso y la explotación. Además, realiza campañas a favor de la valoración de su trabajo y de su reconocimiento legal. En el 2001, la Red elaboró una Carta de derechos para los trabajadores domésticos migrantes.

Programas de rotación. La CFDT (Confederación Francesa Democrática del Trabajo) y Force Ouvrière (FO), junto con representantes de empleadores y del gobierno local, han organizado un centro de trabajo temporal para trabajadores migrantes, que abarca 19 comunas agrícolas. Además de los servicios informativos tradicionales, el centro busca que, cuando ha vencido un contrato, el trabajador pueda rotar hacia otro sector, para lo cual se consideran la hotelería, la alimentación y la agricultura. Por esta vía se ha logrado obtener contratos de empleo temporal duraderos e incluso permanentes. Los interlocutores sociales también administran un edificio para alojar a los trabajadores durante la temporada de trabajo de la hotelería.

Complementariamente, CFDT ha creado un servicio de Vales de Empleo de Servicio en Agricultura (TESA), para facilitar los trámites de contratación para los empleadores, evitando así que éstos puedan usar como pretexto la complejidad administrativa; y "cartas de igualdad" o códigos de conducta por empresa, región y sector. También estimula a sus afiliados a que realicen denuncias públicas y juicios legales ante delitos graves de racismo. Por su parte, FO dispone de centros de acogida y asesoramiento jurídico y administrativo, y una línea telefónica gratuita para víctimas de discriminación.

Promoción de la sindicalización en el país de acogida. El caso más destacado es la CGTP-IN (Confederación General de los Trabajadores Portugueses), que ha firmado convenios con sindicatos del Reino Unido, España, Luxemburgo y Suiza dirigidos a promover la afiliación de los trabajadores migrantes miembros en las respectivas centrales de los países de acogida. En éstos, las centrales difunden mediante publicaciones en portugués información útil sobre las formas de limitar los abusos cometidos por sus empleadores.

Campañas antirracistas. El ICTU (Congreso de Sindicatos de Irlanda) y organizaciones empresariales de ese país y oficinas gubernamentales, organizan anualmente una campaña nacional de una semana de duración dirigida a prevenir el racismo en el lugar de trabajo. Esta campaña comprende reuniones de debate y seminarios de formación y discusiones sobre diversas cuestiones entre trabajadores y miembros de grupos de minorías étnicas. Cada cultura también realiza seminarios, conferencias y actos, en que se difunden carpetas de información, carteles y boletines.

"Pasaporte Sindical" UNI. El sindicalismo europeo ha encarado también la situación específica de los trabajadores profesionales que desarrollan carreras en el exterior de su país o de la región, los cuales se desplazan por vías regulares e incluso promovidas, ante la demanda que existe en el exterior por su especialidad, pero que, de todas formas, pueden tener diversos problemas en el país de destino.

Es el caso de Eurocadres, asociada a la Confederación Europea de Sindicatos (CES), que ha lanzado, en 1998, un manual para quienes deseen trabajar en otro Estado miembro o volver a sus países de origen, proporcionando información y asesoría del tipo de la descrita en los anteriores modelos. Al respecto, Eurocadres

ha considerado que si bien las estadías laborales en el extranjero pueden ser una experiencia enriquecedora, también pueden perjudicar la carrera laboral, deteriorar las condiciones de trabajo, ocasionar tensiones y conflictos en el seno familiar, e incluso crear dificultades en lo referente al derecho jubilatorio y de otras prestaciones sociales.

Poco tiempo después, en el 2000, la Union Network International (UNI) ha comenzado a desarrollar una política sindical hacia los profesionales "móviles", en relación al trabajo más amplio de UNI Profesionales, consistente en un procedimiento (denominado "pasaporte") por el cual el inmigrante es apoyado en el país destino por sindicatos locales, participando de actividades locales y recibiendo un apoyo similar al ya mencionado. Al efecto, se han aprobado unas Directrices sobre Trabajo en el Extranjero. Originalmente, este programa se creó para los profesionales indios de la informática, demandados desde países como EE.UU. y Alemania, para cubrir su creciente demanda de puestos en esta especialización.

Hacia el interior de la UNI, este enfoque se vincula a los Foros TIC, incluyendo temas como: la búsqueda que las aptitudes y calificaciones en tecnologías informáticas sean transferibles de un país a otro, diferentes condiciones de trabajo entre países, en cuanto a horarios de trabajo, días libres, feriados, indemnización por horas extras, viáticos y cuestiones de salud (aire acondicionado, luz artificial). Esta línea de trabajo se relaciona con la ya mencionada sobre trabajadores en centros de llamada, en la medida que éstos han sido creados aplicando la estrategia empresarial de la externalización "off shore".

Más adelante, UNI generalizó esta estrategia, refiriéndola a lo que denomina "la revolución global de la movilidad", considerándola una nueva dimensión de la globalización, mediante la externalización de puestos en el mundo, aprovechando que la tecnología facilita la transferencia de estructuras de empresas y de servicios enteros a países con salarios más bajos. Este fenómeno también se vincula con las negociaciones multilaterales en la OMC, ya que el capítulo de servicios incluye un capítulo sobre traslado de profesionales (UNI, 2003).

XII. 2 Estrategia del sindicalismo norteamericano [3]

En la actual década, el tema migratorio ha ocupado un lugar destacado en el debate americano, como resultado de su mayor visibilidad, ante el crecimiento del flujo (y conflictos fronterizos subsiguientes) hacia EE.UU. desde México y otros países latinoamericanos y caribeños. También ha avanzado mucho la atención hacia el fenómeno de las remesas de dinero por emigrantes, que tienen un alto impacto en la macroeconomía de varios de los países de la región. Asimismo, el censo de hogares del 2002 en EE.UU. mostró de forma gráfica la importancia alcanzada por las colectividades extranjeras en la estructura y dinámica de la población

[3] Esta sección ha sido revisada por Ben Davis, director de la oficina del Solidarity Center del AFLCIO en México.

de ese país en los diez años anteriores. Finalmente, en el 2004 se publica "Quiénes somos. Desafíos a la identidad nacional estadounidense", de Samuel Huntington, que plantea la tesis de la supervivencia de la cultura de EE.UU., edificada sobre el trípode de blancos, anglosajones y protestantes (WASP), amenazada por la inmigración hispana, especialmente la mexicana.

Efectivamente, Estados Unidos es el primer receptor de inmigrantes a nivel mundial, con 33 millones de inmigrantes censados en el 2002, equivalente a cerca del 13% de su población total y de su población activa.[4] Ello es resultado de que, luego de las grandes migraciones históricas, se inició un nuevo proceso en los sesenta, que se desbordó en los ochenta. Una fecha clave de ese último ciclo parece ser la amnistía migratoria del gobierno de Reagan, que no fue acompañada por un proceso racional y ordenado posterior, llevando a un flujo caótico. En este último período, la inmigración combina población latina (tanto mexicana, como andina y centroamericana y caribeña) junto a otra del Pacífico y de África. Como en el caso europeo, la economía norteamericana necesita mano de obra de baja y alta calificación, y ello será más marcado aun en el futuro cuando, en aproximadamente diez años, llegará la edad de jubilación de los "baby boomers" de la posguerra.

Los datos censales del 2002, comparados con los de 1992, permiten varias aproximaciones:

- El número de migrantes en la población norteamericana creció casi 60%, explicando el 40% del cambio demográfico en ese período.
- El 52% de los migrantes viene de América Latina, muy por arriba de los asiáticos (27%) y europeos (15%).
- La población latina equivale actualmente al 7%, pero llegará al 20% en el 2020. En algunos Estados (California y Texas), su peso ya es 1/3 del total.
- La población latina se ha convertido en la primera minoría, desplazando a la afronorteamericana. Si bien la diferencia entre ambos grupos es escasa (medio millón) para la población efectivamente registrada, al conjunto latino hay que agregar otros cuatro o cinco millones que también habitan EE.UU.
- La población norteamericana censada incluye a 24 millones de mexicanos o de origen mexicano. El 60% de los migrantes latinos registrados en EE.UU. son mexicanos. A este total hay que agregar una estimación de 4.5 millones de indocumentados acumulados durante los años noventa (por lo tanto, 400.000 al año), con un crecimiento del 60%.

Como contraparte, México es el primer país mundial en emigración y recepción de flujo de remesas enviadas por esta población (desplazando en el 2006 a India). Uno de cada cinco mexicanos, y 1,2 millones de hogares reciben ingresos por remesas. El numero de hogares beneficiados creció 90%.

[4] Canadá tiene un peso inmigratorio interno bastante mayor, ya que sus cerca de 6 millones de inmigrantes representan casi el 19% de la población. En el plano mundial, este país ocupa el séptimo lugar.

En correspondencia con este fenómeno, en la actual década también ha crecido mucho la atención sobre el tema por parte del sindicalismo de ese país, desde la conducción nacional de AFL-CIO, con un protagonismo de algunas organizaciones sectoriales: HERE (Hotel Employees and Restaurant Employers International Union) (y presidente del Executive Council Comité on Inmigration de la Central), UNITE (Union of Needletrades Industrial Textile Empolyees), SEIU (Service Employment Industrial Unions), UFW (United Farm Workers of America), y UFCW (United Food and Commercial Workers International Union).[5]

Esta línea fue explicitada por resoluciones adoptadas a partir del 2000, con una reafirmación en el 2005. De acuerdo al enfoque de la AFL-CIO, los inmigrantes siempre han desempeñado un papel crítico en los lugares de trabajo y en la sociedad, por lo que deben tener derecho a una protección laboral completa y justa. Se utiliza para ello la figura de EE.UU. como "nación de inmigrantes" (con la notable excepción de los americanos nativos), teniendo en cuenta que la mayor parte de los norteamericanos tienen ancestros llegados de otros países, incluyendo los que lo hicieron como esclavos de forma involuntaria. Estos inmigrantes ayudaron a construir las ciudades, la economía agrícola, las instituciones culturales, y colaboraron en la construcción de los sindicatos, proveyendo generación tras generación de miembros y activistas (Chávez, 2004).[6]

Frente a esta evidencia, AFL-CIO destaca la existencia de una larga e ignorada crisis migratoria, en el sentido de que estos trabajadores inmigrantes a menudo encuentran importantes problemas en el lugar de trabajo, porque los empleadores interfieren en la vigencia de sus derechos referidos al salario y las condiciones de trabajo.

---

[5] El caso de la AFL-CIO es destacado en OIT (2002), junto también al de la CLC canadiense, al que considera pionero en las campañas por el establecimiento de disposiciones antirracistas en los convenios colectivos. Sobre las organizaciones mencionadas, hay que señalar que Unite y Here se fusionaron en el 2004 y, en el 2005, se escindieron de la AFL-CIO, al igual que SEIU. En la región americana, el sindicalismo también ha adoptado posiciones sobre el fenómeno migratorio en relación al regionalismo, a través de su participación en la Alianza Social Continental (ASC), que ha resultado en la propuesta "Alternativas para las Américas" (2001), se ha señalado la preocupación de que el capitulo migratorio del ALCA quede diseñado bajo el formato del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en la perspectiva de que EE.UU. obtenga una oferta laboral de menor costo para las necesidades de ciertas industrias locales (agrícolas, plantas enlatadoras y empaquetadoras, ciertas industrias del vestido y algunas de servicios), siguiendo un procedimiento de estricto control, que convierte en delincuentes a los inmigrantes indocumentados.

[6] Más en detalle, este fenómeno se localizó especialmente en Nueva York y Chicago, centros históricos de la inmigración. Entre los luchadores anarcosindicalistas había suecos, italianos y alemanes. Los sindicatos de la confección y educación de Nueva York fueron fundados por inmigrantes judíos. Los irlandeses simpatizantes del ERI formaron el sindicato de trabajadores del transporte. Las luchas por los derechos laborales fueron encabezadas por inmigrantes e hijos de inmigrantes en las minas, las empacadoras de carne, ferrocarriles, plantas automotrices y siderúrgicas. Este comentario está tomado del periodista David Brooks que cubre el tema en el periódico mexicano La Jornada. Ver especialmente su cobertura de las manifestaciones del 1 de mayo 2006, mencionadas más adelante.

Por otra parte, en los próximos treinta años la mitad de los nuevos trabajadores norteamericanos serán inmigrantes. Finalmente, se llega a una conclusión general: que con el irrespeto de los derechos de los trabajadores inmigrantes, también se debilitan los derechos de todos los trabajadores, por lo que hay que frustrar los intentos de los empleadores por hacer que los trabajadores compitan entre sí.

En este marco, AFLCIO criticó las propuestas migratorias del gobierno norteamericano de los primeros años de este siglo, por ser una promesa vacía para los indocumentados, no apoyar la calidad de vida de los trabajadores migrantes y sus familias, generar una subclase permanente de trabajadores que no son capaces de participar plenamente en la democracia, y profundizar el potencial de abuso y explotación de los trabajadores, socavando sus salarios y protección laboral, lo que beneficia a las corporaciones, al establecer una firme corriente de trabajadores vulnerables.

Por el contrario, AFLCIO plantea que se debe:

- Garantizar a los trabajadores migrantes actuales y futuros la vigencia de los derechos fundamentales básicos.
- No extender programas de trabajo temporario.
- Proveer de un patrón seguro de legalización de los trabajadores inmigrantes que ya están viviendo y trabajando en el país.
- Reformar el sistema de inmigración permanente, para no penalizar a los candidatos que reúnen los requisitos con plazos de espera inconcebiblemente largos. Sancionar duramente a los empleadores que maltratan a los trabajadores migrantes.

Desde esta perspectiva, la Central apoyó en el 2004 la iniciativa del partido Demócrata y del ala latina del Congreso denominada Safe Orderly Legal Visas and Enforcement Act (SOLVE Act). Este proyecto colocaba la visa como llave de la protección salarial y laboral, agregando provisiones para trabajadores irregulares ilegales, que les permita formar sindicatos para recuperar sus salarios perdidos. También apoya: el Dream Act, que favorece la incorporación de los migrantes a la educación superior, y el acuerdo AGJOBS, centrado en la legalización de los trabajadores agrícolas, mexicanos en su mayor parte, que viven en el país.

En el caso particular de SEIU, su "Estrategia Nacional para la Reforma Inmigratoria" parte de la condición de los migrantes como contribuyentes de la economía y de las comunidades, por lo que es necesaria una reforma migratoria para recompensar su trabajo y darles estatus legal, con los siguientes contenidos: a. Garantía de los derechos civiles de los migrantes, así como estímulo a su participación política, hasta llegar a ser ciudadanos plenos; b. Respeto del estatus migratorio; c. Reconocimiento de su trabajo, sin tener que pasar años realizando trámites burocráticos; d. Utilización del sentido común en las reglas para los trabajadores y empleadores; e. Garantía de salario mínimo y cobertura de salud; f. Límites a la expansión de programas de "trabajadores huéspedes"; g. Programas de reencuentro familiar.[7]

Como acciones prácticas, las organizaciones norteamericanas proporcionan asesoramiento jurídico, buscan influir en la negociación colectiva para que existan cláusulas apropiadas, y crean centros de atención a los migrantes, como el Centro para la Democracia y Organización de los Migrantes (en Los Ángeles).

Otra línea de acción ha sido la presentación de demandas legales ante instancias nacionales e internacionales: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (con apoyo de la CTM mexicana), el Comité de Libertad Sindical de la OIT, el punto nacional de contacto estadounidense, que operacionaliza las Directrices OCDE sobre multinacionales; y el ACLAN del NAFTA.

Además, como parte del debate alrededor del creciente fenómeno de las remesas de trabajadores inmigrantes, la Central ha propuesto que se encuentre la forma de respaldar campañas de sindicalización de los inmigrantes en los EE.UU. y propicien proyectos de desarrollo sustentable en los países de origen. En la misma dirección, AFL-CIO ha desarrollado una colaboración activa con sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil en México, Colombia y países centroamericanos.

Un elemento esencial en el enfoque sindical norteamericano es, en la misma perspectiva que el sindicalismo ciudadano, la construcción de coaliciones profundas con migrantes, junto a grupos religiosos, ONG comunitarias y otros sectores. En esta materia, AFLCIO tuvo éxito, en el 2001, con la Caravana de la Libertad (Inmigrant Worker Freedom Ride, IWFR), considerada una primera evidencia sobre la posibilidad de crear un nuevo y poderoso movimiento social que puede cambiar a EE.UU.

Un ejemplo de articulación (destacado por OIT en su recopilación del 2005 sobre buenas prácticas), es la Coalición de Illinois para los Derechos de los Inmigrantes y Refugiados (ICIRR), integrada por organizaciones de migrantes, que colabora con sindicatos y gobiernos locales, estatales y federales, así como también con otras ONG nacionales e internacionales, con el fin de promover los derechos de los trabajadores migrantes en el proceso de elaboración de políticas. En colaboración con el gobierno estatal, la ICIRR ha formado organizaciones locales para facilitar servicios de interpretación y defender a los migrantes cuando postulan a un programa estatal o buscan asistencia jurídica. Además, desarrolla talleres y seminarios de capacitación de trabajadores migrantes para funciones de conducción.[8]

---

[7] La estrategia incluye también una acción de persuasión sobre los candidatos a figuras políticas, una recomendación sobre que la ley permita que los migrantes reciban la licencia de conducir automóviles, vinculado al número para identificación de impuestos; la elegibilidad de estudiantes de origen migratorio para el nivel universitario; y una política contra el acoso y hostigamiento policial.

[8] OIT ha destacado también la acción del sindicato de trabajadores del comercio y la alimentación (UFCW, United Food and Commercial Workers Unions) con las organizaciones de la comunidad de trabajadores mexicanos, para sindicar a los trabajadores migrantes del sector de mataderos y carnicerías, que depende desde hace mucho de la mano de obra inmigrante.

A esta acción sindical se ha sumado más recientemente la de organizaciones de migrantes latinos no vinculadas a aquélla, dando lugar al vasto movimiento surgido a partir del 2005 (con la realización del Foro Nacional de Inmigración, y acciones en Washington), que eclosionó en marzo/mayo del 2006, derivando en las grandes manifestaciones del 1 de mayo en 50 ciudades, particularmente Chicago, Los Ángeles y Houston, con la consigna de "Un día sin inmigrantes" y la participación de alrededor de un millón de personas.

Si bien la iniciativa fue de la comunidad latina, también participaron otras minorías (irlandeses, polacos, coreanos, filipinos, chinos, indios). La campaña tuvo también características binacionales (por la participación de organizaciones mexicanas, sobre todo en los estados norteños) e internacional, por la presencia de varias delegaciones.

Con ello se reaccionaba al proceso legislativo de reformas migratorias, incluyendo la propuesta gubernamental de un programa de trabajadores temporales, y otros de carácter más restrictivo (incluyendo el de la construcción de un muro fronterizo, finalmente aprobado meses después), e incluso la revisión del positivo proyecto SOLVE. También se criticaban los procedimientos utilizados en materia de trámites de naturalización y pedidos de visa a parientes.

Como parte de este proceso, han tomado visibilidad organizaciones como la Asociación Mundial de Mexicanos en el Exterior, y el Concilio Hispano de Chicago, dentro de un conjunto de más de 600 organizaciones de este tipo. Durante el mismo proceso, en el 2005 también se creó la Alianza Nacional de Comunidades Latinoamericanas y Caribe (NALACC), integrada por 90 organizaciones. Asimismo se han incorporado grupos religiosos.

Otra característica importante de estas acciones es que han mantenido vínculos con la estrategia sindical. Además de la simbología de realizar la principal campaña el 1 de Mayo (que en EE.UU. no es reconocido oficialmente), y de utilizar Union Square, la plaza donde hace más de cien años se fundaron los primeros sindicatos de colectividades de trabajadores, hubo organizaciones sindicales que efectivamente participaron de las movilizaciones (como la del transporte público), o colaboraron mediante negociaciones para que las empresas otorgaran el día libre.

XIII. TRABAJADORES AUTÓNOMOS/SEMIAUTÓNOMOS Y SUBCONTRATADOS

Así como en América Latina y Caribe uno de los temas centrales del sindicalismo al momento de organizar trabajadores es el trabajo informal independiente (analizado en la sección X), en Europa existe un importante desarrollo emparentado con aquél, referido, de forma más amplia, a los trabajadores autónomos.

Asimismo, otro tema central de preocupación sindical es el fenómeno de la subcontratación (ya tratado en términos generales en la sección III), que se vincula de forma directa con la problemática del trabajo autónomo, en cuanto a la existen-

cia de los denominados "semiautónomos", o "autónomo dependiente", es decir, aquellos que aun cuando son formalmente autónomos, están sometidos a una dependencia económica, al tener un solo cliente o muy pocos clientes, cuyos pedidos les son vitales. Estos trabajadores pueden deslizarse fácilmente hacia la situación de "falso autónomo", cuya dependencia no es solo económica sino personal.

Esta sección presenta algunos antecedentes de acción sindical en Europa, y particulariza sobre el caso español, en que se reúne una serie de novedades: el diseño de nueva normativa, un debate jurídicolaboral, y estrategias surgidas del sindicalismo de la Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO).

XIII.1 Trabajadores autónomos/semiautónomos en Europa

Experiencias sindicales europeas

OIT (2003) ha destacado la existencia en Europa de una creciente actividad en materia de sindicalización de trabajadores autónomos, especialmente los "trabajadores de la creación", en los campos de la comunicación, espectáculo y cultura, incluyendo profesionales de la tecnología de la información, consultores independientes, diseñadores gráficos, periodistas independientes, artistas del baile y la actuación. También se encuentran experiencias en el campo del ocio (masajistas) y del transporte (taxistas independientes).

Las fórmulas utilizadas son dos:

1. Incorporar a los trabajadores autónomos a estructuras sindicales. El caso más conocido es el sindicato alemán Ver.di (que se traduce como Sindicato de Servicios Unificados), creado en el 2001 a partir de la fusión de varias organizaciones preexistentes en sectores de servicios: el Sindicato de Correos y Telecomunicaciones (DPG), el Sindicato de Medios de Comunicación (IG Medien), el Sindicato de Servicios Públicos y Transporte (OTV), el Sindicato de Empleados Privados (DAG), el Sindicato de Comercio, Banca y Seguros (HBV). El objetivo de la fusión ha sido fortalecer la capacidad organizativa sindical y dejar atrás la competencia poco productiva del pasado entre sindicatos de los sectores de servicios. Por esta vía se liberaron recursos para una campaña organizacional en las industrias de información y la nueva economía.

   Otros ejemplos son:

   - SIF (Svenska Industritjanstemannaforbundet), en Suecia, que en 1996 decidió representar también a trabajadores independientes técnicos y administrativos.
   - CFDT-Cadres, en Francia, que en el 2002 puso en marcha la Red para profesionales autónomos, Reseau Professionnels Autonomes, cubriendo a consultores independientes, diseñadores gráficos, ingenieros informáticos, periodistas autónomos.

- APESMA, en Australia, que reúne a ingenieros, científicos y gestores.

2. Crear nuevas estructuras vinculadas. Un ejemplo es FNV Bondgenoten, de Holanda, en 1999, el cual tiene su propio personal y estatutos jurídicos, aunque en la práctica sigue colaborando estrechamente con su órgano matriz.

Otro antecedente proviene de Noruega, donde el sindicato de servicios financieros Finansforbundet creó Rom en el 2002, como organización independiente sin fines de lucro, que no se define como sindicato, y por ello no tiene afiliados, sino abonados. Con este encuadre, sus miembros pueden ser tanto trabajadores independientes como asalariados. Se dedica a dar servicios de apoyo y asesoramiento en cuestiones legales laborales, formación y descuentos en servicios, como los productos de seguro. El objetivo es anticiparse a que este tipo de servicios sean prestados por operadores comerciales directos. Es también el caso de la UPTA de la UGT de España (ver más adelante).[9]

Estos enfoques se caracterizan por un doble eje: cubrir a muchos trabajadores realmente independientes que necesitan apoyo en su vida profesional; e impedir que los empleadores intenten eludir sus responsabilidades al incitar a los empleados a lanzarse en formas de trabajo pseudo-independiente. Para ello, la prestación de servicios individuales es un eje central del trabajo.

La estrategia de los "nuevos sindicatos" está centrada en el ofrecimiento de servicios como:

- Acceso a información profesional.
- Asesoramiento jurídico individual en áreas como el derecho empresario y mercantil.
- Ayuda para el cobro de facturas impagas y vencidas.
- Creación de una propia agencia de empleo y contratación.
- Posibilidad de anunciar los propios servicios en una base de datos de consulta.
- Descuentos en las primas de seguros de responsabilidad civil y cobertura de indemnizaciones profesionales.

Con un coste adicional, también se ofrecen otros servicios, como seguridad social. El asesoramiento fiscal puede requerir un pago especial. El asesoramiento jurídico individual puede tener un límite de horas anuales.

El canal de ofrecimiento y prestación de estos servicios es frecuentemente la web, utilizada como "sindicato digital", con una sección únicamente accesible a los afiliados. También se utilizan líneas de asistencia telefónica, a la que se transfieren las consultas.

[9] En EE.UU. se encuentra una experiencia similar, a través de la Freelancers Union, en carácter de "red social portátil", que ofrece servicios a través de su página web, incluyendo seguro de salud y descuentos para afiliados en grandes cadenas comerciales.

Para estos sindicatos, las consultas funcionan también como una especie de sistema de alerta temprana, al advertir la existencia de nuevos problemas e inquietudes a medida que se plantean, permitiendo al sindicato darles respuesta con rapidez.

La forma básica de búsqueda de afiliados es la utilización de técnicas de marketing, mediante el correo y llamadas telefónicas a listados de microempresas. Un caso especial es el de Ver.di, cuyo sistema de consultas (denominado Mediafon) está abierto a no afiliados, convirtiéndolo en vehículo de atracción para su incorporación plena.

En el caso específico de los trabajadores de la creación, UNI (a través de UNI-MEI) ha desarrollado un esquema estratégico que incluye:

- Influir en el debate internacional sobre los derechos de propiedad intelectual, para que se lo vea como derecho laboral y se adapten a la era numérica.
- Defender la libertad de expresión en la prensa, radio y TV, libros y actuación en directo y en obras de artes plásticas, en su calidad de derecho indivisible. Incluye la promoción de obras "de minorías".

El caso español [10]

En España se ha estado desarrollando un proceso de reformas referido a los trabajadores autónomos: en octubre del 2004, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Dirección General de la Economía Social, del Trabajador Autónomo y del Fondo Social Europeo, acordó constituir una Comisión de Expertos a la que encomendó efectuar un diagnóstico y evaluación sobre la situación económica del trabajo autónomo en España, y analizar el régimen jurídico y de protección social de estos trabajadores, elaborando una propuesta de Estatuto del Trabajador Autónomo (LETA). Ambos objetivos fueron alcanzados en setiembre 2005, a partir de lo cual comenzó un proceso legislativo dirigido a la aprobación del Estatuto.

Estas acciones, a su vez, tienen como antecedentes un intenso debate jurídico-laboral e iniciativas concretas de organización de estos trabajadores, así como de desarrollo programático coincidente con aquella iniciativa, por parte de las centrales españolas, particularmente la UGT. Esta sección presenta tal conjunto de elementos.

Encuadre jurídico. Ante el gran crecimiento del trabajo autónomo, una parte de la doctrina en España viene impulsando la inclusión total o parcial de los autónomos y semiautónomos en el derecho del trabajo, para que éste se vaya con-

[10] Esta sección fue revisada por José Antonio Gracia (FES-UGT) y Aída Rodríguez González (ISCOD Oficina Lima).

virtiendo en derecho de todo el trabajo humano útil.[11] Tradicionalmente, estos colectivos autónomos se han organizado en asociaciones empresariales, o asociaciones y organizaciones profesionales de régimen jurídico incierto, mediante las cuales negocian y plantean medidas de conflicto similares a las laborales (negociación colectiva, huelga), ante las administraciones públicas y grandes empresas de servicios, demostrando interés por instrumentos típicamente sindicales, como la negociación colectiva y la huelga.

Se ha señalado que existe entonces un objetivo interés de los trabajadores autónomos por el sindicalismo. Por un lado, la emergencia masiva de nuevas actividades desempeñadas de manera autónoma no siempre conduce a situaciones de predominio socioeconómico, siendo relativamente frecuente el caso inverso de vinculación a grandes monopolios que utilizan sus esfuerzos en condiciones semindependientes, que los sitúan en una posición híbrida de asunción de riesgos, obtención de beneficios y simultáneamente subordinación económica. Como resultado, multitudes de profesionales carecen de colegios u organizaciones profesionales.

Por otro, el sindicalismo tiene una serie de ventajas:

- El régimen legal es más favorable.
- La tutela judicial es más eficaz.
- El trabajo sindical tiene un mayor prestigio reivindicativo y eficacia defensiva, tanto por los medios económicos, como por la masa global de afiliados y la penetración social de las confederaciones clásicas, así como por la capacidad de audiencia ante los poderes públicos e informativos.
- El control del mercado de trabajo, ya que los sindicatos influyen sobre la actividad contractual (también mercantil, no solo laboral) de las empresas.
- La gestión de la seguridad social, ya que los sindicatos participan en los órganos colegiados de gestión de organismos sociales y económicos.

Pero frecuentemente existen limitaciones legales a la afiliación de los trabajadores autónomos a los sindicatos. En estos casos, el modelo sindical parte de una visión de la sociedad en donde el sindicalismo pertenecía a los sectores más desprotegidos del mundo laboral, con los cuales no podían equipararse plenamente los autónomos, para los cuales ya existían colegios y asociaciones. Se trataba de un sindicalismo de reivindicación primaria, es decir, del trabajador frente a su empresario, vinculados entre sí por contratos de trabajo, todavía en la época en

[11] Ojeda Avilés (2003). Los ejemplos que se dan respecto del trabajador semiautónomo son: asesores inmobiliarios, analistas de sistemas informáticos, vigilantes de aparcamiento, franquiciado, agentes de seguros, transportistas y repartidores, encuestadores, guías turísticos, personal de limpieza, modelos publicitarios, colaboradores de prensa y reporteros gráficos, algunos teletrabajadores. En términos jurídicos, los semiautónomos no tienen subordinación ni ajenidad, pero aparece una ajenidad "subyacente", por el hecho de trabajar continuada y principalmente para otro.

la que no existían reivindicaciones de segunda generación entre pequeños autónomos y un gran empresario, en el marco de los contratos de obras o servicios libres.

El enfoque a favor de la organización sindical de los trabajadores autónomos parte de valorar la existencia de una voz y respuesta colectiva, reduciendo así la microconflictualidad. El sindicalismo les puede prestar una voz experimentada, con técnicas muy tamizadas por la ley y la jurisprudencia. Desde la perspectiva estatal, para un funcionamiento equilibrado de la sociedad, interesa facilitar a estos nuevos autónomos de segunda generación una respuesta moderna y ágil. La incorporación a las organizaciones sindicales permite generalmente integrar socialmente al colectivo, coordinando los salarios y el mercado de trabajo. Las reivindicaciones desmesuradas de algunas asociaciones y colegios podrían moderarse, al entrar a formar parte de una confederación y de sus componentes.

Pero también se observan opiniones más precavidas sobre el encuentro de estos dos sectores:

- Extender a los autónomos derechos que en manos de los trabajadores dependientes les permiten negociar en pie de igualdad con la contraparte, puede llevarlos a posiciones de preeminencia o, al menos, a un sistema de relaciones interprofesionales en donde la actividad laboral se diluye en actividad empresarial.
- El peligro en la ampliación de los derechos colectivos a los autónomos es la expulsión de los trabajadores dependientes del mercado. Un autónomo tiene mayor flexibilidad para negociar sus condiciones que un trabajador subordinado, e incluso cuesta menos en cuanto a cotizaciones a la seguridad social. Por lo tanto, su mera existencia provoca una tendencia a prescindir de empleados para contratar a los externos, sin vacaciones, jornada máxima y salario mínimo.
- Existe una disfuncionalidad instrumental. A diferencia de los trabajadores subordinados, cuyo contrato les obliga a someterse personal y económicamente al empleador, los autónomos, además de colectivos muy débiles, presentan colectivos muy poderosos. Otorgarles un poderoso instrumental negociador trastocaría el equilibrio contractual que se pretende, llevando a un desequilibrio a la inversa.
- Puede provocar una distorsión de la competencia, como razón emparentada con la anterior. Existen terceros afectados, preferentemente empresas competidoras con la contratante. Es la cuestión sobre hasta qué punto la actualidad negociadora de convenios laborales puede suponer una práctica restrictiva de la competencia.. La principal función del sindicato, que es participar en la regulación de las condiciones de trabajo, puede quedar bajo sospecha.

Proyectos gubernamentales. El proyecto legislativo presentado en el 2005 es el primero en Europa, que busca establecer un régimen profesional del trabajador autónomo y otro del trabajador "autónomo dependiente".

En sus fundamentos, se señala que el trabajo autónomo es una "forma mestiza de autoocupación laboral y de actuación emprendedora en el mercado, una forma de trabajar que sigue siendo socialmente percibida y económica y jurídicamente delimitada más en términos negativos, por oposición al modo dominante de inserción en el mercado, que en términos positivos, mediante la invocación de sus rasgos más característicos: la libertad e independencia en la toma de las decisiones económicas básicas". Además: "la propia figura del trabajador autónomo, ya no puede representarse, o no solo puede representarse, con la ayuda de los cuatro tipos tradicionales: agricultor, artesano, comerciante y profesional liberal".

En este marco, se optó por una noción abierta y amplia de trabajador autónomo, ya que la heterogeneidad de su figura, o la ausencia de un tipo estándar o modelo, no ofrece las condiciones objetivas más adecuadas para el establecimiento de un cuadro de reglas prescriptivas uniformes, cerradas y rígidas. Por ello, se eligieron normas marco, capaces de adaptarse a la compleja realidad normada y de consentir desarrollos normativos progresivos.

El ámbito de aplicación de la ley para el caso general son las personas físicas que realicen de forma personal, directa y por cuenta propia una actividad económica o profesional a título lucrativo, den o no ocupación a trabajadores por cuenta ajena. Esta actividad también podrá realizarse a tiempo completo o a tiempo parcial, sea o no de temporada. Asimismo, se aplica a los familiares de estas personas, si no tienen la condición de trabajadores por cuenta ajena.

Si se cumplen estos requisitos, el ámbito de aplicación comprende a una vasta gama de situaciones: quienes no tienen trabajo a su servicio y desarrollan una actividad de forma continuada, coordinada y predominantemente para un solo cliente, del que dependen económicamente; emprendedores, den o no ocupación a trabajadores por cuenta ajena, y que se encuentren en la fase inicial de desarrollo de una actividad económica; socios de sociedades regulares colectivas y socios colectivos de sociedades comanditarias; comuneros o socios de comunidades de bienes y sociedades civiles irregulares; y socios trabajadores de una sociedad laboral; directores, gerentes, consejeros y administradores; agentes mercantiles o comerciales; prestadores del servicio de transporte con vehículos propios, aun cuando los servicios se realicen de forma combinada por el mismo cargador o comercializador; profesionistas liberales incluso quienes realizan su trabajo dentro de una organización coordinada.

El proyecto también destaca la situación específica del trabajador autónomo dependiente, en los términos ya definidos, al que se lo describe como aquel que presta sus servicios por cuenta propia, no tiene trabajadores a su servicio, y desarrolla su actividad de forma continuada, coordinada y predominantemente para un solo cliente, con una dependencia económica que se presume en cuanto recibe de forma regular de un mismo cliente remuneraciones que supongan su principal fuente de ingresos.

Los derechos profesionales básicos reconocidos por la ley al trabajador autónomo son: a la igualdad ante la ley y a no ser discriminado; al ejercicio de los

derechos fundamentales y libertades públicas; al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio, a la libertad de iniciativa económica y a la libre competencia; a la formación y readaptación profesionales, a una protección adecuada de su seguridad y salud en el trabajo; a la percepción de la contraprestación económica por el ejercicio profesional de su actividad en el tiempo y forma establecidos; a la conciliación de su actividad profesional con sus responsabilidades familiares; a la propiedad intelectual; a la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, de conformidad con la legislación de seguridad social; al acceso a los medios extrajudiciales de solución de conflictos; a la tutela judicial efectiva de sus derechos profesionales.

En contrapartida, los deberes profesionales establecidos son: cumplir con los deberes derivados de los contratos por ellos celebrados; observar las medidas de seguridad y salud laboral establecidas legalmente; afiliarse y cotizar al régimen público de seguridad social, cumplir con las obligaciones fiscales y tributarias establecidas legalmente.

En el caso del trabajador autónomo dependiente su régimen profesional se rige por la nueva ley, junto a otras fuentes: la normativa común relativa a la contratación civil, mercantil o administrativa, de aplicación supletoria en defecto de normativa específica aplicable a su relación contractual; pactos colectivos celebrados entre asociaciones representativas de estos trabajadores y las empresas o asociaciones empresariales representativas para las que ejecutan su actividad profesional; pactos establecidos individualmente a través de contrato, considerando nulas y sin efecto las cláusulas contrarias a disposiciones legales de derecho necesario y a las cláusulas de pactos colectivos de carácter indisponible; usos y costumbres locales y profesionales.

El proyecto de ley también: 1. contempla los derechos colectivos básicos de los trabajadores autónomos: afiliarse al sindicato o asociación empresarial de su elección, afiliarse y fundar asociaciones profesionales específicas de trabajadores autónomos, sin autorización previa; ejercer la actividad colectiva de defensa de sus intereses profesionales; 2. crea un Consejo Estatal del Trabajo Autónomo, como expresión del derecho de las asociaciones representativas de los trabajadores autónomos a la participación institucional. 3. instituye un Régimen de Seguridad Social de Trabajadores Autónomos, de afiliación obligatoria para los trabajadores por cuenta propia y única para su vida profesional, así como de las demás variaciones que puedan producirse luego de su afiliación. Se pueden establecer reducciones o bonificaciones en las bases de cotización o en las cuotas de trabajadores autónomos jóvenes, de edad madura, mujeres y con discapacidad, así como de aquellos otros colectivos en función de las características personales o profesionales del trabajo o de la actividad ejercida. Los trabajadores también pueden acreditar la obtención de ingresos brutos inferiores a la cuantía analizada del salario mínimo profesional, al efecto de quedar temporalmente exentos de la obligación de cotizar.

La acción protectora del régimen de seguridad social comprende: la asistencia sanitaria, en los casos de maternidad, enfermedad común o profesional y de accidentes, sean o no de trabajo; la recuperación profesional; las prestaciones económicas en situación de incapacidad temporal, maternidad, riesgo durante el embarazo, incapacidad permanente, jubilación, muerte o supervivencia, familiares por hijo a cargo y por cese de actividad; las prestaciones de servicios sociales en materia de reeducación, rehabilitación de personas con discapacidad y de asistencia a la tercera edad. Los trabajadores tienen también derecho a la percepción de una prestación temporal por cese de su actividad derivado de una causa objetiva, la cual podrá reconocerse también con fines de promoción de la conciliación de la vida laboral y familiar.

La ley incluye también el fomento y la promoción del trabajo autónomo, desde los poderes públicos, a materializarse en medidas dirigidas a: remover los obstáculos que impidan el inicio y desarrollo de la actividad; facilitar y apoyar las diversas iniciativas; establecer exenciones, reducciones o bonificaciones en las cotizaciones a la seguridad social; promover el espíritu y la cultura emprendedora; garantizar la formación y readaptación profesionales, integrar la promoción del trabajo autónomo dentro del sistema educativo, y en particular del sistema de formación profesional; proporcionar información y asesoramiento técnico; facilitar el acceso a los procesos de innovación tecnológica y organizativa; crear un entorno que fomente el desarrollo de las iniciativas económicas y profesionales en el marco del trabajo autónomo.

La Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA) de la UGT. UGT ha partido de constatar que los autónomos y la micro-empresa son colectivos en crecimiento, que representan el 18% de la población activa, diferenciados de la pequeña y mediana empresa, pero carentes de una organización representativa y eficaz. Quienes son parte del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social (RETA), crecen a casi 3% anual, alcanzando a algo más de tres millones, a mediados del 2006. De ellos, cerca de dos millones son trabajadores independientes sin empleados a su cargo, y algo menos de medio millón no tienen más de dos empleados. Ambos colectivos sumados representan entonces casi el 90% de la estructura empresarial española, por lo que sus problemas se convierten finalmente en problemas de la economía nacional y del propio sistema de protección social.

Frente a ello, UGT ha creado, en el 2001, la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos de España (UPTA), para "representar y defender los intereses profesionales, sociales y económicos de los autónomos frente a la agresividad económica de las grandes estructuras empresariales y la inexistencia de una protección social adecuada". Su segundo congreso ha sido en noviembre 2005.

El objetivo de UPTA es asumir una función coordinadora entre todas las asociaciones de autónomos ya constituidas, dentro del respeto a la autonomía de cada una de ellas y manteniendo el valor de la descentralización. La estructura organizativa básica en UPTA son los ámbitos local, comarcal y provincial, ya que

es en esos niveles en los que se afrontan muchas de las dificultades que el autónomo tiene para desarrollar su actividad (impuestos locales, tasas, inspecciones, licencias). UPTA ha creado también una organización en cada Comunidad Autónoma, como suma de toda la red asociativa existente en la región o nacionalidad, estableciendo la interlocución necesaria ante la Administración Autonómica.

Con independencia de la estructura territorial, UPTA impulsa en su seno la organización por sectores de los asociados de cada rama económica, a fin de que, con la autonomía funcional necesaria, defiendan los intereses concretos de cada profesión. De esta forma, UPTA busca ser la estructura acumulativa de las diferentes uniones autonómicas. Pudiendo en su caso además existir asociaciones de carácter sectorial y ámbito estatal que se integrarían directamente.

UPTA tiene como metodología de trabajo la creación de foros estables de conversación con las administraciones públicas, la Federación Española de Municipios, los Grupos Parlamentarios y el Comité Económico y Social, tanto español como europeo.

Una tarea central, que ha empalmado con iniciativas gubernamentales, es la elaboración del Estatuto del Trabajador Autónomo. En este marco, algunas de las reivindicaciones son las siguientes:

- Eliminación de obstáculos para la creación de microempresas, a fin de promover empleo estable.
- Racionalización y potenciación de las políticas activas para la extensión del autoempleo personal y colectivo.
- Modificación del RETA, tanto en su cotización como en sus coberturas.
- Mejora de las prestaciones por enfermedad profesional y accidente laboral.
- Reformulación de los módulos para declaración del IRPF.
- Ampliación del IVA super reducido a nuevas actividades.
- Acceso a la prestación por desempleo por causas objetivas.
- Posibilidad de contratación de familiares, hasta segundo grado de consanguinidad, con igualdad de derechos y beneficios que el resto de las contrataciones.
- Estabilidad en el acceso a las ayudas para formación continua.
- Regulación del trabajo autónomo dependiente con las empresas.
- Eliminación de la cuota obligatoria de las Cámaras de Comercio.
- Modificaciones a la Ley de Ordenación del Comercio, redefiniendo las relaciones con la Administración Local.
- Incorporación de las nuevas tecnologías en la gestión de este colectivo empresarial, contando con las dotaciones presupuestarias suficientes en materia de acceso a las tecnologías de información y comunicación.
- Mejoramiento de su reciclaje y formación profesional.

- Promoción en cada Comunidad Autónoma de "Planes Integrales de Fomento del Trabajo Autónomo y de la Capacidad Emprendedora" que coordinen las políticas actualmente existentes tanto en materia de financiación, así como asistencia técnica, adaptación tecnológica y formación continua.
- Creación de un nuevo sistema de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social para las mujeres y los jóvenes, así como reordenar todo el sistema de incentivos para la creación de autoempleo.
- Modificaciones en los sistemas de financiación del Autoempleo que provee el Plan Nacional de Empleo, potenciando el acceso a los fondos de avales y garantías, mejorando el sistema de microcréditos, y posibilitando un sistema eficaz de asistencia técnica mantenida.
- Estímulo a la conversión de desempleados en trabajadores autónomos, promulgando una ley para que los desempleados que quieran salir de su situación a través del autoempleo puedan capitalizar el 40% de sus prestaciones y no solo el 20% actual.

La actividad de UPTA no se desarrolla únicamente en el aspecto reivindicativo, sino que también se proyecta hacia las necesidades profesionales de sus miembros, para lo cual se centra en su actividad profesional, buscando colaborar en la mejora de sus resultados profesionales. Por ello, UPTA ha creado la Oficina de Atención al Autónomo, en la que encuentra el asesoramiento, respaldo y asistencia, de manera personalizada, en materia contable, fiscal, jurídica, apoyo a la gestión, necesarios para facilitar y mejorar su actividad profesional.

En enero del 2006, se ha creado la Mesa Nacional de Autónomos del Comercio Ambulante, integrada por la Federación de Comercio Ambulante y Autónomos de Andalucía, la Federación de Comercio Ambulante de Aragón y la Sección de Comercio Ambulante de UPTA. El objetivo de la nueva Agrupación es el estudio de la futura creación de una Confederación de Asociaciones que, con el carácter más unitario posible, represente a todo el sector y defienda sus intereses ante las autoridades competentes, tanto españolas, como comunitarias.

Respecto del proyecto legislativo UGT ha considerado que es una de las mejores estrategias políticas de los últimos años, con un gran atraso respecto de los veinticinco años de la promulgación del Estatuto de los Trabajadores.

XIII.2 Trabajadores subcontratados[12]

El proceso de reformas laborales de España ha tenido en el 2005/6 un período especialmente importante en el campo de los temas que se tratan en esta publica-

[12] Esta sección fue revisada por Blanca Gómez, que trabaja en cooperación sindical para la Fundación Paz y Solidaridad de CCOO en Montevideo y por Laureano Cuerdo, del área internacional de CCOO.

ción: en marzo del 2005, se creó la Mesa de Diálogo Social sobre Mercado de Trabajo, cuyos intercambios derivaron luego, en mayo 2006, en el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo, junto con un real decreto ley (julio 2006). Estos Acuerdos se centran en: la búsqueda de frenos al fraude y a los abusos en la contratación; la promoción de la contratación indefinida; la conversión del empleo temporal en fijo; y prestaciones por desempleo y mayor eficacia de los servicios públicos de empleo.

CCOO ha estado muy involucrada en esta temática, a partir de que, en el 2003, en su VIII Congreso (octubre 2003), había aprobado la resolución "Abordar las nuevas relaciones productivas", que promueve un sindicalismo de nuevo tipo, que dé cauce a la participación de la diversidad social existente entre la clase trabajadora.

La resolución propone que es necesario adecuar la acción sindical a las diferentes situaciones de descentralización productiva, haciendo a la organización sindical funcional y flexible, para atender a la heterogeneidad de los intereses laborales. Se requiere adecuar la organización sindical a las nuevas realidades productivas, para garantizar los derechos laborales en un entorno cambiante, asegurando la capacidad de intervención sindical.

El trabajo sindical a desarrollar debe ser múltiple, diversificado y coordinado, desde la acción sindical federal y territorial. Es necesario identificar en cada sector y subsector de actividad las diferentes formas de descentralización (segregación de actividades, contratas y subcontratas, empresas multiservicios, autónomos dependientes), así como las diversas situaciones empresariales (empresa principal y contratistas). Hay que conjugar la necesaria autonomía de reivindicación y movilización de quienes trabajan en la empresa principal y de quienes lo hacen en los contratas y subcontratas, con la necesaria síntesis y solidaridad entre los intereses diversos.

Ante una organización empresarial en red, se requiere también un trabajo sindical en red, con una coordinación y cooperación entre las diferentes estructuras y organizaciones del sindicato. Se mantiene la importancia de la intervención en el centro de trabajo, pero también se necesita una primacía de ámbitos mas amplios de actuación, del sector frente a la empresa, del sindicato frente a la representación de trabajadores en la empresa.

Estrategia sociopolítica. La estrategia general está dirigida hacia el sector público, tendiente a:

- Limitar los procesos de subcontratación en cadena.
- Promover la revisión de la regulación legal actual sobre contratas y subcontratas, redefiniendo el concepto de propia actividad, ampliando la responsabilidad solidaria entre empresas.
- Suprimir las actividades de las empresas de servicios que actúan fuera del marco del régimen sobre agencias de trabajo temporal.

- Redefinir y precisar mejor las causas para el contrato de obra o servicio, y desvincular el contrato laboral del contrato mercantil.

En este mismo plano, se necesita poner en evidencia ante la sociedad las ineficiencias y los costos sociales de determinados procesos de descentralización productiva. Hay que diferenciar procesos de especialización y contratas eficientes en los que se debe actuar para regular derechos y condiciones, de procesos de desregulación y empresas que hacen competencia desleal y eluden la normativa laboral, en los que requiere impedir su desarrollo y hacerlos reversibles para asegurar el cumplimiento de las normas legales y convencionales y la mejora de las condiciones de trabajo.

Es necesario impedir la vulneración del marco legal actual mediante la denuncia de los supuestos de cesión ilegal de mano de obra, de "falsos" trabajadores autónomos que desarrollan la actividad en las condiciones del personal asalariado, de empresas multiservicios que se limitan a poner trabajadores a disposición de otras empresas.

A las empresas se les recomienda que apliquen tres criterios generales:

- Responsabilidad empresarial compartida, en cuanto a que la empresa principal tiene que conocer la cadena de subcontratación, estableciendo límites y requisitos.
- Coordinación entre empresas, especialmente para la organización del trabajo y para la aplicación de las normas de salud y seguridad.
- Igualdad de trato, para quienes trabajan en la red de empresas.

Finalmente, también se solicita a la autoridad el establecimiento de nuevos derechos para la intervención del sindicato en los procesos de descentralización empresarial.

Ámbitos profesionales de actuación. CCOO ha definido, entre los ámbitos profesionales de actuación, a los trabajadores autónomos, siempre que no tengan empleados a su cargo para desempeñar servicios relacionados con su actividad como autónomo.

Para el establecimiento de cuotas de afiliación, también se toma en cuenta una diferenciación interna entre autónomos a tiempo parcial o tiempo completo, aplicando la mayor cuota mensual (9 euros) a estos últimos, y una intermedia (5,3 euros) a los primeros. Asimismo, mientras que a los trabajadores dependientes el pago se realiza como descuento por nómina, el resto abona a través de descuentos por cuentas bancarias. A todos estos se les permite un pago agrupado, de forma trimestral como mínimo, otorgándose descuentos por pagos acumulados.

Tipos de organizaciones. CCOO confedera dos tipos de organización: de rama y de territorio. Las federaciones de rama, están relacionadas con los lugares de trabajo y atienden a los trabajadores del sector en la negociación colectiva en convenios de empresa o de rama. Las confederaciones o uniones regionales atienden

la acción sindical socioeconómica, a los trabajadores sin encuadramiento de empresa (la mayoría de los subcontratados) y a los desempleados.

Instrumentos de intervención. Son dos:

- Organizar el trabajo sindical en red bajo los principios de coordinación y cooperación entre las distintas estructuras.
- Adaptar la organización y estructura sindical a las nuevas realidades productivas y profesionales emergentes.

La representación sindical de empresas principales y auxiliares debe coordinarse y no sustituirse, consiguiendo capacidad de interlocución desde la empresa principal para los trabajadores de las contratas que carecen de representación sindical propia.

En las empresas con diferentes proveedores, aunque no siempre convivan en el mismo centro de trabajo distintos trabajadores, la sección sindical de aquéllas debe cumplir un papel de vigilancia de las condiciones de trabajo en las contratas, de establecer relaciones entre la representación sindical de empresa principal y contratista, de sensibilización del conjunto de trabajadores de la empresa principal respecto a la de las contratas, especialmente cuando ésta tiene una débil representación sindical.

Las secciones sindicales de las empresas principales deben cumplir un papel esencial para el desarrollo de la acción sindical en los procesos de descentralización productiva.

Otros instrumentos son los comités sindicales interempresas, las coordinadoras de secciones sindicales multisectoriales, la promoción de acuerdos entre la empresa principal y empresas contratistas para la aplicación de determinadas condiciones de trabajo, los acuerdos territoriales.

Resultados del acuerdo 2006. Este enfoque sindical tuvo su aplicación en los acuerdos del 2006, con base en la declarada necesidad de readoptar medidas para promover una utilización más adecuada de la contratación laboral, como complemento indispensable al estímulo de la contratación indefinida. El objetivo prioritario identificado en materia de contratación temporal fue la necesidad de reducir la temporalidad (en España un 33% de los trabajadores son temporales), y así el Acuerdo establece límites temporales para los sucesivos contratos de ese carácter que puede suscribir una empresa con un trabajador o la intervención de la negociación colectiva para determinar qué puestos de trabajo de una empresa pueden ser ocupados por trabajadores temporales.

El Acuerdo también deroga la figura del contrato temporal de inserción, y modifica la regulación de los límites máximos de edad de los trabajadores con los que se pueden suscribir contratos para la formación, eliminando una anterior posibilidad de meter en este tipo de contrato a los trabajadores extranjeros sin límite de edad.

Por lo que se refiere a la subcontratación de obras y servicios, se acordó actualizar algunos elementos de la legislación, con el objetivo de asegurar que la organización empresarial de la producción mediante diversas fórmulas de descentralización productiva no vaya en perjuicio de la protección de los trabajadores, especialmente cuando se trate de empresas principal, contratistas y subcontratistas que comparten de forma continuada un mismo centro de trabajo.

Se deslindó con claridad la subcontratación de obras y servicios entre empresas de las prácticas que incurren en la figura de la cesión ilegal de trabajadores, teniendo en cuenta que, de acuerdo a la legislación, la contratación de trabajadores para cederlos temporalmente a otra empresa solo puede efectuarse legalmente a través de empresas de trabajo temporal. Con esta finalidad, se incorporó al Estatuto de los Trabajadores una definición de la cesión ilegal de trabajadores, que incorpore a la ley la jurisprudencia sobre esta materia.

Con estos antecedentes, en este capítulo el Acuerdo también fijó avances en los derechos sindicales:

- Cuando la empresa concierte un contrato de prestación de obras o servicios con una empresa contratista o subcontratista, deberá informar a los representantes legales de sus trabajadores sobre: razón social, domicilio, número de identificación fiscal de la empresa, objeto, duración y lugar de ejecución de la contrata, número de trabajadores a ser ocupados por la contrata o subcontrata en el centro de trabajo de la empresa principal, y medidas previstas para la coordinación de actividades desde el punto de vista de la prevención de riesgos laborales.
- Cuando la empresa principal, y la contratista o subcontratista compartan de forma continuada un mismo centro de trabajo, la primera deberá disponer de un Libro de Registro en el que se refleje la información anterior respecto de todas las empresas citadas. Dicho Libro estará a disposición de los representantes legales de los trabajadores.
- Los trabajadores de las empresas contratistas y subcontratistas, cuando no tengan representación legal, tendrán derecho a formular a los representantes de los trabajadores de la empresa principal cuestiones relativas a las condiciones de ejecución de la actividad laboral, mientras compartan centro de trabajo y carezcan de representación.
- En los centros de trabajo en que existan locales para que los delegados del personal o del comité de empresas desarrollen sus actividades y se comuniquen con los trabajadores, aquéllos podrán ser usados por la representación legal de los trabajadores de las empresas contratistas y subcontratistas que compartan de forma continuada el centro de trabajo.

XIV. TELETRABAJADORES

La emergencia de la "sociedad de la información", vinculada a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), a su vez basada en la microelectrónica e informática, ha llevado a nuevas formas de trabajo, que tiende a denominárselas, en un sentido general, como "e-trabajo/e-work". Un caso particular es el del "teletrabajo", con la definición y tipología que se presentan más abajo.

El tema es de gran relevancia para las estrategias de sindicalización, por las particulares características en que se desarrollan estas tareas, que impacta en las actitudes de quienes las desempeñan (generalmente jóvenes) al momento de integrarse a colectivos organizados (políticos, sociales, sindicales). En general, se encuentra una tendencia hacia el comportamiento individualista y poco solidario.

Esta sección presenta diversos elementos para fomentar un trabajo sindical en la región, donde ya existen algunas prácticas referidas a los centros de llamada (especialmente en los países del Cono Sur). Para ello, se reúnen antecedentes analíticos (basados en buena medida en Gauthier, 2004) y enfoques sindicales internacionales (desde la UNI).

XIV.1 Encuadre general

Definición

OIT ha utilizado una definición de teletrabajo que pone el acento en dos aspectos básicos del concepto –distancia y tecnología–, al describir el fenómeno como una forma de trabajo donde la prestación se localiza en forma remota de las oficinas centrales, produciendo una separación entre el trabajador y el resto de los trabajadores de la empresa, mediante las nuevas tecnologías que facilitan la comunicación.

La Comisión Europea ha propuesto una noción amplia de teletrabajo, como "un método de organizar y/o realizar el trabajo mediante el cual una proporción considerable del tiempo de trabajo del empleado está a distancia de las oficinas de la empresa, o de donde se entrega el resultado del trabajo; y cuando el trabajo se realiza con el uso de tecnologías de la información y de tecnologías de transmisión de datos, en modo particular con Internet".

La Comisión aclara que siempre existieron trabajadores que laboraron a distancia, fuera de la empresa (vendedores, viajantes y trabajadores a domicilio) y en los últimos años se ha hecho habitual que el trabajador se valga de las tecnologías de la información y de la comunicación y no por ello son teletrabajadores.

Lo típico en el fenómeno del teletrabajo radica en que ambos factores se presentan en forma simultánea: el trabajo a distancia llevado a cabo por medios informáticos y de telecomunicación.

Asimismo, a efectos de distinguir al teletrabajo de otras figuras que pueden implicar trabajo fuera de la empresa, parecería que el teletrabajo debería limitarse a aquellos casos donde las TIC hacen posible el trabajo y no cuando meramente lo tornan más fácil.

Actualmente y como consecuencia del desarrollo tecnológico, existen muchos trabajos que son "facilitados" por las TIC, por ejemplo con los vendedores y viajantes con equipos telemáticos portátiles, pero éstos no pasan a ser teletrabajadores.

Podría definirse al teletrabajo como el trabajo a distancia hecho posible en virtud de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación o donde las tecnologías de la información y de la comunicación son condiciones esenciales para su desarrollo.

Etapas

Se han señalado tres etapas en el surgimiento y desarrollo del teletrabajo:

- A principios de la década de los 70, en medio de la crisis del petróleo, cuando una de las principales preocupaciones radicaba en el ahorro de los costos de desplazamiento y la preocupación por la preservación del medio ambiente a través de la reducción de las emisiones de los vehículos.
- Los años 80, cuando el teletrabajo adquiere connotaciones básicamente sociales, como instrumento al servicio de la inserción laboral de aquellos sectores de población excluidos del mercado de trabajo como las mujeres y personas con algún grado de discapacidad física; por ejemplo, los ambientalistas apoyaron la idea centrándose en su potencialidad para disminuir la polución. En 1984, en EE.UU. se suscribió el Clean Air Act (Acta del Aire Limpio), que exige que los empleados reduzcan sus viajes a los empleos en 25%, para mitigar la contaminación.
- Por último en los años noventa, cuando avanza una concepción pragmática, revelándose como un potente instrumento de flexibilidad laboral. Es en este período en que nacen los telecentros en EE.UU., basados en la tecnología de la distribución automatizada de llamadas (ACD: "automated call distribution"). Asimismo, en 1994, la Comisión Europea acordó fomentar el teletrabajo en casa y en oficinas satélite.

Tipología

Dada la variedad de situaciones que se presentan en relación al concepto de teletrabajo, es fundamental disponer de una tipología amplia, que recoge diversos antecedentes (Gauthier, op. cit.):

1. En función del lugar donde se puede llevar a cabo el teletrabajo.

1.1 Teletrabajo en el domicilio. Esta modalidad representa la forma "clásica" de teletrabajo, donde existe algún tipo de comunicación a distancia con el centro

de trabajo tanto para recibir las órdenes como para enviar el resultado del trabajo. Algunos autores denominan a esta modalidad "teletrabajo a domicilio", aunque también se suele identificar con los términos "telecommuting", "tele-homeworking", "electronic home work" o "home-based teleworkers".

En esta variante los teletrabajadores sustituyen la oficina o el centro de trabajo de la empresa para la que prestan sus servicios por su propio domicilio, como lugar donde llevar a cabo el trabajo habitual.

Ello puede acontecer tanto en forma total, cuando el trabajador realiza toda la prestación en el domicilio sin tener contacto físico con el centro de trabajo, como en forma parcial cuando se alterna el teletrabajo en el domicilio con el trabajo en la empresa.

1.2 Telecentros ("telecottages"). En este supuesto el trabajador no se desplaza de su domicilio a la sede de la empresa, sino que lo hace a un centro específicamente diseñado para el desarrollo del teletrabajo. Se trata de lugares de trabajo con recursos compartidos y con instalaciones informáticas y de telecomunicaciones necesarias para llevar a cabo la prestación. Los usuarios de esta modalidad suelen vivir cerca del telecentro, de manera que solo se requiere de un breve desplazamiento para ir a trabajar. A su vez, estos centros suelen ubicarse en la periferia de las grandes ciudades para disminuir el costo del metro cuadrado de oficina y reducir el trayecto hacia el lugar de trabajo, o bien en zonas rurales, como herramienta de creación de empleo.

Los empleados de los telecentros trabajan con sistemas complejos de TIC, para responder a las solicitudes de información de los clientes y/o para actividades de venta y comercialización ("televenta" o "telecomunicación"), aprovechando la llamada de un cliente para venderle otros servicios. Cada función exige personal con capacidades diferentes, que trabaje en horarios diferentes y utilice tipos específicos de tecnología.

1.3 Oficinas satélite. La oficina satélite constituye una unidad separada de la empresa, geográficamente alejada de la sede principal, pero en constante comunicación electrónica con la misma.

Las oficinas satélites reproducen el equipamiento tecnológico de un departamento o sección de la empresa y añaden la infraestructura necesaria que permita la deslocalización de los trabajadores. Esta descentralización geográfica puede verificarse tanto dentro de un mismo país como en otro.

1.4 Telequioscos. Cuando la instalación de telecentros puede representar un costo muy importante para la empresa, aquel puede ser reemplazado directamente por el trabajo realizado en telequioscos con Internet de uso público.

1.5 Centros de llamadas ("call centers"). Son unidades especializadas creadas con el objeto de externalizar los servicios de atención telefónica de las empresas. Para ello se procede a la creación de un ambiente de trabajo en el que, mediante la integración entre teléfono y ordenador y el uso de la tecnología de distribución automática de llamadas, un grupo de trabajadores entra en con-

tacto con los clientes de la empresa matriz mediante la realización o la recepción de llamadas, con el objeto de ofrecer diversos servicios: gestión de reservas hoteleras o de transporte aéreo, asesoría legal y fiscal, venta por teléfono, la gestión de servicios de emergencia, reclamaciones, la realización de investigaciones de mercado, determinados servicios bancarios, etc.

El trabajo en los centros de llamada se asemeja al trabajo tradicional al interior de la empresa, constituyendo verdaderos centros de trabajo, a veces llamados "las nuevas fábricas", por la concentración de personal que pueden llegar a tener (varios cientos), agrupados en grandes espacios. A menudo ofrecen servicio las 24 horas del día, funcionando por turnos con equipos a tiempo completo y a tiempo parcial, siguiendo una organización flexible. Estas funciones pueden ser subcontratadas a prestatarios de servicios telefónicos especializados, que operan para varias empresas.

1.6 Teletrabajo móvil o itinerante ("telework on the road"). El puesto de trabajo no está situado en un lugar determinado, sino que puede estar en cualquier lugar, mediante equipamientos telemáticos portátiles. En este punto, el teletrabajo conecta con otras formas de trabajo móvil tradicional: los viajantes y vendedores de plaza, y en general los representantes de comercio.

1.7 Teletrabajo transfronterizo. Supone la prestación de servicios por teletrabajadores situados en un país, a una empresa cuya sede se encuentra en otro. Si es llevado a cabo entre países que comparten una frontera común, se lo denomina "transborder telework", mientras que para el desarrollado entre localidades geográficamente distantes con el objetivo de obtener ventajas del bajo costo del trabajo o la menor regulación, se reserva la expresión "offshore telework".

2. En función del tipo de comunicación que el teletrabajador posee con el centro de trabajo o la empresa:

2.1 Desconectado o fuera de línea ("off line"). La actividad se desarrolla sin enlace informático directo con la computadora central de la empresa, a la que solo posteriormente se hacen llegar los resultados del trabajo.

2.2 Conectado o en línea ("on line"). El teletrabajador hace uso de las telecomunicaciones para recoger las especificaciones del trabajo, para realizarlo y para enviar el resultado del mismo.

2.3 Unidireccionalmente conectado ("one way line"). La actividad se desarrolla con un terminal conectado de modo rudimentario con la computadora central de la empresa, a la que fluyen directamente los datos, sin que, no obstante, sea posible una intervención directa desde ésta sobre el terminal externo

2.4 Interactivo ("two way line"). El teletrabajador labora con un terminal inserto en una red de comunicaciones electrónicas que permite un diálogo interactivo, permanente, entre la computadora central y los diferentes terminales durante todo el tiempo de desarrollo de la prestación, siendo en este caso posible que

tanto las directrices como el control por parte de la empresa se lleven a cabo en tiempo real.

XIV. 2 Evaluación

Las evaluaciones sobre ventajas y desventajas del teletrabajo deben diferenciar el trabajo en el hogar o en otros ámbitos alejados del poder de dirección y el control de la prestación por el empleador, del trabajo realizado en centros de llamada.

Respecto del trabajo en el hogar, los elementos encontrados pueden clasificarse según tres ópticas:

- La sociedad en general. Se ha considerado que la reducción de desplazamientos lleva a menores niveles de polución, embotellamientos y consumo de energía, a la descentralización geográfica de actividades, y a la mayor posibilidad de incorporar al trabajo a personas con capacidades diferentes. Por el contrario, también se ha señalado que para los Estados puede significar un mayor componente de fraude económico.
- Los empleadores. Se han identificado ventajas como: la menor inversión en oficinas, la reducción de gastos generales, la disminución del ausentismo, el aumento de productividad, la posibilidad de traslado de parte de las actividades a zonas más baratas, alejadas del centro de las ciudades.

  En el campo de los problemas, se parte de considerar que la proximidad física y las relaciones personales son indispensables entre el trabajador y la empresa, se concluye en que el teletrabajo trae consigo una posible afectación de la cultura organizacional, con pérdida paulatina de identificación del empleador con la empresa, y problemas para el trabajo en equipo. Junto con ello, también se han destacado los inconvenientes que introduce al control del trabajador, e incluso, por la casi imposibilidad de evitar filtraciones, que el empleado trabaje simultáneamente para empresas de la competencia.
- Los trabajadores. Las ventajas del teletrabajo consistirían en: mejor entorno de trabajo, con reducción de estrés; mayor tiempo libre para otras actividades (por aumento de la productividad, con un efecto estimado en dos horas diarias); menores problemas laborales derivados de la interacción con compañeros; menores gastos de transporte y vestimenta, estímulo de la iniciativa personal, mayor independencia y autonomía en términos de organización y manejo del tiempo de trabajo, mejor balance entre tiempo de trabajo y tiempo de descanso y organización familiar, incremento de oportunidades de empleo y de la cualificación.

  Las desventajas del teletrabajo que se han señalado son de distinto carácter. Un primer conjunto se refiere a cuestiones relacionadas con lo que se

consideran las condiciones necesarias de un buen trabajador: capacidad para combinar trabajo y ocio, así como para separar la vida personal de la profesional, y para no necesitar contactos sociales habituales. Como resultado, se producirían sensaciones de aislamiento y de desvinculación o de no identificación con la empresa, así como de pérdida de un marco de referencia en su carrera laboral, de estatus, de socialización, de apoyo de los compañeros de trabajo, de apoyo para el desarrollo personal, de descualificación, de limitaciones en la vida social, y de reducción del tiempo de descanso por indiferenciación entre éste y el tiempo de trabajo. Entre las mujeres, el teletrabajo en el hogar puede estimular un nivel superior de estrés, en la medida que se mantiene la tarea doméstica en el mismo ámbito de trabajo.

Un segundo nivel de problemas se refiere a las relaciones laborales, que frecuentemente son atípicas, y hasta fraudulentas, cuando el empleador hace pasar al trabajador en relación de dependencia como autónomo. Un aspecto vinculado es el tratamiento de los gastos extras (teléfono, luz, calefacción), los cuales tienden a quedar unificados en un plus salarial único.

En el caso del teletrabajo en los centros de llamada, los problemas son, desde la perspectiva de las condiciones de trabajo, un mayor estrés (el doble que en el promedio de la población activa total), por la extrema supervisión, monotonía, y falta de control del empleado sobre su trabajo. En segundo lugar, existe una clara tendencia a la precarización legal de esta forma de trabajo, incluyendo el abandono del convenio colectivo por el uso de contratos individuales.

XIV.3 Regulación

Existe consenso entre los especialistas jurídico-laborales en la insuficiencia de normas en materia de "cyber-derechos/obligaciones". El propio Convenio 177 sobre trabajo a domicilio permite solo una aproximación imperfecta.

Se requieren criterios para determinar la "telesubordinación", así como se lo hace con otras relaciones laborales ambiguas, lo que, de paso, permite ubicar a las situaciones de teletrabajo propiamente independientes. Al respecto, se ha propuesto (Giugni, 2003) la siguiente calificación jurídica:

- Situaciones de autonomía: teletrabajo emprendedor, teletrabajo autónomo y teletrabajo para-subordinado.
- Situaciones de subordinación: teletrabajo subordinado a domicilio, teletrabajo subordinado en la empresa.

En los cuatro primeros casos, no existe tutela, mientras que solo en el último se estaría contando con tutela plena.

Como se lo practica respecto de otros colectivos en situación ambigua, al momento de determinar si existen situaciones de subordinación entre los trabajado-

res se requiere construir indicadores. Por ejemplo (siguiendo a Gauthier, op. cit), pareciera que algunos de los criterios tradicionales no son suficientes, dado las particulares características de este colectivo: es el caso del poder de dirección ("teledirección"), del horario de trabajo, y de la propiedad de las herramientas utilizadas. Entre lo que pudieran considerarse indicadores específicos, tampoco serían elementos definitivos el tipo de conexión y la facultad del empleador de elegir y sustituir unilateralmente y en cualquier momento el software. Quedan entonces como indicadores apropiados otros como que el teletrabajador: tenga acreditación de la empresa; participe en foros electrónicos de discusión con personal interno; figure en las listas de distribución interna de documentos y en los directorios electrónicos de la empresa; aparezca su representación virtual en la página web de la misma; tenga obligación de concurrir determinados días al centro de trabajo para determinados despachos; y disponga de tarjeta de ingreso a las instalaciones y al sistema informático de la empresa.

Un aspecto importante de los desarrollos jurídico-laborales en relación al teletrabajo es el referido a la presencia sindical. Siguiendo nuevamente a Giugni,[13] el punto de partida de un "telestatuto" (o "derecho sindical virtual") es definir si la estrategia hacia el teletrabajo consiste en constituir una categoría profesional que atraviese los sectores productivos tradicionales, o construir una tutela contractual específica que deje inalterado el modelo de encuadramiento sindical según la categoría productiva, considerando que el primero es inviable.

En este marco, se introducen elementos como los siguientes:

- El dador de trabajo debe ampliar su obligación de colaborar con el sindicato poniendo a disposición los canales informativos utilizados para la prestación laboral ("telecarteles", por asimilación).
- Se pueden desarrollar "telecontrataciones".
- La terminal se transforma de instrumento de telerepresentación en instrumento para el ejercicio de la libertad sindical. En tal sentido, la práctica sindical puede hacer uso del instrumento, mediante "telereuniones", y "voto telemático" para la participación en elecciones de representación (en que el secreto puede garantizarse mediante un software especial). La misma huelga podría desarrollarse de manera virtual, desde la proclamación, la declaración de adhesiones de los trabajadores individuales, y la misma abstención, mediante el apartamiento de la terminal.

Un importante antecedente al momento de avanzar en la normativa y regulación del teletrabajo es el "Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo", alcanzado en el 2002, luego de que, desde cinco años antes, la Comisión Europea iniciara consultas y negociaciones con los actores sociales, como forma de preparar el camino hacia la economía y la sociedad de la información.

[13] En el número 1 de la nueva Revista de Derecho Social Latinoamérica (noviembre 2006) se ha incluido una sección denominada "nuevos Derechos": el reconocimiento de cyber-derechos en el ámbito laboral", con artículos de varios especialistas europeos y latinoamericanos.

El Acuerdo define teletrabajo a una forma de organización y/o de realización del trabajo, utilizando las tecnologías de la información en el marco de un contrato o de una relación de trabajo, en la cual un trabajo que podría ser realizado igualmente en los locales de la empresa se efectúa fuera de estos locales de forma regular. A continuación se sistematizan sus características:

Voluntariedad. El teletrabajo es voluntario para las dos partes, en el sentido que si no forma parte de la descripción inicial del puesto, y si el empresario hace una oferta de teletrabajo, el trabajador puede aceptarla o rechazarla. Si es el trabajador quien expresa su deseo de teletrabajar el empresario puede aceptarla o rechazarla.

Información. Al igual que para otras formas de organización del trabajo, el empresario debe entregar al teletrabajador las informaciones escritas pertinentes, tanto las tradicionales (convenios colectivos aplicables, descripción del trabajo a realizar) como otras específicas, por ejemplo, el departamento al que está adscrito el teletrabajador, su inmediato superior u otras personas a las que puede dirigirse para informarse sobre temas profesionales o personales, modalidades de entrega de informes, etc.

Estatus laboral. El paso al teletrabajo, ya que solo modifica la manera en que se efectúa el trabajo, no afecta al estatus laboral del trabajador. Por ello, la negativa de un empleado a teletrabajar no es un motivo de rescisión de la relación laboral ni de modificación de las condiciones de trabajo.

Reversibilidad. Si el teletrabajo no forma parte de la descripción inicial del puesto, la decisión de pasar a teletrabajo es reversible, pudiendo implicar una vuelta al trabajo en los locales de la empresa. Las modalidades de esta reversibilidad se establecerán por acuerdo individual o colectivo.

Condiciones del empleo. Los teletrabajadores se benefician de los mismos derechos que los trabajadores comparables que trabajan en los locales de la empresa. No obstante, teniendo en cuenta las peculiaridades del teletrabajo, pueden ser necesarios acuerdos específicos complementarios, individuales o colectivos.

Protección de datos. El empresario es responsable de tomar medidas para garantizar la protección de los datos utilizados y procesados por el teletrabajador. El empresario debe informar al teletrabajador de toda legislación o normativa de la empresa referente a la protección de datos.

Vida privada. El empresario debe respetar la vida privada del teletrabajador. Los sistemas de vigilancia deben ser proporcionales al objetivo perseguido e introducido según lo establecido en directivas relativas a las pantallas de visualización.

Equipamiento. Las cuestiones relativas a los equipamientos de trabajo, a la responsabilidad y a los costos son definidas claramente antes de iniciar el teletrabajo. Como regla general, el empresario está encargado de facilitar, instalar y mantener los equipamientos necesarios para el teletrabajo regular, salvo si el teletrabajador

utiliza su propio equipo. Si el teletrabajo se realiza regularmente, el empresario cubre los costos directamente originados por este trabajo, en particular los ligados a las comunicaciones. El empresario dotará al teletrabajador de un servicio adecuado de apoyo técnico y se responsabilizará, conforme a la legislación nacional y a los convenios colectivos, en lo referente a los costes ligados a la pérdida o a los desperfectos de los equipos y de los datos utilizados por el teletrabajador. Por su parte, el teletrabajador cuidará los equipamientos que le han confiado y no recogerá ni difundirá material ilícito vía Internet.

Salud y seguridad. El empresario es responsable de la protección de la salud y de la seguridad profesionales del teletrabajador conforme a directivas, legislaciones y convenios colectivos. El empresario informará al teletrabajador de la política de la empresa en materia de salud y seguridad en el trabajo, en especial sobre las exigencias relativas a las pantallas de datos. El teletrabajador aplicará correctamente estas políticas de seguridad. Para verificar la correcta aplicación de las normas en materia de salud y seguridad, el empresario, los representantes de los trabajadores y/o las autoridades competentes tienen acceso al lugar del teletrabajo, dentro de los límites de la legislación y de los convenios colectivos nacionales. Si el teletrabajador trabaja en el domicilio, este acceso está sometido a previa notificación y consentimiento previo. El teletrabajador está autorizado a pedir una visita de inspección.

Organización del trabajo. En el marco de la legislación, de los convenios colectivos y de las reglas de empresa aplicables, el teletrabajador gestionará la organización de su tiempo de trabajo. La carga de trabajo y los criterios de resultados del teletrabajador son equivalentes a los de los trabajadores comparables en los locales de la empresa.

Relacionamiento. El empresario se asegurará que se tomen medidas para prevenir el aislamiento del teletrabajador en relación con los otros trabajadores de la empresa, tales como darle ocasión de reencontrarse regularmente con sus compañeros.

Formación. Los teletrabajadores tienen el mismo acceso a la formación y a las oportunidades de desarrollo de la carrera profesional que los trabajadores comparables que trabajan en los locales de la empresa, y están sujetos a las mismas políticas de evaluación que el resto de los trabajadores. Los teletrabajadores recibirán una formación adecuada para utilizar el equipo técnico a su disposición y sobre las características de esta forma de organización del trabajo.

Derechos colectivos. Los teletrabajadores tienen los mismos derechos colectivos que el resto de trabajadores de la empresa, y están sometidos a las mismas condiciones de participación y elegibilidad en las elecciones para las instancias representativas de los trabajadores o que prevean una representación de los trabajadores.

XIV.4 Estrategia sindical

El enfoque de UNI

En la experiencia sindical hacia el teletrabajo, se destaca la estrategia de UNI, en tanto federación sindical que, al momento de crearse (en el 2000) como resultado de la fusión de otras organizaciones sectoriales, estableció su función en el campo de la sociedad de la información, tomando en cuenta que en varias de aquéllas se estaba desarrollando un proceso acelerado de incorporación de TI. Una de estas organizaciones preexistentes, la Federación Internacional de Empleados y Técnicos (FIET), ya había ubicado la importancia del "teletrabajo", mediante la elaboración de un informe a cargo de la central alemana DGB, sobre la experiencia en ese país, en el marco del Grupo de Trabajo Tecnología, continuado luego por un estudio general (FIET, 1994 y 1999). FIET presentaba como problema el hecho de que, en relación a este tipo de trabajo, los empleadores tratan a menudo de eludir su responsabilidad, al atribuir al trabajador a domicilio el estatuto de subcontratista independiente. Por lo tanto, desde un punto de vista sindical, se requería una definición clara de los derechos de los teletrabajadores en la legislación y negociación colectiva, así como instrumentos internacionales desde la OIT.[14]

El primer Congreso de UNI (Berlín, 2001) avanzó sobre esta base, poniendo el foco en el impacto de la revolución de la TIC, para incluir a las comunicaciones sobre la organización y el contenido del trabajo en los sectores representados. Para ello, estableció dos ejes de campaña: "Nuevos Trabajadores, Nuevos Derechos", y "La sindicalización en la economía mundial cambiante". Se planteaba la creación de una nueva cultura de la organización, mediante estrategias de sindicalización de los diversos grupos, a partir del reconocimiento de su diversidad respecto de las bases sindicales tradicionales, para ayudarlos a enfrentar nuevos métodos de trabajo, tipos de contratos y situaciones de negociación. Asimismo, se consideraba que la propia tecnología (Internet) es instrumento de sindicalización, mediante el establecimiento de enlaces con organizaciones afiliadas y otros sitios útiles para la sindicalización.

Colectivos laborales. Los colectivos laborales destacados por UNI son dos: los trabajadores en centros de llamada, y los "trabajadores de la creación", como los guionistas, diseñadores gráficos, artistas en los distintos medios de comunicación y en el empaquetado. Un enfoque más amplio utilizado por UNI, que incluye a estas ocupaciones y a otras (como el teletrabajo en el hogar), es el referido a la "tribu techie", es decir, la nueva generación de jóvenes "adictos" a Internet, para quienes éste no es solo un instrumento, sino una nueva filosofía y una nueva manera de organizar su vida y su trabajo.

De forma vinculada, también se menciona a los profesionales de la TI que se desplazan geográficamente (los "nuevos nómadas", en relación al fenómeno de-

[14] El tema también ha sido encarado por otras organizaciones no sindicales, vinculándolo al Convenio de OIT sobre trabajo a domicilio (Home Net, 1999).

nominado "deslocalización", u "outsourcing off-shore", que se aplica de forma directa a los centros de llamada, para los cuales, además del "pasaporte UNI" (ver XI.1), se ha considerado la posibilidad de alcanzar contratos mundiales y regionales para personal de TIC.

Prioridades. Las prioridades de la UNI eran las siguientes políticas:

- De desarrollo de recursos humanos, incluyendo la afiliación, la retención, la evaluación de la remuneración, la igualdad, el equilibrio profesional/privado, la creación de modelos de referencia y la negociación colectiva.
- De calificaciones y educación, con la meta de superar la escasez de especialistas y desarrollar perfiles de calificaciones, la formación y la educación, la formación permanente, la e-educación y la educación a distancia.
- De mundialización y regionalización de la interconexión entre afiliados, haciendo uso del ya mencionado pasaporte UNI.
- De comunicaciones y campañas sobre derechos en línea, la privacidad de los datos, la sociedad de la información y la afiliación.
- De diálogo social, desarrollando estructuras mundiales y regionales con empleadores del sector TIC.
- Con miras a normas internacionales para contener o limitar la concentración de los media.

Estructuras. Además de las estructuras que se ocupan de estos trabajadores desde el punto de vista de los sectores económicos tradicionales (telecom, medios de comunicación), UNI creó un nuevo sector denominado BITS, así como un grupo de trabajo y un foro TIC.

Instrumentos de sindicalización. La forma básica de búsqueda de afiliados es la utilización de técnicas de marketing, mediante el correo y llamadas telefónicas a listados de microempresas. También se ha desarrollado el concepto de "e-campañas", para ejercitarlo en los denominados "derechos en línea para trabajadores en línea", y "adhiera a un sindicato", mediante la utilización de páginas web, a través de las cuales los teletrabajadores pueden buscar un sindicato y solicitar su afiliación en línea. También ha difundido el modelo ya en práctica de "sindicatos virtuales".

Estrategias. Los métodos de representación y las campañas debieran incorporar los siguientes elementos. En el plano nacional:

- Afiliar al personal teletrabajador temporal y de agencias de colocación. Colocar como tema central los problemas referidos a la salud y seguridad y el estrés relacionado con el trabajo.
- Desarrollar perfiles de calificaciones, e incorporar el enfoque de la formación permanente y la educación a distancia.
- Referirse a los derechos en línea y la privacidad de los datos.
- Intentar suprimir el uso permanente de contratos "cero horas".

- Crear modelos de negociación colectiva aplicables a estos trabajadores.

En el plano internacional:

- Discutir sobre las condiciones de los gobiernos para fomentar la exportación de personal, examinando la introducción de contratos mundiales y regionales para este tipo de personal.
- Luchar en la OIT por normas de trabajo mundiales para los teletrabajadores, aun cuando no tengan la condición jurídica de empleados, incluyendo aspectos esenciales tales como los niveles de empleo, la sindicalización, la seguridad social, la formación, las estructuras de acuerdos colectivos y sistemas salariales.

Experiencias. La puesta en práctica de esta estrategia se desarrolló mediante las siguientes acciones:

- Aprobación de una Carta para los Telecentros.
- Creación de un sitio web específico, con publicación de un boletín virtual semestral y una red de intercambios sobre experiencias de sindicalización.
- Elección del mes de octubre de cada año como Mes Mundial de la Solidaridad con los trabajadores de telecentros. Durante ese período se realizan manifestaciones y visitas a telecentros.
- Firma de directrices sobre Teletrabajo entre UNI-Europa Telecom y los empleadores del sector de telecomunicaciones.
- Pegatina estándar, para su utilización en las campañas.
- Incorporación del tema telecentros en el orden del día de las conferencias sectoriales de UNI relacionadas con el tema (UNI-Telecom, UNI-Finanzas, y UNI-Correos), así como UNI-Profesionales y UNI-Jóvenes.

En coincidencia con la estrategia de UNI, se encuentran varias experiencias nacionales en Europa:

- En Alemania, la Federación de Servicios Ver.di, ha creado su propia página web dedicada a los telecentros. Allí se publica información útil para los trabajadores, sobre todo en cuanto al tema de los riesgos de salud, y se anuncian seminarios dirigidos a aumentar la sindicalización.
- En Australia, la central sindical australiana, ACTU, ha creado un servicio de asistencia telefónica, donde se da información en materia de derechos y prestaciones laborales. En este país también se ha firmado un código de normas mínimas con telecentros y la firma de un acuerdo sobre condiciones salariales. Además se consiguió un convenio por el cual se reconocen primas a quienes trabajan entre las 17 y las 7 horas de lunes a viernes.
- En Francia, el sindicato de France Telecom ha elaborado estudios sobre el telecentro, aprovechando la existencia de un instituto común empleador-sindicato para hacer un estudio sobre las competencias y la evolución de los telecentros, centrado en la necesidad creciente de calificación a medida que los telecentros también evolucionan.

- En el Reino Unido, se han firmado acuerdos sobre la seguridad del empleo. Una organización logró, mediante amenaza de huelga, la firma de un acuerdo en que la empresa acepta establecer un programa de consulta y cooperación ante decisiones de relocalización de las actividades de telecentros.

Carta de Telecentros. La recién mencionada Carta (creada a mediados del 2004) es un conjunto de principios generales para el sector, dirigidos a:

- Ayudar a definir un nivel de calidad aceptable para el sector, proporcionando una guía a los trabajadores de telecentros y consumidores de sus servicios sobre lo que debe ser esta calidad.
- Recompensar a los telecentros que invierten en su personal y sus clientes. Para ello, se busca identificar a los centros comprometidos con los principios fundamentales plasmados en esa calidad. Los telecentros que se comprometen a respetar la Carta son reconocidos y dados a conocer al público en el sitio web de la UNI. Esto los hace atractivos para los clientes, los asociados, los empleados potenciales, las agencias de empleo, la comunidad y sus clientes.

Los principios fundamentales planteados por la Carta son:

- Provisión de condiciones mínimas en el lugar de trabajo, salario y prestaciones.
- Provisión de un servicio a la clientela de alta calidad y no exclusivamente basado en la cantidad de llamadas recibidas o hechas.
- Más formación para los empleados, para mejorar sus aptitudes y conocimientos de los productos, y facilitar un desarrollo de carrera significativo para los empleados, servicios de calidad para los clientes y formación de aptitudes generales, transferibles y autorizadas.
- Prioridad a la retención y a la readaptación profesional del personal existente en caso de introducción de nuevas tecnologías o productos que exigen nuevos conocimientos o aptitudes.
- Organización del trabajo que permita la comunicación de los cambios concernientes a la política de la empresa y a la evolución de los productos antes de su aplicación, para que los empleados puedan participar en el proceso decisorio en lo concerniente a mejoras de la provisión de servicios a los clientes.
- Criterios no solo "costistas" al momento de establecer un telecentro, promoviendo la cercanía a la base de la clientela, la demanda de personal calificado y plurilingüe; y el acceso a una infraestructura de telecomunicaciones competitiva.
- Nivel de dotación de personal suficiente para garantizar que sea suficiente para atender de forma eficaz los requisitos de los usuarios.
- Respeto de las normas fundamentales del trabajo establecidas en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

La Carta incluye una propuesta de Estatutos para telecentros, con los siguientes componentes:

1. Contratación

- Contrato de trabajo y términos de empleo por escrito.
- Respeto de la legislación y convenios nacionales, tratando de crear empleo estable siempre que sea razonablemente posible.

2. Salud y seguridad

- Sistemas de luz, ventilación, depuración de aire y de calefacción diseñados en función de la ocupación permanente del lugar de trabajo, es decir también por la noche.
- Diseño ergonómico de los equipos telefónicos e informáticos, asientos y escritorios con el fin de evitar tensiones músculo-esqueletales y el síndrome de movimientos repetitivos.
- Entrenamiento sobre la manera de sentarse, trabajar y utilizar los equipos, a cargo de un experto en ergonomía; puesto de trabajo y equipo regulable (auricular, receptor auricular, etc).
- Protección de los trabajadores que utilizan pantallas de visualización con el fin de evitar el cansancio de los órganos visuales y la afonía y la hipoacusia: el empleador evaluará los riesgos inherentes a trabajar con pantallas de visualización; pausas de diez minutos del trabajo con pantallas por lo menos cada dos horas, con espacio previsto para ello.
- Protección contra la violencia en el trabajo (interlocutores violentos).
- Política en materia de (no) tabaquismo.
- Previsión de primeros auxilios y de seguridad de los empleados, especialmente si el personal llega a trabajar o se va del trabajo muy entrada la noche. Un importante porcentaje del personal de telecentros son mujeres, más vulnerables a ataques.

3. Tiempo y carga de trabajo

- Máximo 48 horas de trabajo semanales.
- Límite de 60-70% del tiempo de trabajo del teletrabajador dedicado a atender llamadas.
- Período de descanso de 12 horas cada día de trabajo y de 48 horas de interrupción continua cada siete días.
- Introducción mediante acuerdo de eventuales horarios flexibles, con capacidad del personal de poder influir en el horario y los turnos que se les exige trabajar, informados con suficiente anticipación.
- Flexibilidad en la organización de los horarios de trabajo que garantice que puedan llevar una vida social activa normal.

- Disponer de tiempo libre para asumir responsabilidades profesionales, familiares (por ejemplo, cuidado de personas a cargo) y comunitarias.
- Posibilidad de asistir a reuniones de personal.
- Poder compensar ausencias por vacaciones u otros motivos.

4. Supervisión, control electrónico y privacidad

- Control casual, no permanente y limitado a situaciones en que se conozcan los motivos y estos sean aceptables.
- Utilización de los datos recabados solo a los fines propuestos.
- Información al empleado sobre el hecho de que va a ser objeto de control.
- Acceso del empleado a los datos registrados, para eventual corrección de inexactitudes.
- Destrucción de las grabaciones después de un determinado período de tiempo.

5. Salario y prestaciones

- Vinculación de los niveles salariales a competencias demostrables.
- Comparaciones de salario directo con empleados "tradicionales".
- Niveles y estructuras salariales claros.
- Primas extraordinarias por trabajo nocturno, en fines de semana o feriados.
- Bonificaciones no superiores al 10% del salario bruto.
- Vacaciones pagadas en conformidad con la ley nacional, con un piso de cuatro semanas anuales, y un monto equivalente a lo ganado en el promedio de las últimas doce semanas, incluyendo las horas extraordinarias y las bonificaciones regulares.
- Subsidio de enfermedad, e indemnización/licencia por maternidad y paternidad.
- Preaviso de un mes en caso de despido, e indemnización legal tras un año de empleo.

6. Igualdad de oportunidades y formación

- Formación y desarrollo de aptitudes transferibles y reconocidas.
- Formación y entrenamiento respecto de productos para facilitar el desarrollo de carreras interesantes y servicio de calidad.
- Prioridad a la retención y a la readaptación profesional del personal existente en caso de introducción de nuevas tecnologías o productos que exigen nuevos conocimientos o aptitudes.

7. Representación de los trabajadores

- Derecho a formar sindicatos y a adherirse al sindicato de su elección.

- Derecho de los sindicatos a representar a los trabajadores en la negociación colectiva, la solución de conflictos, negociaciones y consultas relacionadas con todo lo concerniente a empleos y formación.
- No discriminación de los representantes de los trabajadores y pleno acceso a los lugares de trabajo.
- Negociación de acuerdos colectivos específicos en el lugar de trabajo.
- Comunicación de los cambios concernientes a la política de la empresa y a la evolución de los productos antes de su aplicación, para la participación de los empleados en el proceso decisorio.
- Libre acceso de los empleados, sindicatos y comités de empresa al correo electrónico de la empresa, para intercambio de información.
- Derecho de libre acceso a los sitios web de los sindicatos, y a otras informaciones relacionadas con sus derechos en el trabajo.

XV. OTRAS ESTRATEGIAS DE VINCULACIÓN

En esta sección se presentan otras dos experiencias sindicales observables en los países desarrollados, que tienen la particularidad de que, aun cuando pueden derivar en afiliación de nuevos colectivos laborales, están centradas en una vinculación de tipo más general: los jóvenes "pretrabajadores", en Europa; y el "sindicalismo comunitario" en EE.UU.

XV.1 "Pre-trabajadores"

En los países industrializados, una de las estrategias más importantes de sindicalización es la atracción de los jóvenes trabajadores hacia las estructuras sindicales. Esta tarea presenta dificultades derivadas de la particular perspectiva de esta población en materia de su integración a colectivos organizados (políticos, sociales, sindicales). En general, se encuentra una tendencia hacia el comportamiento individualista y poco solidario. Se considera también que un factor explicativo de esta actitud proviene de la emergencia de la "sociedad de la información", centrada en la TIC, que impacta en el campo laboral, educativo y de uso del tiempo libre.

Pueden identificarse cuatro modelos, la mayor parte presentes en la experiencia europea (y también canadiense):

Estrategia audiovisual. Se han utilizado videos y grabaciones musicales (incluso bajo la forma de video clips). El sindicalismo canadiense se ha destacado en la utilización de esta vía, por ejemplo con el video "Los sindicatos no muerden", en que se entrevista a jóvenes en la calle sobre su opinión general relativa a los sindicatos, para identificar los "mitos corrientes" sobre éstos. Asimismo, el video clip "¿De parte de quién estás?" presenta escenas de jóvenes luchando por reformas sociales.

Acercamiento cultural. Se utilizan estructuras sindicales existentes, en materia de infraestructura y programas en actividades sociales y deportivas, tradicionalmente orientadas a miembros de mayor edad, ofreciendo:

- Campamentos de verano, durante los cuales se desarrollan visitas a lugares de interés cultural, excursiones, actividades deportivas y de recreo, además de, como objetivo estratégico central, talleres temáticos de discusión, que incorporan la cuestión sindical, procurando desarrollar un marco común de valores y principios. Esta última tarea incluye también la realización de "juegos sindicales" de simulación.
- Compra en gran escala de entradas para espectáculos deportivos o artísticos, los cuales se ofrecen gratuitamente a potenciales afiliados jóvenes, anunciándolos en los lugares de trabajo y con la condición de ser recogidos en locales sindicales. En ello se aplica la consigna de que es más fácil informar a una persona sobre las ventajas de la afiliación cuando "ya se está adentro", que tratar de hacerlo cuando "se encuentra afuera".

Contacto sindical con los jóvenes en sus lugares de estudio. Se ha experimentado con:

- Visitas a la escuela secundaria, pidiendo permiso a las autoridades educativas para intervenciones durante la impartición de las clases, para crear una base de futuros activistas sindicales de la juventud.
- Ubicación de un bus preparado por el sindicato en la entrada de las escuelas de formación profesional. Los buses transportan un equipo de música, una tienda de café, y hasta "ruedas de la fortuna" donde pueden ganarse premios. El objetivo es, otra vez, hablar sobre los sindicatos y sus funciones en materia de negociación colectiva y derechos de los aprendices. Esta técnica incluye la elaboración de posters que anuncian con antelación la visita del bus.

Organización de sindicatos de "nuevos trabajadores". Se trata de estructuras "de transición" para los jóvenes que buscan trabajo por primera vez, en el sentido de que, cuando lo obtienen, pasan a integrarse a las organizaciones de sector correspondientes.

XV.2 Sindicalismo comunitario[15]

Como se señaló en el capítulo II, OIT ha destacado la actual práctica del sindicalismo norteamericano denominada "sindicalismo comunitario", dirigida a aumentar la influencia y membresía sindical: el "sindicalismo comunitario", que retorna, en cierto modo, el concepto y la práctica de "movimiento laboral", con el antecedente de los Caballeros del Trabajo (Knigths of Labor) del siglo XIX.

[15] Esta sección ha sido revisada por Brian Finnegan, representante del Centro de Solidaridad del AFL-CIO en Uruguay.

Para ello se contactan organizaciones comunitarias no sindicales para desarrollar nuevas formas de trabajo sindical. Estas organizaciones son de diverso tipo: las que se ocupan de los derechos civiles y de las minorías, de las mujeres y de la tercera edad, comunidades religiosas, grupos estudiantiles universitarios.

En esta práctica, se utilizan dos vías complementarias:

- La creación de coaliciones que desarrollen campañas por que los empleadores reconozcan determinados colectivos de trabajadores, respetando la existencia de contratos y de condiciones de trabajo apropiadas. Por esta vía también se dispone de organizaciones que no requieren calificar ante las exigencias legales en materia de certificación y elecciones, que con frecuencia impiden que se organicen los sindicatos.
- La creación de un movimiento laboral. Ante la escasa probabilidad de que un empleador reconozca un sindicato o firme un contrato colectivo, lo que se hace es cambiar la definición misma de lo que son los sindicatos: en vez de representar a los trabajadores en lugares de trabajo específicos, los sindicatos se transforman en movimientos a nivel de toda la comunidad, la cual se organiza alrededor de problemas relacionados con el lugar de trabajo, en cuanto al maltrato de los trabajadores y la justicia social.

Las campañas se emprenden en los "tribunales de la opinión pública", con acciones diseñadas para incrementar el apoyo del público, movilizando un gran número de seguidores en manifestaciones públicas de protestas, quejas y y boicots, ejerciendo presión sobre los empleadores, hasta que no tengan alternativa a la negociación, y tengan dificultades para contrataciones sustitutas de trabajadores no vinculados al movimiento.

La estrategia requiere recursos económicos, tiempo suficiente para concientizar al público y a los propios miembros sindicales, realización de investigaciones para detectar a los colectivos no sindicalizados, documentación de los problemas que presenta su relación laboral, y una estrategia integral hacia los medios de comunicación.

Una aplicación de este enfoque es el de las "Ciudades Sindicalizadas" ("Union Cities"), que une a sindicatos y federaciones estatales con concilios y uniones de gremios locales en un esfuerzo común. La iniciativa implica comprometerse a tomar diversas medidas para ayudar a reconstruir el movimiento desde abajo hasta arriba, y mejorar el estándar de vida de las familias trabajadoras. Los compromisos que adoptan los participantes son ocho, destacándose:

- Considerar la organización como la meta principal del movimiento laboral.
- Movilizarse contra los empleadores que se oponen a la sindicalización.
- Organizar las bases y los comités de acción política y cabildeo para trabajar en los problemas locales, estatales y nacionales, apoyando a los candidatos políticos que abogan por las familias trabajadoras, y haciendo que se responsabilicen de sus actos después de ser elegidos.

- Crear una organización de aliados de la comunidad que apoyen estrategias de desarrollo económico que creen trabajo y crecimiento, mientras establecen estándares comunitarios a las industrias locales e inversiones públicas que estén orientadas a favorecer al trabajador y su familia.
- Persuadir al ayuntamiento de la ciudad o pueblo y a los gobiernos de los condados a que adopten resoluciones apoyando el derecho de los trabajadores a organizarse, e insistir en que los candidatos políticos hagan lo mismo como condición para recibir respaldo político.

Otra experiencia ha sido "Trabajos con Justicia" (TcJ) o "Jobs with Justice" con el principio central de que las luchas por los derechos de los trabajadores tienen que ser parte de una amplia campaña por la justicia social y económica. Para ello, se crea una red de coaliciones de organizaciones como las ya mencionadas y activistas individuales que firman un compromiso consistente en estar presentes cinco veces al año en diversas campañas. TcJ obtiene así una base diversa a nivel local, a la que da entrenamiento y coordinación, como forma de darle a las comunidades un sentido de su propio poder. En este marco, TcJ se dedica a la acción en diversos temas, referidos al disfrute de derechos: justicia en el trabajo (tener sindicatos, un salario justo), justicia social en la comunidad (en los servicios de salud y de arte) y justicia global (contra el ALCA).

Una vez al año se organiza una reunión, que combina talleres para compartir información y aprender técnicas con sesiones de estrategia sobre los distintos temas, así como para identificar una campaña local donde la presencia nacional pueda ayudar a la organización sindical. También hay actos musicales/artísticos y servicios para las diferentes tradiciones religiosas. Se cobra inscripción diferencial (entre 60 y 200 dólares), según se trate de trabajadores plenos, estudiantes, trabajadores en huelga o de bajos ingresos. Todas las sesiones generales tienen traducción al español y al criollo haitiano.

Una de las líneas de trabajo de TcJ se refiere al Proyecto de Acción Estudiantil-Laboral (SLAP), creado en 1999 a través de una alianza con la Asociación Estudiantil de los EE.UU. (USSA) y Entrenamientos de Organización de Base (GROW). El propósito ha sido apoyar, aconsejar, solidificar y maximizar el trabajo estudiantil-laboral en varias universidades del país, facilitando entrenamientos, desarrollando materiales, prestando asistencia técnica, y creando oportunidades para que los estudiantes se conozcan y conozcan a otros activistas. Al efecto, se creó el Día de Acción Nacional de Solidaridad entre los Estudiantes y los Trabajadores, cuya primera aplicación se dedicó a recordar el asesinato de Martin Luther King, cuando se encontraba en Memphis apoyando la huelga de los basureros. Los temas identificados en las campañas del Proyecto son el apoyo público a las empresas, contra la pérdida de trabajos, los salarios justos, el derecho de los inmigrantes, y el rechazo a las maquiladoras y las cárceles privadas.

TcJ también creó (en 1993) los una nueva estructura en 1993, los Consejos de Derechos de Trabajadores, para combatir la falta de un marco legal adecuado para

apoyar temas de trabajadores y de justicia económica. Su debut fue en una manifestación ante la NRLB, dirigida a mostrar sus faltas y mantener el interés de los medios de comunicación sobre las violaciones de las leyes laborales. Los Consejos incluyen líderes religiosos, miembros del Congreso, jueces jubilados. Estos líderes revisan quejas de trabajadores y organizan audiencias (con oportunidades para que participen los empleadores), y luego dan seguimiento buscando reuniones con los empleadores para decirles los resultados de las audiencias y, si es posible, resolver el conflicto. Además los Consejos se involucran en campañas para sindicalizar lugares de trabajo cuando las violaciones del derecho a organizarse son evidentes.

ANEXO

RECOMENDACIÓN 198 SOBRE LA RELACIÓN DE TRABAJO
Conferencia Internacional del Trabajo
95ª reunión, Ginebra, 2006

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad, en su nonagésima quinta reunión, el 31 de mayo de 2006;

Considerando que la legislación nacional, así como los convenios colectivos, ofrecen una protección vinculada con la existencia de una relación de trabajo entre un empleador y un empleado;

Considerando que la legislación y su interpretación deberían ser compatibles con los objetivos del trabajo decente;

Considerando que la legislación laboral o de trabajo trata, entre otras cosas, de resolver lo que puede constituir una desigualdad entre las posiciones de negociación de las partes en una relación de trabajo;

Considerando que la protección de los trabajadores constituye la esencia del mandato de la Organización Internacional del Trabajo, y de conformidad con los principios establecidos en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, 1998, y el Programa de Trabajo Decente;

Considerando las dificultades que supone determinar la existencia de una relación de trabajo cuando no resultan claros los derechos y las obligaciones respectivas de las partes interesadas, cuando se ha intentado encubrir la relación de trabajo, o cuando hay insuficiencias o limitaciones en la legislación, en su interpretación o en su aplicación;

Observando que hay situaciones en las cuales los acuerdos contractuales pueden tener como consecuencia privar a los trabajadores de la protección a la que tienen derecho;

Reconociendo que la orientación internacional a los Miembros desempeña un papel para ayudarlos a lograr esta protección mediante la legislación y la práctica nacionales, y que esa orientación debería seguir siendo útil con el tiempo;

Reconociendo, además, que esa protección debería ser accesible a todos, en especial a los trabajadores vulnerables, y basarse en leyes eficaces, efectivas y de amplio alcance, con resultados rápidos y que fomenten el cumplimiento voluntario;

Reconociendo que la política nacional debería ser fruto de la consulta con los interlocutores sociales y debería ofrecer orientación a las partes interesadas en el lugar de trabajo;

Reconociendo que la política nacional debería promover el crecimiento económico, la creación de empleo y el trabajo decente;

Considerando que la globalización de la economía ha incrementado la movilidad de los trabajadores que necesitan protección, como mínimo, contra la selección de la legislación aplicable con el fin de eludir la protección nacional;

Observando que, en el marco de la prestación de servicios trasnacionales, es importante determinar a quién se considera como trabajador vinculado por una relación de trabajo, qué derechos tiene y quién es el empleador;

Considerando que las dificultades que supone determinar la existencia de una relación de trabajo pueden crear graves problemas a los trabajadores interesados, a su entorno y a la sociedad en general;

Considerando que la incertidumbre acerca de la existencia de una relación de trabajo tiene que resolverse de modo que se garantice una competencia leal y la protección efectiva de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo de una manera conforme con la legislación o la práctica nacionales;

Tomando nota de todas las normas internacionales del trabajo pertinentes y en especial las normas relativas a la situación particular de la mujer, así como las relativas al ámbito de la relación de trabajo;

Después de haber decidido adoptar diversas propuestas relativas a la relación de trabajo, cuestión que constituye el quinto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que estas propuestas revistan la forma de una recomendación, adopta, con fecha 16 de junio del 2006, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006.

I. Política nacional de protección de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo

1. Los Miembros deberían formular y aplicar una política nacional encaminada a examinar a intervalos apropiados y, de ser necesario, a clarificar y a adaptar el ámbito de aplicación de la legislación pertinente, a fin de garantizar una protección efectiva a los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo.

2. La naturaleza y el alcance de la protección otorgada a los trabajadores vinculados por una relación de trabajo deberían ser definidos por la legislación o la práctica nacionales, o ambas, teniendo en cuenta las normas internacionales pertinentes. Esta legislación o práctica, incluidos los elementos relativos al alcance, el ámbito de aplicación y la responsabilidad de su aplicación, debería ser clara y adecuada a fin de asegurar la protección efectiva de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo.

3. La política nacional debería formularse y aplicarse de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.

4. La política nacional debería incluir, por lo menos, medidas tendientes a:

a) proporcionar a los interesados, en particular a los empleadores y los trabajadores, orientación sobre la manera de determinar eficazmente la existencia de una relación de trabajo y sobre la distinción entre trabajadores asalariados y trabajadores independientes;

b) luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas, en el contexto de, por ejemplo, otras relaciones que puedan incluir el recurso a otras formas de acuerdos contractuales que ocultan la verdadera situación jurídica, entendiéndose que existe una relación de trabajo encubierta cuando un empleador considera a un empleado como si no lo fuese, de una manera que oculta su verdadera condición jurídica, y que pueden producirse situaciones en las cuales los acuerdos contractuales dan lugar a que los trabajadores se vean privados de la protección a la que tienen derecho;

c) adoptar normas aplicables a todas las formas de acuerdos contractuales, incluidas las que vinculan a varias partes, de modo que los trabajadores asalariados tengan la protección a que tienen derecho;

d) asegurar que las normas aplicables a todas las formas de acuerdos contractuales estipulen a quién incumbe la responsabilidad por la protección que prevén;

e) proporcionar a los interesados, y en particular a los empleadores y los trabajadores, acceso efectivo a procedimientos y mecanismos que sean expeditos, poco onerosos, justos y eficaces para la solución de controversias relativas a la existencia y las condiciones de una relación de trabajo;

f) asegurar el cumplimiento y la aplicación efectiva de la legislación sobre la relación de trabajo, y

g) prever una formación apropiada y adecuada sobre normas internacionales del trabajo pertinentes, derecho comparado y jurisprudencia para la judicatura, los árbitros, los mediadores, los inspectores del trabajo y otras personas encargadas de la solución de controversias y del cumplimiento de las leyes y normas nacionales en materia de trabajo.

5. En el marco de la política nacional los Miembros deberían velar en particular por asegurar una protección efectiva a los trabajadores especialmente afectados por la incertidumbre en cuanto a la existencia de una relación de trabajo,

incluyendo a las trabajadoras, así como a los trabajadores más vulnerables, los jóvenes trabajadores, los trabajadores de edad, los trabajadores de la economía informal, los trabajadores migrantes y los trabajadores con discapacidades.

6. Los Miembros deberían:

a) velar especialmente por que en la política nacional se aborde la cuestión de la dimensión de género, dado que las mujeres que trabajan predominan en determinados sectores y ocupaciones en los que existe una elevada proporción de relaciones de trabajo encubiertas o en los que existe falta de claridad en lo que atañe a la relación de trabajo, y

b) establecer políticas claras sobre la igualdad de género y mejorar el cumplimiento de la legislación y los acuerdos pertinentes en el ámbito nacional, de modo que pueda abordarse de manera eficaz la dimensión de género.

7. En el contexto del movimiento transnacional de trabajadores:

a) al formular una política nacional, todo Miembro debería, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, considerar la posibilidad de adoptar medidas apropiadas en el marco de su jurisdicción y, cuando proceda, en colaboración con otros Miembros, a fin de aportar una protección efectiva y prevenir abusos contra los trabajadores migrantes que se encuentran en su territorio, que puedan verse afectados por una situación de incertidumbre en cuanto a la existencia de una relación de trabajo, y

b) cuando los trabajadores son contratados en un país para trabajar en otro, los Miembros interesados pueden considerar la posibilidad de concertar acuerdos bilaterales con objeto de prevenir abusos y prácticas fraudulentas encaminadas a eludir los acuerdos existentes para la protección de los trabajadores en el contexto de una relación de trabajo.

8. La política nacional de protección de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo no debería interferir en las verdaderas relaciones civiles y comerciales, velando al mismo tiempo por que las personas vinculadas por una relación de trabajo disfruten de la protección a que tienen derecho.

II. Determinación de la existencia de una relación de trabajo

9. A los fines de la política nacional de protección de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo, la existencia de una relación de trabajo debería determinarse principalmente de acuerdo con los hechos relativos a la ejecución del trabajo y la remuneración del trabajador, sin perjuicio de la manera en que se caracterice la relación en cualquier arreglo contrario, ya sea de carácter contractual o de otra naturaleza convenido por las partes.

10. Los Miembros deberían promover métodos claros para ofrecer orientación a los trabajadores y los empleadores sobre la manera de determinar la existencia de una relación de trabajo.

11. A fin de facilitar la determinación de la existencia de una relación de trabajo, los Miembros deberían considerar, en el marco de la política nacional a que se hace referencia en la presente Recomendación, la posibilidad de:

a) admitir una amplia variedad de medios para determinar la existencia de una relación de trabajo;

b) consagrar una presunción legal de la existencia de una relación de trabajo cuando se dan uno o varios indicios, y

c) determinar, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, qué trabajadores con ciertas características deben ser considerados, en general o en un sector determinado, como trabajadores asalariados o como trabajadores independientes.

12. A los fines de la política nacional a que se hace referencia en la presente Recomendación, los Miembros pueden considerar la posibilidad de definir con claridad las condiciones que determinan la existencia de una relación de trabajo, por ejemplo, la subordinación o la dependencia.

13. Los Miembros deberían considerar la posibilidad de definir en su legislación, o por otros medios, indicios específicos que permitan determinar la existencia de una relación de trabajo. Entre esos indicios podrían figurar los siguientes:

a) el hecho de que el trabajo: se realiza según las instrucciones y bajo el control de otra persona; que el mismo implica la integración del trabajador en la organización de la empresa; que es efectuado única o principalmente en beneficio de otra persona; que debe ser ejecutado personalmente por el trabajador, dentro de un horario determinado, o en el lugar indicado o aceptado por quien solicita el trabajo; que el trabajo es de cierta duración y tiene cierta continuidad, o requiere la disponibilidad del trabajador, que implica el suministro de herramientas, materiales y maquinarias por parte de la persona que requiere el trabajo, y

b) el hecho de que se paga una remuneración periódica al trabajador; de que dicha remuneración constituye la única o la principal fuente de ingresos del trabajador; de que incluye pagos en especie tales como alimentación, vivienda, transporte, u otros; de que se reconocen derechos como el descanso semanal y las vacaciones anuales; de que la parte que solicita el trabajo paga los viajes que ha de emprender el trabajador para ejecutar su trabajo; el hecho de que no existen riesgos financieros para el trabajador.

14. La solución de controversias sobre la existencia y las condiciones de una relación de trabajo debería ser competencia de los tribunales del trabajo o de otros tribunales o de instancias de arbitraje a los cuales los trabajadores y los empleadores tengan acceso efectivo, de conformidad con la ley y la práctica nacionales.

15. La autoridad competente debería adoptar medidas para garantizar el cumplimiento y la aplicación de la legislación relativa a la relación de trabajo y a los distintos aspectos tratados en la presente Recomendación, por ejemplo, a través de

los servicios de inspección del trabajo, en colaboración con la administración de la seguridad social y las autoridades fiscales.

16. Por lo que se refiere a la relación de trabajo, las administraciones nacionales del trabajo y sus servicios conexos deberían supervisar periódicamente sus programas y dispositivos de control del cumplimiento. Debería prestarse especial atención a aquellas ocupaciones y sectores con una proporción elevada de mujeres trabajadoras.

17. En el marco de la política nacional, los Miembros deberían establecer medidas eficaces destinadas a eliminar los incentivos que fomentan las relaciones de trabajo encubiertas.

18. En el marco de la política nacional, los Miembros deberían promover el papel de la negociación colectiva y el diálogo social, entre otros, como medios para encontrar soluciones a las cuestiones relativas al ámbito de la relación de trabajo a escala nacional.

III. Seguimiento y aplicación

19. Los Miembros deberían establecer un mecanismo apropiado, o valerse de uno existente, para seguir la evolución del mercado de trabajo y de la organización del trabajo, y ofrecer asesoramiento para la adopción y aplicación de medidas relativas a la relación de empleo en el marco de la política nacional.

20. Las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores deberían estar representadas en pie de igualdad en el mecanismo de seguimiento de la evolución del mercado de trabajo y de la organización del trabajo. Además, esas organizaciones deberían ser consultadas en el marco del mecanismo antes mencionado, con la frecuencia necesaria y, cuando sea posible y útil, sobre la base de informes de expertos o estudios técnicos.

21. Los Miembros deberían recopilar, en la medida de lo posible, información y datos estadísticos, y realizar estudios sobre los cambios registrados en la estructura y las modalidades de trabajo, a nivel nacional y sectorial, teniendo presentes la distribución entre hombres y mujeres y otros aspectos pertinentes.

22. Los Miembros deberían establecer mecanismos nacionales específicos para asegurar que pueda determinarse eficazmente la existencia de relaciones de trabajo en el marco de la prestación de servicios trasnacionales. Debería prestarse atención al desarrollo de contactos sistemáticos y al intercambio de información sobre esta cuestión con otros Estados.

IV. Párrafo final

23. La presente Recomendación no supone una revisión de la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188), ni puede revisar el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181).

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

DE ORGANIZACIONES SINDICALES NACIONALES *

Argentina
CGTRA, Confederación de Trabajadores de la República Argentina
CTA, Central de Trabajadores Argentinos

Bolivia
COB, Confederación Obrera Boliviana

Brasil
CAT, Central Autónoma de Trabajadores
CGT, Central General de Trabajadores
CUT, Confederación Unitaria de Trabajadores
SDS, Sindicalismo Democracia Sindical

Colombia
CTC, Central de Trabajadores Colombianos
CGT, Confederación General de Trabajadores
CUT, Central Unitaria de Trabajadores

Costa Rica
CTRN, Confederación General de Trabajadores Rerum Novarum

Chile
CAT, Central Autónoma de Trabajadores
CUT, Confederación Unitaria de Trabajadores
UNT, Unión Nacional de Trabajadores

Ecuador
CEDOCLAT, Central Democrática Obrera CLAT
CEOSL, Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres
CTE, Central de Trabajadores Ecuatorianos

El Salvador
CNTS, Confederación Nacional de Trabajadores Salvadoreños
CTS, Confederación de Trabajadores Salvadoreños

* Se incluyen solo las citadas en el trabajo

Guatemala
CGTG, Central General de Trabajadores de Guatemala
CUSG, Confederación Unitaria Sindical de Guatemala

Honduras
CGT, Confederación General de Trabajadores
CTH, Confederación de Trabajadores de Honduras
CUTH, Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras

México
CROC, Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos
CROM, Confederacíon Revolucionaria de Obreros Mexicanos
CTM, Confederación de Trabajadores Mexicanos
UNT, Unión Nacional de Trabajadores

Nicaragua
CST, Central Sandinista de Trabajadores
CUS, Confederación de Unificación Sindical
FNT, Frente Nacional de Trabajadores

Panamá
CTRP, Confederación de Trabajadores de la República Panameña
UNT, Unión Nacional de Trabajadores

Paraguay
CESTP, Central Sindical de Trabajadores Paraguayos
CGT, Confederación General de Trabajadores
CNT, Confederación Nacional de Trabajadores
CPT, Central Paraguaya de Trabajadores
CUT, Confederación Unitaria de Trabajadores
CUT-A, Confederación Unitaria de Trabajadores Auténtica

Perú
CATP, Confederación Auténtica de Trabajadores Peruanos
CGTP, Confederación General de Trabajadores Peruanos
CTP, Central de Trabajadores Peruanos
CUT, Confederación Unitaria de Trabajadores

República Dominicana
CNTD, Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos
CTU, Central de Trabajadores Unificada

Uruguay
PIT-CNT, Plenario Intersindical de Trabajadores- Confederación Nacional de Trabajadores

Venezuela
CGT, Confederación General de Trabajadores
CODESA, Confederación de Sindicatos Autónomos de Venezuela
CTV, Central de Trabajadores Venezolanos

BIBLIOGRAFÍA

Bensusan, Graciela (Coord.) 2006 *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina.* México: UAM. Unidad Xochimilco; Porrúa.

Castillo, Gerardo. 2006 *Consensos estratégicos sobre trabajo informal y precario en actividades de OIT-ACTRAV.* 2006.

Castillo, Gerardo; Orsatti, Alvaro. 2003 *El cooperativismo y la economía social como lugar de encuentro de estrategias sindicales de representación y alianzas.* Lima: OIT.

—. (Comp.) 2005 *Trabajo informal y sindicalismo en América Latina y el Caribe: buenas prácticas formativas y organizativas.* Montevideo: Cinterfor/OIT. Sindicatos y Formación, 5.

—. 2006 *Conclusiones estratégicas del Seminario Regional "Sindicatos, economía informal y trabajo precario. Nuevas formas de organización".* Santiago de Chile: OIT.

CINTERFOR/OIT. 2001 Organizando a los no organizados y protegiendo a las/los trabajadores vulnerables . En: *Juventud y empleo: guía sindical.* Montevideo: Cinterfor/OIT; OIT. ACTRAV; OIT. ITP-Skills. Módulo 3.

—. 2001 Estrategia para la incorporación de los jóvenes a los sindicatos. En: *Juventud y empleo: guía sindical.* Montevideo: Cinterfor/OIT; OIT. ACTRAV; OIT. ITP-Skills. Módulo 6.

CIOSL. 2001 *Los sindicatos dicen no al racismo y la xenofobia.* Bruselas. Documento de la Conferencia Internacional sobre Migraciones.

—. 2003 y 2004 *El mundo sindical. Dossier sobre migraciones.* Bruselas.

CONLACTRAHO. 2004 *Humanizando el trabajo doméstico: hacer visible lo invisible. La realidad de las trabajadoras del hogar en América Latina y Caribe.* Santiago de Chile. 4 tomos.

CUT. 2006 *Estratégia e organização da CUT: construindo o futuro.* São Paulo. 9° Congreso.

Chaney, Elsa; García Castro, Mary. 1993 *Muchacha, cachifa, criada, empleada, empregadinha, sirvienta y... más nada. Trabajadoras del hogar en América Latina y Caribe.* Caracas: Nueva Sociedad. Edición original: Muchachas no more: household workers in Latin America and the Caribbean. Filadelfia: Temple Univesity, 1989.

Chávez, Linda. 2004 *Reportaje.* Bruselas. Junio. CIOSL on line.

De la Garza Toledo, Enrique. 2005 Antiguas y nuevas formas de subcontratación. En: FESMEX. *Relaciones triangulares de trabajo (subcontratación y/o tercerización) Fin de la estabilidad laboral?* México, 2005.

De Buen, Néstor. 1993 Organización y funcionamiento de los sindicatos. En: *Derecho Sindical.* Madrid.

Ermida Uriarte, Oscar. 1989 *La tercera edad en el derecho laboral y de la seguridad social.* Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, 10°, Lima, OIT.

—. 2006 Características y tendencias del Derecho del Trabajo en América latina y en Europa. *Revista de Derecho Social Latinoamérica.* Buenos Aires, Bomarzo Latinoamericana. n. 1.

FES. 2005 *Relaciones triangulares de trabajo (subcontratación y/o tercerización).* México.

FIET. 1994 *Teletrabajo. Trabajar y vivir donde queremos.* Ginebra.

—. 1999 *Los sindicatos y el teletrabajo.* Ginebra.

Gauthier, Gustavo. 2006 *Teletrabajo.* Montevideo: FCU.

Giugni, Gino. 2003 *Es necesario, rápido, un (tele) estatuto.* Traducción del original del año anterior. Revista virtual Pistas. Buenos Aires, Instituto Mundo del Trabajo. n. 10.

Hernández Alvarez, Oscar. 1990 *Las organizaciones de los trabajadores rurales en América Latina. Debate laboral.* Lima.

Home Net. 1999 *Cómo utilizar el convenio de la OIT sobre Trabajo a Domicilio.* Ámsterdam.

Lennon, Tony. 1998 El personal eventual y su influencia sobre los trabajadores sindicados. *Revista Internacional del Trabajo.* Ginebra, OIT. n. 1-2, 1998.

OIT. 1990 *Conditions of work digest on telework.* Ginebra.

OIT. 1998 *The sex sector.* Ginebra.

OIT. 1999 *Más allá de la supervivencia. Apoyando la economía informal.* Ginebra.

OIT. 1999 *Los sindicatos y el sector informal: en pos de una estrategia global.* Ginebra. Documento de ACTRAV para el Coloquio Internacional de igual título.

OIT. 2001 *La sindicalización de los no sindicalizados: los/as trabajadores/as de la economía informal y otros/as desplazados/as. Guía para los sindicatos.* Ginebra.

OIT. 2001 *La vida en el trabajo en la economía de la información. Informe sobre el empleo en el mundo.* Ginebra.

OIT. 2002 Los migrantes significan para el sindicalismo un regreso a las fuentes. *Revista de Educación Obrera.* Ginebra.

OIT. 2003 La sindicalización de los trabajadores autónomos. *Revista Trabajo.* Ginebra. n. 46.

OIT. 2004 *El futuro del trabajo y de la calidad en la sociedad de la información: el sector de los medios de comunicación, la cultura y las industrias gráficas.* Ginebra.

OIT. 2005 *Proyecto de Marco Multilateral para las Migraciones.* Ginebra.

OIT. 2006. *Sindicalismo y relación de trabajo. Experiencias de SIVARA y promoción de una Comisión Sindical sobre Trabajo Independiente de la CGTRA.* Buenos Aires: OIT.

OIT. Conferencia Internacional del Trabajo, 77ª. Reunión. 1990 *Promoción del trabajo por cuenta propia.* Informe VII. Ginebra.

OIT. Conferencia Internacional del Trabajo, 78ª. Reunión. 1991 *El dilema del sector no estructurado. Memoria del Director General.* Ginebra.

OIT. Conferencia Internacional del Trabajo, 88ª. Reunión 2000 *Su voz en el trabajo.* Informe I (B). Ginebra.

OIT. Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª. Reunión. 2002. *El trabajo decente y la economía informal.* Informe VI. Ginebra.

OIT. Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª. Reunión. 2004. *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada.* Informe VI. Ginebra.

OIT. Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª. Reunión. 2004 *Organizarse en pos de la justicia social.* Informe I (B). Ginebra.

Ojeda Avilés, Antonio. 2003 La sindicación de los trabajadores autónomos y semiautónomos. En: García Laso, Agustín; Sanguinetti, Wilfredo. *Sindicatos y cambios económicos y sociales.* Universidad de Salamanca; Raymond Editores.

Orsatti, Alvaro. 2006 *Jóvenes trabajadores de delivery y trabajadoras de venta directa. Dos colectivos laborales ante la Recomendación de la OIT sobre la relación de trabajo.*

Orsatti, Alvaro; Calle, Rosario. 2004 *La situación de los trabajadores de la economía informal en el Cono Sur y el Área Andina.* Lima: OIT. Documento de Trabajo, 179. Proyecto OIT/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.

Orsatti, Alvaro; Sánchez, Hilda. 2005 *Mujer y trabajo.* Santiago de Chile: OIT. Multicopiado.

Raso Delgue, Juan. 2003 *La contratación atípica del trabajo.* Montevideo: AMF.

Ríos Navarro, Luis Norberto. 2006 Estructura sindical colombiana: una caracterización. En: *Observatorio de Derechos Laborales.* Medellín: ENS.

Robles, Alberto. 2004 *Buenas prácticas para el reconocimiento del derecho de los trabajadores a la libre circulación en el MERCOSUR.* Lima: OIT. Documento de Trabajo, 181. Proyecto OIT/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.

Rodríguez Calderón, Eduardo. 2004 *Guía educativa sobre cadenas productivas, trabajo a domicilio y organización sindical.* Lima: OIT.

—. 2006 *Consideraciones generales para la ejecución de la Recomendación de la OIT sobre la relación de trabajo.* OIT.

Rostagnol, Susana. 1988 *Las trabajadoras en el servicio doméstico.* Montevideo: CIEDUR.

Tomei, Marisa. 1999 *El trabajo a domicilio en países seleccionados de América Latina: una visión comparativa.* Lima: OIT.

UGT. 2004 *Economía informal, sindicalismo y trabajo decente. Análisis de experiencias en el sindicalismo español.* Madrid.

UNI. 2003 *La revolución global de la movilidad.* Nyon.

Villarroel, Amalia. 2005 *Situación actual comparada de las relaciones laborales en el sector público de nueve países de América Latina.* Lima: OIT. Documento de Trabajo, 198. Proyecto OIT/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.

Este libro
se terminó de imprimir en el
Departamento de Publicaciones de Cinterfor/OIT
en Montevideo, marzo de 2007

Hecho el depósito legal número 338.192/2007

300.03.2007