

**REGULACIÓN DEL TRABAJO EN LA VÍA PÚBLICA  
EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

**Alvaro Orsatti  
Rubèn Gilardi**

**SIEMPRO, Secretaría de Desarrollo Social, 1999**

**INDICE**

**I. ENCUADRE GENERAL.**

**II. APROXIMACIONES AL UNIVERSO DEL TVP**

**II.1 Tipología de situaciones.**

**II.2 Marco cuantitativo.**

**III. NORMAS Y PRÁCTICAS REGULATORIAS DEL TVP.**

**III.1 El período 1983-86.**

**III.2 Estructuras actuales para la regulación.**

**III.3 Normas reguladoras del TVP.**

**III.4 La regulación por el Código Contravencional.**

**III.5 Prácticas regulatorias.**

**IV. DESARROLLO ORGANIZATIVO DEL TVP INDEPENDIENTE.**

**IV.1 Aproximación al universo organizativo.**

**IV.2 Algunas experiencias organizativas.**

**V. CONFLICTOS Y PROPUESTAS EN RELACION AL TVP**

**V.1 Los conflictos sectoriales.**

**V.2 Los conflictos intergubernamentales.**

**V.3 Propuestas recientes.**

**VI. POLITICAS INTEGRALES HACIA EL TVP**

**VI. Algunas conclusiones.**

**VI.2 Recomendaciones de OIT**

**VI.3 Propuestas aplicadas a Argentina,**

## I. ENCUADRE GENERAL

La Ciudad de Buenos Aires, como núcleo central del Gran Buenos Aires (GBA) permanece estabilizada en su densificación poblacional desde hace cincuenta años, en alrededor de tres millones (de acuerdo a los cinco censos de población entre 1947 y 1991). Ello es resultado del avanzado proceso de transición demográfica del país y del detenimiento de la inmigración externa e interna masiva. Por lo tanto, la Ciudad ha alcanzado un relativo equilibrio de su mercado de trabajo en el largo plazo, sin tener manifestaciones de mano de obra excedente, típico de otras grandes ciudades de la región.

En las primeras etapas de rápido crecimiento de la Ciudad, cuando la explosión inmigratoria, parece haber existido un amplio “cuarto sector” de trabajadores no tipificables en una profesión o rama específica, sin empleo fijo, definidos como jornaleros y “personal de fatiga”, disponibles para demandas coyunturales y/o estacionales en la construcción de la infraestructura de la nueva Ciudad y de la agricultura. El tamaño de este colectivo, que en 1914 era mayor que los sectores secundario y terciario por separado, fue rápidamente reabsorbido a través de la expansión simultánea de la pequeña producción urbana de bienes y servicios, del sector público, y de la industria liviana, en un contexto de alto gasto público y consumo privado, derivado de la renta diferencial a escala internacional (Orsatti, 1985). Este proceso alcanzó entonces para dar, durante décadas, razonables inserciones ocupacionales a su población residente y a una parte importante que se desplazaba desde el resto del área metropolitana. La característica relativamente extensiva del modelo productivo aumentaba los márgenes de absorción poblacional.

En este escenario de largo plazo, los estudios contemporáneos sobre marginalidad social en el área reflejaban situaciones razonables de bienestar de la población, con muy bajas proporciones de hogares en situación de pobreza (por ejemplo, las estimaciones de la CEPAL para el GBA, del 5% en 1970). Asimismo, a partir de la difusión del concepto desarrollado por OIT sobre informalidad, es decir, una forma de producir vinculada a la pequeña escala, con baja productividad, e inestabilidad y desprotección social para sus trabajadores, los estudios aplicados a Argentina tendieron a encontrar, en términos relativos a otros países, una menor autonomía y brecha de ingresos (y de productividad) respecto de la economía formal, y en general una característica más demandada de los bienes y servicios provistos por este conjunto. En los años ochenta y noventa, este panorama fue modificándose, hacia un agravamiento generalizado de las condiciones sociales y laborales, como resultado de la trayectoria seguida por la economía local, marcada en este periodo por la eclosión de sus irresueltos problemas de productividad y competitividad, confrontados ahora por la mayor globalización y por los nuevos enfoques reformistas basados en la apertura y la desregulación (1)

Asumiendo tales especificidades del caso argentino, este estudio se centró en un aspecto a priori típico de la informalidad en grandes ciudades: el trabajo en la vía pública (en adelante, TVP). Una motivación básica fue la evidencia de un ciclo, iniciado a mediados de los años ochenta, de diversas formas y combinaciones de conflictos entre los sectores sociales involucrados (trabajadores, vecinos, empresarios), generalmente a través de sus propias organizaciones, y los gobiernos de la Ciudad y del ámbito nacional. Estos episodios tienen como sustrato general los mayores márgenes de expresión típicos de la democracia política, y del cambio de estado previo desde el autoritarismo, pero también son resultado de la lucha por el espacio público que se acrecienta en periodos de rápida reestructuración económica con cambios en la demanda de trabajo y agravamientos de las condiciones sociales. Ello ha traído una falta de adecuación entre las políticas regulatorias vigentes. En este escenario, emergen nuevos conflictos entre la población que necesita ejercer su derecho a trabajar, el propio gobierno, embarcado en un nuevo proceso de aprovechamiento económico de la Ciudad para el capital privado (la “ciudad-negocio” y privatizada), el resto de los empresarios formales, y los ciudadanos (vecinos, transeúntes) en general. El cambio de la estructura de gobierno de la Ciudad hacia una mayor autonomía también ha incorporado conflictos con el Estado nacional. Finalmente, un marco global de este fenómeno también ha sido el crecimiento de la violencia callejera y el cuestionamiento a la política de seguridad, que ha llevado incluso a la aparición de un nuevo concepto: los “oficios de riesgo” (2).

La investigación fue básicamente descriptiva, con base en una revisión periodística y entrevistas a informantes claves. Se establecieron dos ejes de análisis principales: la caracterización de TVP efectivamente observable en la Ciudad, desde la perspectiva laboral, y las políticas regulatorias desarrolladas desde el gobierno local vinculadas directa o indirectamente con aquellos grupos ocupacionales. Este aspecto regulatorio sintetiza al conjunto de políticas públicas aplicadas en materia del TVP, dada la casi inexistencia de otras manifestaciones en el campo del apoyo productivo y del bienestar social. Adicionalmente, también se ha incluido una atención específica a formas organizativas autogeneradas por los TVP.

Se utilizó un criterio amplio de inclusión de formas del TVP, englobando toda actividad económica realizada en espacios públicos, incluyendo los concesionados-privatizados, como calles, áreas verdes, ferias francas y mercados, estadios deportivos, vehículos para el transporte colectivo de pasajeros (trenes, omnibus, subterráneos). Se privilegió así la dimensión lugar de trabajo, por considerarse que este enfoque es el apropiado para enfatizar una perspectiva integral de la regulación desde las políticas metropolitanas en su conjunto. Los espacios públicos son un ámbito particular de trabajo, tan atípico como el propio domicilio y el hogar particular (en el caso del empleo doméstico remunerado), frente al empleo habitual realizado en locales privados o públicos. En esta dirección va la perspectiva del derecho individual y colectivo de trabajo, cuando define lugar de trabajo de manera flexible (un vehículo, un

sitio), para luego aplicar los criterios generales sobre relaciones laborales, negociación colectiva y organización que de ello se derivan.

Simultáneamente, la dinámica productiva de las grandes ciudades resultante de las tendencias de transformación, complejiza permanentemente las expresiones económicas y laborales, con el resultado de un continuo rezago en materia de políticas e instrumentos regulatorios. También es perceptible una mayor organización colectiva, (o una superior visibilidad pública de ésta), tanto desde la categoría ciudadana como desde la de productores o trabajadores.

El estudio se enmarca en la perspectiva del análisis de las políticas públicas, en el sentido planteado por Oszlak (1991): las relaciones entre el Estado y la sociedad vinculadas a los mecanismos de formulación e implementación de políticas públicas, no en el nivel macrosocial sino en un contexto social específico, concreto y cotidiano, recortando actores o unidades de análisis (fracciones de clase, organizaciones, organismos públicos, grupos de interés, comunidad local), en vez de concentrarse en “los grandes actores”. Por esta vía, puede examinarse el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones frente a las cuales el Estado y otros actores toman posición. El objetivo es establecer de manera detallada y dinámica cómo y por qué un complejo conjunto de actores se moviliza en torno a ciertas cuestiones: se reconstruye la dinámica de conflictos, coaliciones, escisiones, empleo de recursos, grados relativos de autonomía y poder de “actores” (incluyendo a las distintas unidades del Estado), a lo largo de un proceso delimitado por la aparición y dilucidación de una cuestión socialmente problematizada (4).

Un concepto clave vinculado a esta perspectiva, es el del derecho al espacio, como derecho al goce de oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda o actividad. Este dominio permite el usufructo de los bienes implantados sobre el mismo, pero también el acceso a otros bienes y servicios por la relación espacial entre éstos y el lugar de residencia o actividad. Son externalidades ligadas a la localización de la vivienda o la infraestructura económica (educación, recreación, fuente de trabajo, atención de la salud, transporte, servicios públicos). La distribución geográfica desigual hace variar las posibilidades de acceso. Existe un valor diferencial del espacio urbano. La tierra urbana adquiere valor en función de su acceso a oportunidades económicas y al goce o disposición de ciertos bienes y servicios. El derecho al espacio se ejerce sobre bienes desigualmente situados respecto del acceso a oportunidades económicas o a la satisfacción de necesidades de la vida material. La estructura espacial urbana tiende a reproducir y yuxtaponerse a la estructura social. La inserción en el espacio y las formas en que ella ocurre definen en gran medida las condiciones básicas de la vida material: vivienda, transporte, oportunidades ocupacionales. Además del valor económico, el espacio posee también valores estratégicos, simbólicos y ecológicos. Capacidad de fijar el lugar de residencia o localización de la actividad económica dentro del espacio. Los distintos sectores de la población tienen diferentes títulos para

el ejercicio del derecho, existiendo un gradiente que va desde la propiedad privada hasta la ocupación ilegal amparada o tolerada, pasando por otras modalidades de acceso a bienes espacialmente inscriptos (comodato, usufructo, tenencia precaria, locación, depósito), según el código civil y comercial.

La investigación encontró un complejo escenario de TVP. Por un lado, parte de la actividad económica en los espacios públicos de la Ciudad está controlada por grupos económicos, para desarrollar su estrategia de comercialización. Desde este punto de partida, una proporción considerable de los trabajadores independientes, en la práctica tienen relaciones de subordinación, y no de autonomía, según una clásica diferenciación al interior de la informalidad. Por otro, el estudio detectó situaciones laborales caracterizadas directamente por trabajo subordinado encubierto como independiente, a través de la subcontratación comercial u otras formas de ocultamiento, en aplicación de una estrategia dirigida a ahorrar una porción del costo laboral legal derivado de la utilización de trabajo en relación de dependencia en condiciones contractuales típicas. En este sentido, podría afirmarse que el TVP de la Ciudad se ha “renovado” con nuevas-viejas formas. Paralelamente, también en el campo organizativo se encontraron casos sospechados de ser construcciones fomentadas directamente por los grupos empresarios, con objetivos subalternos.

## NOTAS

(1) Lo característico de los años noventa ha sido un simultáneo gran crecimiento del desempleo abierto, del trabajo parcial (vinculado al subempleo visible) y de la precariedad (en el sentido de inestabilidad laboral y desprotección social) de los asalariados del sector privado y público. El aumento global de precariedad se ha concentrado en ocupaciones asalariadas en microempresas (la mayor parte informales), al ser estos puestos los de mayor incremento y tener la mayor incidencia estructural de desprotección. Por lo tanto, en este punto tienden a coincidir en importancia los fenómenos de informalidad y precariedad, aún cuando el agravamiento relativo es mayor en las empresas formales y en el sector público.

El resto de la informalidad, es decir las unidades productivas de tipo familiar sin empleo asalariado, han caído fuertemente en los últimos años, seguramente en vinculación con el proceso de modernización de sectores como el comercio y los servicios, en los cuales la “industrialización” avanza por sobre los almacenes, carnicerías y pequeños talleres de reparación y otros servicios. Como resultado, el total de la informalidad ha descendido en los años noventa a la situación de comienzos de los ochenta, convirtiéndose en un factor globalmente no dinámico en la absorción de mano de obra, a pesar del alto desempleo abierto.

(2) OIT (1996) ha señalado que el escenario general en las grandes ciudades es de una reducción en el tiempo de la superficie disponible para la economía informal y los TVP) que se reduce en el tiempo, por la creciente valorización de los terrenos para usos económicos que, por ejemplo, dificulta la opción de construcción de infraestructura para alojar a aquellos trabajadores en esquemas superiores a los espontáneos actuales. .

Respecto de la violencia en la calle, se ha señalado que una de sus formas más recientes consiste en un “peaje” entre quienes trabajan en la vía pública como repartidores, distribuidores, vendedores, carteros. Algunas empresas han comenzado a custodiar a sus propios

trabajadores, proporcionándoles vehículos para evitar que les roben en la puerta de la planta (Pérez, 1999).

(3) Oszlak aplica su metodología al periodo de gobierno militar de 1976-83, en cuanto éste intentó recomponer la sociedad argentina mediante profundas transformaciones que incluyeron el espacio urbano, al traer las reformas restricciones reales o potenciales a la radicación urbana de distintos segmentos de los sectores populares.

En este marco, los tres supuestos esenciales de la concepción neoconservadora fueron la regulación social a través del mercado, el papel subsidiario del Estado, y la desactivación de la acción colectiva. Se cuestionó la forma de apropiación y uso del suelo en el Gran Buenos Aires, en cuanto a la erradicación de villas, la construcción de autopistas, la ampliación de espacios verdes (cinturón ecológico), y la relocalización de industrias. Ello incluyó una nueva legislación sobre locaciones urbanas y diversos tipos de reglamentaciones especiales, que suprimieron privilegios, y establecieron barreras de acceso económico a la construcción o locación de viviendas económicas. El resultado esperado era un desplazamiento poblacional del centro a la periferia del área, durante el cual la población era forzada a procurarse nuevas viviendas y servicios colectivos. Los pobres eran considerados como amenaza latente. Se trataba de liberar a la ciudad del cordón popular, descompromiendo políticamente el área, dispersándolos geográficamente y reduciéndolos en su capacidad de expresión y descompromiendo políticamente el área. Esto provocó una lucha social por el derecho al espacio, en la cual el Estado apeló a cuatro recursos: coerción, información (incertidumbre), legitimidad (o recursos ideológicos, manipulación, estigmatización y exaltación de la legitimidad de los operativos, dignidad, higiene, estética), y bienes y servicios económicos.

## II. APROXIMACIONES AL UNIVERSO DEL TVP

En esta sección se plantean dos formas de dimensionamiento del TVP, tal como se lo encuentra en la Ciudad de Buenos Aires: una tipología, que enfatiza el componente autonomía-subordinación, y un ejercicio cuantitativo, que parte del conjunto del trabajo independiente captado estadísticamente en ésta área por el sector público argentino.

### II.1 Tipología de situaciones.

A partir de la observación directa y otras referencias, se encuentra una gran heterogeneidad en el TVP de la Ciudad. Esta diversidad es mayor o menor según lo amplio que sea el criterio para definir trabajo en espacios públicos.

Un primer anillo prototípico es el de los trabajadores ambulantes, que venden bienes y servicios sin un local físico, aunque tendiendo a mantener una ubicación permanente en el espacio de la Ciudad. Es el caso de vendedores de pequeños objetos en un lienzo o mesita móvil, el de los vendedores de periódicos en la modalidad “canillitas” (con un nuevo auge, a partir de estrategias de comercialización de las propias empresas editoras), y el de vendedores de servicios personales (lustradores de zapatos, cuidadores de vehículos, limpiaparabrisas, músicos y otros artistas ambulantes).

Un segundo colectivo es el de los trabajadores semifijos, con instalaciones móviles que pueden considerarse en sí mismos un local o establecimiento. Es el caso de vendedores de menudencias en las cercanías de las estaciones de transporte de pasajeros, y de los artesanos y libreros en espacios verdes.

Un tercer grupo es el de quienes tienen instalaciones callejeras claramente definidas por la autoridad, como los puestos de venta de diarios y revistas y de flores. En este grupo también podría incluirse a los feriantes, con localización internada dentro de un espacio público, como lo son las plazas y mercados.

Otras dos situaciones laborales diferenciadas son los trabajadores sexuales (también denominados sexoservidores), en el sentido de que la calle es el lugar de oferta, y los recogedores de basura, en cuanto la calle es el lugar de búsqueda de objetos con valor económico, para una posterior comercialización.

Finalmente, también debe incluirse diversas manifestaciones de mendicidad, que presentan rasgos laborales, incluyendo los “chicos de-en la calle”.

En una interpretación más amplia del TVP, podrían agregarse otras dos situaciones:

- los trabajadores del transporte, que utilizan la vía pública para un permanente desplazamiento físico, que es consustancial a su tarea. Debería partirse de los trabajadores del transporte individual de pasajeros (taxis, remises) en busca del cliente entre los peatones, pero el criterio llevaría también a incluir los “mensajeros”, repartidores de encomiendas, fleteros y transportistas en general. A favor de este criterio puede señalarse la importante presencia de trabajadores autónomos en estos grupos. Asimismo, podría señalarse también que los especialistas jurídico-laborales consideran a un vehículo, por ejemplo, un taxi, como lugar de trabajo o establecimiento.

- los vendedores “puerta a puerta”, cuyo desplazamiento es en función de la búsqueda de contactos con el cliente en el hogar particular. En esta forma laboral peculiar del trabajo femenino, de gran dinamismo en los años noventa, las denominadas consultoras, demostradoras, asociadas o líderes, no están formalmente vinculadas a la empresa. Su tarea es vender, entregar y cobrar, quedándose con una comisión del valor de la venta equivalente al impuesto al valor agregado, teniendo en cuenta que no se utiliza factura. En una versión ampliada, el sistema multilineal, las trabajadoras tienen a su vez revendedoras, a las cuales les cobran un porcentaje adicional. Existe también una forma vinculada de reuniones grupales, denominada party plan. Es un típico ingreso complementario al del jefe de hogar, por amas de casa. Los productos vendidos están dirigidos a sectores medios y medio-bajos, e incluye a las propias trabajadoras como compradoras. Este sistema estaría extendido, según estimaciones, a un conjunto poblacional de gran magnitud y de alta rotación (1). Al igual que en el caso anterior, la aplicación de este criterio llevaría a incluir a otros promotores, como los viajantes de comercio o los visitantes médicos, cuyo contacto de venta son directamente los establecimientos comerciales.

En esta enumeración, no se prejuzga sobre la condición autónoma o subordinada del TVP, en cuanto al grado de vinculación con la economía formal. Un aspecto central de las relaciones subordinadas es la referida a situaciones de simulación de trabajo dependiente como independiente por parte de empleadores que así reducen su costo laboral. En materia de trabajo asalariado fraudulento, la doctrina y jurisprudencia laboral de Argentina ha alcanzado un desarrollo relativamente importante en esta materia, recogido en Fernández Madrid y otros (1993). Un enfoque complementario es el de Gilardi (1996), centrado en las diversas formas de subcontratación, realizado como parte de la nueva iniciativa de OIT por establecer la categoría de trabajador en régimen de subcontratación (ver VI).

Partiendo de la evidencia sobre el escaso papel que cumple la forma en los contratos de trabajo (2), se ha avanzado en tipificar uno de los fraudes laborales: el disimulo de un contrato de trabajo haciendo pasar al dependiente por autónomo, pudiendo existir un contrato de naturaleza comercial o civil. Se considera una definición estricta de trabajador independiente, según la cual éste trabaja para sí mismo en lo que podría denominarse autopatrón, con autonomía de gestión, autoorganización de su labor, y asumiendo los riesgos económicos

de su actividad. La falsedad se produce cuando se dan una serie de elementos opuestos a esta caracterización.

Un caso clásico de fraude es el que se desarrolla en el marco de cooperativas de trabajo, cuando éstas disimulan la prestación de servicios remunerados bajo la figura de socios autónomos. Otro ejemplo sobre el que hay bastantes antecedentes es el que involucra a profesionales liberales, cuando su ejercicio se desarrolla como colaboración permanente, a través de un vínculo continuado con otra persona, lo que lo obliga a acatar y cumplir sus órdenes, aunque no exista dependencia técnica, y sin tener relevancia el hecho de considerar honorarios a las periódicas entregas de dinero que se le efectúan. Es el caso de médicos a quienes se les pone a su disposición el consultorio e instrumental, se estipulan los aranceles que debe cobrar, y se les prohíbe la derivación de pacientes a otros institutos para la realización de análisis.

Una situación extrema de trabajo asalariado simulado es el sexoservicio en locales cerrados, con manifestaciones laborales que pueden aproximarse incluso a la figura del trabajo esclavo.

El empleo asalariado está presente de manera frecuente en inserciones laborales efectivamente desarrolladas en la vía pública de la Ciudad, por ejemplo:

- venta de diversos bienes, libre o mediante concesión, en el interior de vehículos (sobre todo trenes), y en locales al aire libre (estadios deportivos). Tradicionalmente, el gobierno de la Ciudad había tenido problemas de competencia respecto del control de la venta ambulante con empresas o áreas públicas de servicios instaladas en su territorio, pero pertenecientes a la esfera nacional, como los ferrocarriles y los puertos. Su creciente privatización trae ahora nuevas estrategias empresariales independientes, incluyendo un enfoque basado en la concesión, similar al que siempre han desarrollado los clubes deportivos. Las nuevas firmas han asegurado, en notas periodísticas, que cuidan los aspectos bromatológicos y estéticos, aunque reconocen que existen violaciones por parte de vendedores independientes.
- promoción de teléfonos celulares, servicios de medicina prepaga y periódicos en la vía pública. Las empresas telefónicas también recurren a este método para distribuir tarjetas magnéticas, colocándolas a un costo superior al establecido, para cubrir el gasto de intermediación.
- venta de diversos productos por fundaciones autorizadas, que emplean personal contratado precariamente en vez de utilizar la mano de obra voluntaria que los caracteriza (3).
- venta de alimentos, como los panchos y la garrapiñada, por parte de proveedores organizados, que subcontratan personal. El empresario "adjudica" el puesto y luego lo protege del control policial, mediante un sistema de avisadores con teléfonos portátiles. En ciertas líneas distribuye la mercadería directamente en el puesto, mediante motocicletas. En esta relación, los

vendedores pueden aportar su propio pequeño vehículo o estructura para la venta callejera.

- venta de periódicos en puestos callejeros, con participación de ayudantes falsos socios.

Contra la opinión de los tradicionales sindicatos del sector, que han sostenido que el ayudante de una parada de diarios y revistas es un trabajador autónomo, de igual jerarquía que el titular, la justicia se ha pronunciado en el sentido de que estos trabajadores están vinculados a una verdadera empresa, que es la parada, cuyo titular es un empresario al que cabe atribuirle el papel de empleador. El ayudante presta servicios para dicho titular, sin la existencia de vínculos asociativos, sin interés económico en la parada, y sin pretensiones sobre la propiedad de parte de ese bien.

- el servicio personal de transporte mediante taxis y remises, donde también puede disimularse la relación de dependencia. Por ejemplo, en el negocio de la remisería, de creciente desarrollo en los últimos años a partir de su desregulación, se observan características de dependencia similares a las analizadas para otras ocupaciones: horarios, porcentaje, precio establecido por la agencia, cuidado de la limpieza e imagen del vehículo. En este marco, se presentan varias situaciones diferenciadas, según que el trabajador utilice su propio auto o el de la agencia. Asimismo, existen gradaciones sobre el compromiso de quienes trabajan con su auto en cuanto a los elementos mencionados.

La mencionada doctrina y jurisprudencia ha incursionado también en el campo de la venta ambulante fraudulenta, para lo cual ha ubicado a los siguientes elementos como característicos:

- recibir ropa y útiles de trabajo, especialmente si identifican una empresa o marca.
- vender exclusivamente ciertas mercaderías de un comerciante principal.
- no comprometer fondos propios.
- tener un margen preestablecido de ganancias.
- poder restituir la mercadería no vendida.
- utilizar triciclo, carro o un pequeño puesto aportado por otro.

Un ejemplo prototípico es el de los vendedores ambulantes de café, a quienes se les proporciona uniforme, gorra, termos y mochila, así como el producto a vender, con el nombre del expendedor. La mercadería es entregada sin riesgos económicos, y sujeta a devolución en la parte no vendida, percibiendo un porcentaje por la efectivamente comercializada.

Otra situación se refiere a oficios manuales como los fleteros y repartidores de encomiendas. En estos casos, inclusive la utilización de un vehículo propio, o la realización de gastos vinculados a la actividad no son elementos determinantes, si en paralelo se está poniendo diariamente la capacidad laboral, y el

mencionado transporte a disposición de otra persona, la cual además fija zonas, itinerarios y listas de clientes.

En diversos fallos, se ha avanzado incluso en la siguiente precisión, respecto del caso de un falso socio de un concesionario de venta de alimentos y bebidas en un cine, que puede generalizarse: para que quede de manifiesto la existencia de un contrato, no es imprescindible la determinación de un horario y asistencia estrictos, porque ésta es una facultad del empleador, que puede o no usar a su voluntad. El hecho de que el falso autónomo sea responsable de la mercadería recibida y deba guardarla, perfecciona aún más el contrato laboral, pues acrece las obligaciones hacia el dador de trabajo.

Respecto de la subcontratación, una persona puede ser subcontrada directamente, como asalariado de un contratista, como contratista por un intermediario, o puede ser dependiente, sin ser asalariado, de una empresa usuaria. Los contratos o subcontratos pueden ser de concesión, de distribución, de mandato comercial y de locación de obra o de cosas. Por estas vías, también pueden disimularse relaciones de dependencia, no quedando encuadradas en el código laboral, sino en el civil y comercial.

En el cuadro 1 adjunto se sintetizan y combinan las dos clasificaciones de TVP presentadas hasta aquí, es decir la general y la que enfatiza relaciones asalariadas explícitas o implícitas. Desde esta perspectiva, la mitad de las situaciones identificadas pueden contener empleo asalariado de uno u otro tipo, por lo que buena parte del TVP pertenece directamente al campo clásico de la administración del trabajo, focalizado en las relaciones laborales asalariadas.

## **II.2 Marco cuantitativo.**

Las estadísticas sobre el trabajo independiente en Argentina, al plantearse en marcos de análisis referidos a la informalidad, incluyen a otros componentes como los asalariados de las microempresas y el empleo doméstico remunerado. Para disponer de un encuadre cuantitativo general para esta investigación, se optó entonces por considerar a la totalidad del trabajo independiente, aunque diferenciando en su interior el corte formal-informal. Se utilizó la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, recortando la Ciudad de Buenos Aires de la muestra correspondiente al conjunto del Gran Buenos Aires, operación que es admitida por la oficina estadística, al mantener representatividad. La información correspondió a la onda de octubre de 1997 (4).

El cuadro 2 permite estimar que sobre 350000 trabajadores independientes, el 68% podría considerarse informales (240000), casi la mitad de los cuales (113000) son cuentas propia unipersonales con local. El segundo subgrupo en importancia (58000) se compone de microempresarios. Los dos restantes son de tamaño similar (35000), y corresponden a cuentas propia unipersonales sin local y titulares de empresas familiares, la mayor parte con local.

Estas medidas proporcionan un primer marco para ubicar el tamaño del TVP, si se considera la falta de local como indicador aproximado: se encuentran en tal situación 38000 personas, equivalente al 16% del trabajo independiente adjudicado al universo informal. A su vez, el 90% de este grupo trabaja de manera unipersonal.

Este criterio clasificatorio no alcanza a identificar diversas formas contractuales, o directamente fraudulentas como las que se analizaron en la sección anterior, que podrían estar siendo registradas entre los cuenta propia unipersonales sin local.

Un aspecto adicional de interés para este estudio, es el de la efectiva capacidad del sistema estadístico nacional para captar el TVP. Al respecto:

- la misión de operativos estadísticos como los censos de población y las encuestas a hogares es captar la totalidad de inserciones ocupacionales, independiente de su condición legal o ilegal, lo cual está protegido por la figura del secreto estadístico. Si bien el encuestador tiene la misión de ubicar la declaración del encuestado dentro de un esquema clasificatorio predeterminado, éste es lo suficientemente detallado como para reflejar situaciones atípicas como las del trabajo independiente.
- los criterios clasificatorios de la ocupación incluyen un agrupamiento para los vendedores ambulantes o callejeros no calificados, mencionándose explícitamente a los “bagalleros”, los “botelleros, cartoneros y papeleros”, y los vendedores de cosméticos a domicilio. Asimismo, otro agrupamiento referido a trabajadores del cuidado y la atención de personas incorpora las ocupaciones de alternadora/prostituta y prostituto/travesti. Estos detalles no son publicados, sino subsumidos en clasificaciones mucho más agregadas.

Con estas posibilidades de medición más detallada de las ocupaciones, se practicó un ejercicio estimativo de los vendedores ambulantes, utilizando los microdatos de la misma fuente estadística, se identificaron 8000 trabajadores así clasificados, de los cuales la mayor parte (5000) declaraban ser asalariados. Un tercio de las ocupaciones son de venta a domicilio (entre los cuales, a su vez, la mitad se identifica como empleados de la firma de cosméticos Avón). Más de un 10% adicional se declaran cartoneros-botelleros, y el resto se reparte entre quienes se dedican a la venta callejera de diversos productos (de granja, café, pan, golosinas, textiles, juguetes, “chucherías”, “cualquier cosa”).

Sobre esta base cuantitativa, pueden incorporarse otras estimaciones obtenidas de diversas fuentes, referidas estrictamente a diversos tipos de TVP.

La cifra más frecuente señalada por las autoridades y el sector empresario establecido, en el debate sobre este tema desarrollado durante los años

noventa, es de 5000-6000 puestos fijos o semifijos de vendedores en toda la Ciudad (con un trabajador adicional cada dos puestos), teniendo en cuenta una proporción de 10 ó 12 a 1 respecto de las situaciones legales, medidas a través del número de permisos.

Para el área específica del Once, uno de los escenarios más visibles y conflictivos, la Municipalidad ha calculado 700 puestos, de los cuales menos del 10% tenían permiso. Las autoridades también han señalado que existe un comercio ilegal de fin de semana, que se instala en plazas y barrios. Por ejemplo, en Plaza Francia coexisten dos ferias de artesanos, una legal con 140 puestos y otra ilegal con 100 adicionales.

Otros datos dispersos, recogidos de información periodística y de las propias evaluaciones de las autoridades de la Ciudad y de las organizaciones, son los siguientes:

- 7000 puestos de venta de diarios y revistas, que implican un número mayor de trabajadores, por la existencia de los mencionados ayudantes.
- 2000 puestos de flores, incluyendo los no autorizados.
- 2000 trabajadores en los estadios de fútbol los fines de semana.
- casi 2000 artesanos y libreros en los parques y plazas autorizadas.
- hasta 5000 trabajadoras sexuales que contactan en la calle.
- más de 2000 recogedores de basura.
- 150 "protectores".
- 200 chicos limpiaparabrisas y malabaristas.

Por lo tanto, el colectivo bajo análisis podría alcanzar a alrededor de 15.000 personas, magnitud muy superior al ejercicio con base en los microdatos. Por lo demás, es dificultosa la comparación, teniendo en cuenta factores como el doble empleo, o directamente la subdeclaración por parte de los propios trabajadores, cuando desarrollan ocupaciones semilegales o así autovisualizadas.

Asimismo, las estimaciones en el tiempo (de los empresarios y de las autoridades de la Ciudad) en cuanto a las manifestaciones más comunes (la venta ambulante típica) tienden a mostrar cierto crecimiento, en el marco de una estabilidad relativa. El elemento más dinámico sería entonces el del trabajo independiente fraudulento, reflejando nuevas estrategias empresarias de comercialización. En dirección contraria, también podría mencionarse el nuevo auge del "vending", o máquinas expendedoras en rubros como el café, gaseosas y alimentos, en espacios abiertos, que se difundió sólo a partir de la estabilidad de precios, por sus características.

Siempre en una perspectiva cuantitativa, aunque ahora referida a valores monetarios, se ha calculado oficialmente (la última vez en 1997) que la evasión impositiva derivada de la venta ambulante sería superior a los 100 millones de pesos/dólares anuales. Igual cifra se utiliza para dimensionar la pérdida

ocasionada a los concesionarios del negocio de la basura su componente clandestino.

La Federación de Comercio de Buenos Aires realizó en 1999 un estudio sobre la venta callejera, estimando que reúne a 5000 vendedores (600 en avenidas y cruces), con una movilización de 350 millones de pesos anuales, equivalente al 30% de los ingresos del comercio tradicional. La facturación mensual de los vendedores ambulantes es del orden de los 6000 pesos, contra 20000 del pequeño comercio. La evasión sería de 100 millones, desglosado en 75 de IVA, 25 de ingresos brutos y 15 de otros impuestos y cargas sociales. Este monto equivale al 30% de los ingresos del comercio tradicional. Se estima en 15000 los puestos de trabajo perdidos por el desvío de ventas hacia el comercio ambulante.

En un estudio sobre los vendedores callejeros subordinados (Dandan, 1999), se ha encontrado que su monto de venta diaria es de entre 200 y 300 pesos, dependiendo la localización, reteniendo el 10% de ese total. Estos vendedores deben desarmar hasta diez veces su puesto por día, ante las redadas policiales, y pueden perder hasta tres paquetes semanales de venta, pero su costo está incorporado al cálculo de ganancias.

En el caso de los vendedores autónomos, se ha calculado un ingreso de hasta 140 pesos, aunque sujeto a un descuento de 60\$ para el pago de la protección (100\$ en el microcentro).

De todas formas, el problema de la evasión en la Ciudad excede ampliamente al TVP bajo análisis. La propia Municipalidad ha señalado, en los años noventa, un aspecto más amplio de la ilegalidad parcial de la pequeña producción. Según sus cálculos, 60.000 establecimientos, casi todos pequeños, no tenían habilitación ni pagaban impuestos. Esta cantidad equivalía al 30% de los 200.000 locales en actividad. Las actividades más frecuentes eran videojuegos, canchas de paddle y papifutbol, jardines de infantes, geriátricos. Se estimaba una pérdida de 8 millones de dolares mensuales por impuestos no aportados.

## **CUADRO 1**

### **TIPOS DE TRABAJADORES EN LA VIA PUBLICA IDENTIFICADOS EN EL ESTUDIO**

## **A. INDEPENDIENTES**

1. VENDEDORES EN LA VIA PUBLICA  
Tradicionalmente permitidos, con regulación.

BARATIJAS  
MENUDECIAS  
FLORES  
GOLOSINAS Y OTROS ALIMENTOS

Caso especial : DISCAPACITADOS

2. VENDEDORES EN PLAZAS Y PARQUES  
Tradicionalmente permitidos, con regulación.

ARTESANOS  
LIBREROS  
FILATELIA-NUMISMATICA  
FOTOGRAFOS  
DIBUJANTES

3. FERIANTES  
En Ferias Francas  
Con permisos.

4. TITULARES DE PUESTOS FIJOS DE VENTA DE PERIODICOS Y REVISTAS  
Regulados hasta 1999 por el Ministerio de Trabajo, trasladado actualmente a la Ciudad (en suspenso).

5. VENDEDORES EN MERCADO DE PULGAS  
EX MERCADO DORREGO  
Con permisos

6. RECOGEDORES DE BASURA  
Ilegal. Con situaciones legales derivadas de acuerdos con los vecinos.

7. VENTA SEXUAL EN LA VIA PUBLICA  
Autorizado primero y luego prohibido en 1998/9 por el Codigo Contravencional. Tolerado en la práctica

8. LUSTRADORES DE CALZADO  
Tradicionalmente permitido, con regulación.

9. CUIDADORES DE VEHICULOS EN LA VIA PUBLICA  
Tradicionalmente permitidos, con regulación.  
Contravención a partir de 1999 en los casos no autorizados.

10. LIMPIADORES DE VECHIUCULOS EN LA VIA PUBLICA

Contravención a partir de 1999

11.ARTISTAS

(música, teatro, danza)

- con permisos.
- "a la gorra".

**B. ASALARIADOS Y SUBCONTRATISTAS  
(La mayor parte encubiertos)**

12.VENEDORES EN LA VIA PUBLICA

Tradicionalmente permitidos, con regulación.

PANCHEROS

CHORIPANEROS

GARRAPIÑEROS

CAFETEROS

HELADEROS

PERIODICOS ("canillita")

TARJETEROS (teléfonos)

PROMOTORES

(celulares, medicina prepaga, canales de cable)

14. FALSOS SOCIOS DE PUESTOS DE PERIODICOS

15. VENEDORES POR CUENTA DE FUNDACIONES DE BIEN PUBLICA

Permisos puntuales

Caso especial: discapacitados.

16.ARTISTAS

(música, teatro, danza)

Contratados por empresas privadas

17.VENEDORES VINCULADOS A

CONCESIONARIOS DE ESPACIOS

Con permisos

- EN VEHICULOS (TRENES, SUBTERRANEOS)
- EN ESTADIOS DEPORTIVOS

**CUADRO 2**

**ESTIMACION DEL TRABAJO INDEPENDIENTE EN LA CIUDAD DE BUENOS  
AIRES SEGÚN ESTRATOS FORMAL E INFORMAL**

**1997**

TOTAL  
354000

**1. TOTAL DEL ESTRATO INFORMAL  
240000**

- CUENTAS PROPIA NO PROFESIONALES  
UNIPERSONALES  
SIN LOCAL  
34000

- CUENTAS PROPIA NO PROFESIONALES  
UNIPERSONALES  
CON LOCAL  
113000

- CUENTAS PROPIA NO PROFESIONALES  
EMPRESAS FAMILIARES  
DE HASTA CINCO OCUPADOS  
35000  
31000 con local y 4000 sin local

- EMPLEADORES NO PROFESIONALES  
EMPRESAS CON ASALARIADOS  
DE HASTA CINCO OCUPADOS  
58000

**2. TOTAL DEL ESTRATO FORMAL  
114000**

- CUENTAS PROPIA PROFESIONALES  
63000  
42000 unipersonales con local  
18000 en empresas familiares (hasta 5) con local

- EMPLEADORES PROFESIONALES  
EMPRESAS MICRO Y PEQUEÑAS  
CON ASALARIADOS  
HASTA QUINCE OCUPADOS  
51000  
20.000 en empresas hasta 5  
31000 en empresas entre 6 y 15 ocupados

FUENTE: en base a EPH-INDEC, octubre 1997

**NOTAS**

(1) Esta estrategia empresarial comenzó en el país en 1969 con Via Valrossa, actualmente se extiende a casi veinte empresas de distintos ramos: cosméticos, envases, ollas, limpieza, suplementos nutricionales. Están agrupadas en la Cámara Argentina de Venta Directa (CAVEDI), con un giro de 1000 millones de dólares.

(2) En la legislación laboral del país, la forma desempeña un papel insignificante, habiendo, en principio, libertad de formas. Ello implica que las partes pueden escoger tanto la verbal como la escrita, excepto contratos atípicos, como los por tiempo determinado y eventuales, para los que se exige la forma escrita. Lo habitual es que el contrato se formalice verbalmente, como expresión autónoma de la voluntad enmarcada por las normas imperativas que constituyen el orden público laboral. Lo decisivo es la prestación del trabajo. Aun siendo nulos los contratos por falta o defecto de forma, si el trabajo fue realizado efectivamente se le aplica a la relación toda la normativa proveniente de la ley o del convenio colectivo.

Las dificultades en la prueba quedan sensiblemente reducidas, ya que el hecho de la prestación de servicios hace presumir la existencia de un contrato de trabajo, salvo la demostración en contrario que efectúe quien niega su concertación.

La calificación que las partes dan al contrato, por error o por pretender simular otra figura, carece de relevancia para encuadrarlo jurídicamente. Se estará frente a un contrato de trabajo toda vez que sus elementos configurantes surjan de los hechos probados. No importa la denominación de la relación jurídica indicada por las partes, ni los alcances que las mismas le otorgan, sino su contenido real. La presunción se basa en el hecho de que cuando la prestación de servicios se realiza para una empresa privada, por lo general se cumple bajo relación de dependencia.

(3) Existe bastante consenso en que la gran cantidad de fundaciones creadas desde la sanción de la ley específica hace pensar que bajo su calificación se esconden asociaciones, para eludir la estructura propia de éstas y sus organismos naturales (Cahìan, 1995).

(4) Se recurrió al criterio empírico tradicional de medición de la informalidad laboral, con algunos cambios: 1. con relación al tamaño de las unidades económicas, se diferenciò la situación unipersonal de la micro (2 a 5 ocupados) y se agregó también el estrato pequeño (6 a 15); 2. se extendió el criterio de excluir a los ocupados con calificación profesional en su puesto de trabajo de los cuenta propia a los empleadores; 3. se diferenciò a los trabajadores informales según declaren tener o no local. 4. se excluyó a los cuenta propia que realizan tareas domésticas remuneradas y a los ayuda familiar.

### **III. NORMAS Y PRACTICAS REGULATORIAS DEL TVP**

El actual gobierno de Buenos Aires comenzó su gestión a finales de 1996, luego de que la reforma de la Constitución Nacional de 1994 y la aprobación de una propia en 1996 produjeron un cambio estructural de su institucionalidad, pasando de Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) a Ciudad

Autónoma de Buenos Aires. Como consecuencia, también cambió su autoridad máxima: el Intendente, elegido directamente por el Poder Ejecutivo, fue reemplazado por el Jefe de Gobierno de la ciudad, votado por los ciudadanos residentes.

En este capítulo se presenta una descripción de las políticas públicas desarrolladas en el periodo 1996-99, con algunas referencias sobre los años previos de gobierno democrático, a partir de 1983, aunque sería de interés revisar también las políticas regulatorias de los gobiernos autoritarios inmediatamente previos (1).

### **III.1 El período 1983-96.**

Durante este periodo hubo un ciclo de creciente complejización en el problema del TVP, que fue acompañado por intentos de nuevas políticas regulatorias.

La primera gestión fue básicamente permisiva, de acuerdo a los dirigentes de la venta ambulante: aún sin modificar la base de las normas vigentes, se respetaban los máximos de permisos establecidos, renovándolos mediante un sistema de información transparente, con su publicación en la prensa masiva. Los vendedores tenían libro de actas y pagaban jubilación. Debían inscribirse y luego se sorteaban los mejores lugares. La prioridad era para los discapacitados. Además se aumentó el número de permisos, hasta un máximo de 800 puestos fijos y 500 para ambulantes, elevándose el cupo para discapacitados.

En este período también se inició la experiencia de estimular localizaciones cubiertas de TVP, al autorizarse un mercado de pulgas en el ex Mercado Dorrego, con 800 puestos. Esta debía ser una prueba piloto dirigida a instalar otros pequeños mercados en Pompeya, Chacarita y Retiro.

Las organizaciones de vendedores ambulantes han evaluado que en este período, algunos permisionarios comenzaron progresivamente a ocupar más espacio, multiplicando el permitido por ley. También aparecen las primeras evidencias de una mafia económica que compraba permisos e inspectores.

A partir de 1989, durante algunos años existió una nueva política de la MCBA dirigida a autorizar a ciertas fundaciones sin fines de lucro la venta de alimentos (panchos, gaseosas) en la vía pública, con fines benéficos, sin pago alguno y sin control sobre el destino de las ganancias. Esta modalidad fue aprobada por decreto reservado, y contradecía la política tradicional de prohibir la venta de alimentos no envasados. El programa llegó a otorgar más de 60 locales (la mayor parte al Programa Andrés, Droga o Vida). El régimen fue suspendido en 1993 y reemplazado por otro más amplio, que abrió un padrón a interesados en general, ahora con el pago de un canon. En su mejor momento, llegó a haber 400 carritos.

En 1991-92 se inició una etapa de políticas más integrales hacia el TVP, y en general la pequeña producción. Se encararon simultáneamente los problemas de escaso cumplimiento de las ordenanzas, corrupción administrativa, ineficiencia en los métodos inspectivos y de habilitación, descoordinación con el nivel nacional, y baja participación,

Respecto del TVP, los ejes de esta política fueron:

- el cumplimiento de las ordenanzas. Para ello se buscò una coordinación interàrea para los operativos de erradicación de puestos de venta ilegal. El énfasis estaba puesto en la condición de bienes de origen extranjero de los productos en venta. por lo que se aplicaba el poder de policía aduanera sobre los artículos secuestrados, los que eran remitidos a depósitos municipales. Al respecto, se creó una brigada especial de inspectores y se concretó un acuerdo entre la MCBA, el Ministerio del Interior, la Policía Federal, la Dirección General Impositiva, Aduana, Migraciones, y el tribunal de faltas municipal, con el objetivo de trabajar en conjunto.
- la participación de los distintos sectores involucrados. Se creó un comité de seguimiento de las políticas mencionadas en el punto anterior, integrado por las áreas mencionadas, la Secretaría de Industria y Comercio, y diversas organizaciones de comerciantes establecidos (la Cámara de Comerciantes y la Federación de Comercios y Centros Comerciales de Belgrano, Avenida de Mayo, Santa Fe y Cabildo; también colaboraron la Federación de Comercio de la Ciudad de Buenos Aires, FEDECAMARAS y la Cámara Argentina de Comercio). Hubo además un intento de creación de consejos permanentes, por cada arteria o barrio, para el seguimiento de la actividad de la venta en la vía pública.
- el inicio de una política de internación en galerías o paseos de compras. Se ofrecieron terrenos baldíos, lo que no fue aceptado por las organizaciones de vendedores.
- la ayuda a los cuentapropistas que desearan convertirse en empresarios.

En el caso de los pequeños contribuyentes (2), el trabajo se concentró en las consecuencias negativas de un doble diagnóstico: la desjerarquización de los inspectores (con salarios de 400 pesos mensuales), y un fárrago de reglamentaciones. Ambos elementos se vinculaban, en la medida que casi todas las habilitaciones debían ser hechas mediante una inspección previa, lo que facilitaba episodios de coimas, y trabas a la habilitación. El plan incluyó:

- reforma del código de habilitación y de edificación, a efectos de reducirlo a una tercera parte, invirtiendo la fórmula utilizada hasta el momento, según la cual todo lo que no estaba expresamente permitido estaba prohibido, para ahora solo enumerar las prohibiciones.
- reducción de la duración del trámite de habilitación, con la meta de un día, para los locales pequeños (menos de 500 metros cuadrados), que representaban el 80% de los pedidos.

- finalización de las inspecciones de rutina por circuitos, porque la cantidad de actas de infracciones era diez veces menor a la de una década atrás.
- disolución de las comisiones especiales de inspectores que trataban un solo tema sauna, (locales de videojuegos, garajes, hoteles alojamiento).
- fondo salarial para elevar los ingresos de los inspectores.
- creación de tribunales de menor cuantía.
- unificación del trámite entre la habilitación y la inspección, reduciendo a una inspección por contribuyente las que antes podían llegar a ser hasta seis. Las inspecciones podrían ser por muestreo estadístico para los pequeños comercios.
- eliminación de los gestores, por considerarlo foco de la corrupción.
- dotación a los consejos vecinales de mayores comodidades físicas, para descentralizar el sistema de inspecciones. Cada consejo se convertiría en una ventanilla única, o "pequeña municipalidad".

La mayor parte de este programa no alcanzó a ser cumplido, por resistencias internas desde la MCBA y externas, que llevaron al cambio de los principales funcionarios encargados.

En 1993-95 aumentó la política de represión, extendiéndose de la estación Once a Retiro, Constitución, Chacarita y Liniers, con múltiples operaciones de detenciones, levantamiento de puestos y decomiso de mercaderías. En este período, la Municipalidad también prolongó sus operativos al campo de las empresas formales, afectando a restaurantes ubicados en barrios lujosos, como Recoleta, que construían estructuras sobre la vereda, las cuales también fueron quitadas mediante operativos policiales.

### **III.2 Estructuras actuales para la regulación.**

En un análisis de la actual estructura de gobierno de Buenos Aires, pueden identificarse las siguientes vinculadas con la regulación del trabajo independiente; por orden de importancia:

- Dirección General de Policía Municipal. Otorga permisos y controla todo tipo de actividades realizadas en la vía pública. Realiza operativos de clausura y secuestro de mercaderías, conjuntamente con la Policía Federal. Incluye las Direcciones de Vía Pública y Publicidad, Inspección de Rutina, Actividades especiales y el Departamento de Clausuras.
- Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria (dependiente de la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente). Controla la vigencia de la norma que prohíbe la venta de alimentos no envasado en la vía pública.
- Programa de Integración de Personas con Discapacidad (dependiente de la Secretaría de Promoción Social). Orienta, asesora y apoya a discapacitados para lograr su inserción laboral, especialmente a través de permisos para la venta en la vía pública.

- Dirección General de Promoción Cultural (depende de la Secretaría de Cultura)

De su Unidad de Proyectos Especiales (UPE) dependen los artesanos autorizados a trabajar en los parques y la vía pública, así como los artistas de la calle (teatro, danza, música), tanto los seleccionados para que trabajen “a la gorra”, como aquellos cuya remuneración depende de una empresa con la que se formalizó un convenio (como Subterráneos de B.Aires).

- Dirección de Fiscalización y Abastecimiento Comercial (dependiente de la Secretaría de Comercio Interior). De esta Dirección dependen las ferias francas.
- Dirección de Privatizaciones y Concesiones (depende de la Secretaría de Gobierno). De esta Dirección dependen las concesiones a organizaciones privadas que venden en la vía pública, generalmente alimentos.
- Secretaría de Producción y Servicios. Regula las ferias de librerías.

A esta enumeración hay que agregar la Dirección General de Capacitación, Reconversión Laboral y Microempresas (dependiente de la Secretaría de Administración de Recursos), en su carácter de área promotora de políticas activas de empleo hacia los microemprendimientos, a través de su Programa Municipal de Microempresas (PROMUDEMI). Ha trabajado con grupos de artesanos y emprendimientos de reciclaje.

En enero de 1999 se ha aprobado la ley de empleo de la Ciudad, que plantea lineamientos para una política integral en la materia, implicando la creación de un área específica, y el establecimiento de vías institucionales para coordinar y articular iniciativas vinculadas desde otras áreas de la propia Ciudad y del nivel nacional. Sin embargo, en estas propuestas no se refleja explícitamente el tema del trabajo informal en general, o de la venta ambulante en particular.

En octubre de 1999 se aprobó también la ley de autoridad administrativa del trabajo, que regula las atribuciones conferidas por la Constitución en cuanto a garantizar el cumplimiento de normas de ordenamiento y regulación de la prestación del trabajo en la Ciudad, así como verificar el cumplimiento de las normas laborales.

### **III.3 Normas reguladoras del TVP**

A lo largo del tiempo, las autoridades de la Ciudad han dictado un gran número de ordenanzas dirigidas a regular distintos grupos de vendedores en la vía pública, algunas muy antiguas (1943, 1975-76). El criterio general es el de prohibir la venta en la vía pública, parques y paseos públicos de lo que no está autorizado. La regulación específica corresponde a los siguientes colectivos: flores, artesanías-libros-antigüedades-numismática-manualidades, helados e

infusiones, ciertos alimentos (maní, maíz); y venta de servicios como lustrado de calzado, fotografía, música (“organilleros”), dibujo (“coloreadores”), cuidado de vehículos, y la venta en un “mercado de pulgas” . También existen regímenes especiales para discapacitados en puestos semifijos, y para la venta de otros alimentos (panchos, choripanes). También se prohíbe la recolección de basura por los particulares. (ver un detalle en esta sección). Otras situaciones específicas de regulación de la vía pública se refiere a los comerciantes establecidos, quienes pueden utilizar no más de 1/3 de la vereda durante las fiestas de fin de año, y a los puestos cercanos a las iglesias, 24 horas antes de las fiestas religiosas. Un caso particular es el de los “canillitas” o puesteros de venta de diarios y revistas, cuya organización obtuvo en los años cuarenta un régimen laboral regulado a nivel nacional, respecto del cual sólo recientemente se ha intentado modificarlo, convirtiendo a la Ciudad en autoridad de aplicación (ver IV.1) (3).

Respecto de la venta ambulante de productos similares a los que se obtienen en los kioskos, el cupo tradicional ha sido de 500 puestos precarios, personales e intransferibles, por un máximo de 6 meses renovables, y cancelables sin indemnización. Las condiciones generales impuestas a los permisionarios han sido: atender personalmente el negocio, pudiendo tener un ayudante. El no cumplimiento es considerado abandono del permiso y lleva a la caducidad; e inscribirse en el registro municipal de expendedores ambulantes por cuenta propia, con dos prioridades: a quienes acrediten mayor antigüedad en la profesión, y a quienes destaque un informe socio-familiar. Los vendedores ambulantes deben circular dentro de las áreas permitidas, utilizando triciclos y bicicletas, pudiendo pararse sólo para la venta del producto, y en zonas costeras, ciertos parques y adyacencias de estadios deportivos. La Policía Municipal actúa decomisando la mercadería y labrando un actas de infracción y de secuestro. El Tribunal de Faltas decide si devuelve o no la mercadería, cobra la infracción y en caso de devolución de mercadería cobra el acarreo y la estadia. En el caso de secuestro de alimentos, estos son entregados a hospitales y guarderías. Si la mercadería en venta no es la autorizada también existen multas, y la reincidencia lleva a inhabilitación del permiso.

#### **III.4 La regulación por el código contravencional.**

En sus contenidos generales (4), la Constitución de la Ciudad establecía algunos principios que influyen, en distintas direcciones, en la política específica hacia el trabajo independiente y sus organizaciones :

- la protección al trabajo en todas sus formas, asegurando al trabajador los derechos establecidos en la constitución nacional y los convenios

internacionales ratificados por el país. También considera las recomendaciones de la OIT.

- la regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo el espacio urbano, público y privado.
- la no vigencia de la detención preventiva, en materia contravencional. En caso de hecho que produzca daño o peligro que hiciera necesaria la aprensión, la persona debe ser conducida, directa e inmediatamente, ante el juez competente. Se define contravención como una transgresión de menor significación, en comparación con los delitos, que son violaciones a bienes jurídicos fundamentales (matar, robar, estafar)
- el control de la actuación policial, y el diseño de las acciones preventivas necesarias.

Pasados quince meses de la aprobación de la constitución, caducaban todas las normas contravencionales, incluso las emanadas del Congreso nacional con facultad sobre la Ciudad. Pocos días antes de tal vencimiento, el gobierno presentó un proyecto de código contravencional, el cual fue aprobado rápidamente para resolver el problema legal que se presentaría en caso contrario. Teniendo en cuenta el escaso debate público, se estableció un periodo de revisión de la norma, hasta llegarse a un resultado final.

Hasta el momento tenían vigencia 23 edictos policiales, heredados de las normativas previas a la constitución del siglo pasado, incorporados por decreto y sancionados como ley en la segunda mitad de los años cincuenta. A través de los edictos, la policía castigaba manifestaciones individuales efectuadas en la calle como la ebriedad, la vagancia, la prostitución, e incluso estar enmascarado durante una fiesta de carnaval, verter “palabras torpes”, orinar, jugar a los dados, naipes o perinola en los bares, y hasta tocar música y cantar en la calle. Por esta vía, el funcionario policial podía detener, procesar, condenar y ejecutar la pena, sin intervención judicial. En 1997, sobre 250000 detenciones anuales, 150000 correspondían a violaciones de los edictos.

En este marco, la Constitución había prohibido la declaración de detenidos ante la autoridad policial y estatuido que no rige la detención preventiva en materia contravencional.

La nueva justicia contravencional llevó a la existencia de un turno permanente de jueces está atento a los requerimientos de ciudadanos, inspectores, y policías. Desde entonces, la libertad es la regla para los ciudadanos, que sólo puede limitarse por una decisión de jueces independientes. Se elimina la figura del merodeo, al tenerse en cuenta que un ciudadano puede estar en cualquier lugar no prohibido solo porque tiene ganas de hacerlo. El nuevo código mantuvo

contravenciones en los casos de portación de armas, profanación de tumbas, violencia en espectáculos públicos, patoterismo, suministro de alcohol y abuso de menores y adolescentes.

Con relación al caso específico de posibles contravenciones del trabajo ambulante, efectivamente la policía muchas veces también ha procedido a detenerlos. Pero se han dado casos de fallos aceptando habeas corpus solicitados por los afectados. Por ejemplo, uno de 1989 observó graves irregularidades en la boleta de infracción, derivando en la calificación del arresto como ilegal, por lesionar principios de raigambre constitucional atinentes al debido proceso legal, comprometiendo seriamente la regularidad de los procedimientos.

El nuevo código estableció dos contravenciones que pueden vincularse a ciertas manifestaciones del trabajo independiente: violaciones a la libertad de circulación por obstrucción de la vía pública o espacios públicos, que se produce cuando se impide u obstaculiza la circulación de personas o vehículos, y el impedimento de entrada a lugares públicos o privados de acceso público. La contravención no se produce si se haya dado previo aviso a la autoridad competente; y ejercicio ilegítimo de actividad, una contravención de la administración pública y los servicios públicos referida al ejercicio de una actividad para la cual se le haya revocado la licencia o autorización, o violar la inhabilitación.

En el caso especial del trabajo sexual, el código reconoció inicialmente su condición lícita, estableciendo algunas pocas condiciones, pero casi inmediatamente, como reacción a diversas manifestaciones de ciudadanos y del poder nacional, volvieron a introducirse fuertes limitaciones. También se incorporaron nuevas contravenciones vinculadas al TVP a partir de manifestaciones concretas que alcanzaron gran notoriedad pública (ver sección IV.1).

Un aspecto derivado de la Constitución fue el inicio de una nueva etapa de la Defensoría del Pueblo de Buenos Aires en 1998, ya que reformuló su estructura y atributos, así como estableció que su titular fuera elegido por el Parlamento. En la práctica, este organismo actuó rápidamente en materia del código contravencional (ver IV.3).

### **III.5 Prácticas regulatorias**

La política gubernamental del periodo suspendió los permisos para la venta callejera, dejando a la mayor parte de los trabajadores en situación ilegal. Solo se exceptuó la venta de flores y de periódicos, y algunos casos referidos a lustradores de zapatos y vendedores de maíz. Se aplicó además una política específica hacia los discapacitados, quienes fueron redistribuidos en lugares cerrados. En el caso de la venta de panchos, el gobierno demoró un prometido

llamado a licitación e intimó, a través de la Justicia de Faltas de la Ciudad, a cumplir con la reglamentación.

Una resolución de 1998 ejemplifica sobre el enfoque adoptado por las autoridades: un conjunto de fundaciones solicitó la concesión de la explotación de venta de alimentos y bebidas en la vía pública. El gobierno respondió negativamente, argumentando que la venta ambulante constituye una práctica de competencia desleal, toda vez que el comerciante tradicional está obligado a volcar en sus precios los costos fijos que su establecimiento le genera, y que en el marco de la legislación vigente, solo se autoriza el otorgamiento de concesiones para la construcción, conservación o explotación de obras públicas mediante el cobro de tarifas o peaje.

Se han realizado además experiencias piloto en algunas áreas (Constitución, Chacarita y Liniers), mediante la instalación de treinta puestos con carritos especiales. De acuerdo a las organizaciones, fracasaron por falta de control y de una reglamentación estricta, lo cual llevó a un desorden que terminó por congelar el plan.

La labor represiva de la Ciudad hacia el TVP no permitido y otras violaciones a las normas locales, tiene el impedimento de una extremadamente baja dotación de Policía Municipal, descendente en el tiempo (de 1500 en el pasado a los 600 actuales), encargada del control de todos los espacios públicos y locales privados de la Ciudad. En evaluaciones del partido Nueva Dirigencia, se han mostrado elocuentes ejemplos: los inspectores son 15 para el monitoreo de los servicios de recolección de basura, 5 para la revisión de las inspecciones técnicas de los ascensores en los consorcios, 55 para vigilar la contaminación auditiva, y 50 para verificar la calidad e higiene alimentaria de los comercios. Asimismo, sólo el 10% de los parques tienen guardianes.

En los procedimientos hacia el ambulanzco, los inspectores, acompañados por policías, levantan un acta y decomisan los productos. Cuando el juez de faltas fija una multa, los vendedores la pagan, retiran su mercadería y vuelven al circuito. El escaso control se ve superado también por la existencia de contratácticas por parte de los vendedores callejeros, que cuentan con redes de avisadores o alertadores, denominados "protectores" que se movilizan en motos y bicicletas, utilizan un sistema de postas, y se comunican a través de celulares y handis.

Esta situación explica la importancia que tiene para la Ciudad la Policía Federal, y la necesidad de que sea trasladada a la jurisdicción local, con su presupuesto, como lo estableció la reforma constitucional de 1994, si bien han existido claras resistencias del poder nacional (ver sección IV.3). En 1999, la Ciudad concretó un convenio con el Ministerio del Interior, por el cual 9000 agentes salieron a vigilar las calles actuando como auxiliares de faltas, convertidos en inspectores municipales.

En el campo de los pequeños comercios en general, en este periodo la Ciudad comenzó a practicar un nuevo régimen de habilitación, consensuado con asociaciones de profesionales (colegio de escribanos, profesionales de la construcción). Desde fines de 1998, el trámite para obtener una habilitación definitiva es prácticamente automático (antes era de carácter provisorio), ya que el requisito solicitado es la presentación de un profesional, ante lo cual se otorga la habilitación definitiva en el momento. Una inspección posterior, si encuentra irregularidades, informa a la asociación profesional correspondiente para la aplicación de sanciones. Este enfoque fue consensuado con las asociaciones de profesionales, e implica la reducción al mínimo de la participación de funcionarios. El gobierno señalaba que por esta vía se había reducido el año promedio que llevaba la larga cadena de trámites hasta 1996, y que incluía una mayor posibilidad de corrupción. En este lapso, se iniciaron a nivel nacional nuevas políticas impositivas consistentes en el establecimiento de controladores fiscales (o “cajas negras”)

## NOTAS

(1) Por ejemplo, existen evidencias sobre una política de represión hacia los artesanos autorizados en parques y plazas, entre los cuales se habría desarrollado una persecución política, y ocasionado la desaparición de personas. El debate sobre la regulación de los TVP no se limita a la Ciudad de Buenos Aires. La prensa consultada ha recogido episodios de conflicto en los años ochenta y noventa en diversas grandes ciudades del país y en Partidos del Conurbano Bonaerense: en Mar del Plata ha habido episodios de desalojo en los años ochenta, con participación de SIVARA, repetidos a comienzos de los años noventa, mediante la acción del grupo Halcón de la guardia de infantería); en Lomas de Zamora, en 1991 se desalojaron 80 puestos en las cercanías del Puente de la Noria, con un episodio de prostitución infantil en un local, denuncia de coimas a inspectores municipales, y ofrecimiento de lugares en ferias municipales; en La Plata, el intendente señaló que una mafia organizada ganaba 25000 pesos por mes en cada puesto, y ofreció 5000 pesos para instalarse en otros lados. Esta política no tuvo controles y no dio resultado.

(2) Este enfoque se vincula directamente con una política impositiva nacional en la misma materia: desde el Ministerio de Economía, su Secretaría de Ingresos Públicos trabajó activamente en un componente de la política tributaria centrado en los pequeños contribuyentes. Se denunció públicamente un gran margen de evasión desde los pequeños negocios, y una política de reforzamiento del control de facturación y del pago de impuestos, con base en la obligación de instalar cajas registradoras con controladores fiscales, mayor inspección y los operativos de clausura. También se exhortó a la población a comprar en supermercados, para introducir un nuevo factor de competencia a los pequeños comercios. Otra medida vinculada (de 1994) se refirió a los autónomos, los cuales quedaban obligados a efectuar una declaración mensual sobre servicios que le hubieran sido contratados, y eventuales apertura de cuentas y emisión de polizas.

(3) El detalle sobre los casos mencionados es el siguiente: 1. Venta de diarios y revistas en kioscos callejeros. Por un lado, establece que el permisionario debe atenderlo personalmente y describe las características físicas de su instalación, fijando un tamaño máximo. Por otro, prohíbe su localización en espacios que dificulten la utilización, acceso y visibilidad de diversos servicios públicos o privados (metro, reparticiones públicas, establecimientos de enseñanza pública o privada, salas de espectáculos, cultos, sanatorios, bancos), así como vigila la no ubicación en veredas angostas y la distancia respecto de otros quioscos o mesas autorizadas,

ascenso y descenso de colectivos, bocas de incendio, señales viales. Se prohíbe también la instalación de otros elementos adicionales no autorizados, como cajones, y la venta de otra cosa no autorizada, como el canje de revistas o libros usados. 2. Venta en la vía pública de helados e infusiones o bebidas calientes. Se permite, mediante autorizaciones, su venta a cargo de ambulantes por cuenta de terceros que sean elaboradores, concesionarios o distribuidores. La venta de helados debe ser de productos envasados de origen, y con mochila o carrito de mano. La venta de bebidas calientes solo podrá hacerse en locales, quedando prohibida la venta callejera. Se establece la conservación del producto en recipientes de inoxidable y en condiciones de higiene, y que los termos deben estar limpios y llevar los datos del fabricante y el número de habilitación. 3. Venta de ciertos alimentos, quedando expresamente prohibida la de cualquier otro tipo. Los productos autorizados son: agua y gaseosas en su envase original y servido en vasos descartables, maní en su vaina, descascarados, tostado o sin tostar, castañas, garrapiñada, manzanas abrillantadas, higos, azúcar hilada, pochoclo, barquillo, golosinas, productos de confitería, cereales, cereales en copos, y fruta descascarada, tostada, seca. Para algunas de estas también se permite la elaboración en el sitio. 4. Lustrado de calzados. Los permisos se otorgan a mayores de 45 años, y a mayores de 18 años con incapacidad física. Los postulantes no deben poseer otros ingresos para mantener a la familia, deben usar cajón metálico o de madera que no dificulten el paso de los peatones, usar saco azul o gris, y estar aseados. 5. Venta de flores. La reglamentación es similar a la de venta de periódicos, con una atención personal que puede complementarse con dos ayudantes, obligación de exhibir los precios, cumplir determinados horarios de atención, y usar guardapolvo (de color celeste, verde claro o rosa). 6. Venta en ferias de plazas y parques. Se controla la venta de artesanías, manualidades, antigüedades, libros, filatelia, numismática y contenidos afines, en dieciocho ámbitos de la ciudad, incluyendo plazuelas. Se regula mediante una comisión técnica, compuesta por delegados de cada especialidad, elegidos por voto secreto y directo, con reuniones periódicas interferias. También participan los consejos vecinales de la zona, padrinos, y delegados interferia, compuestos por los delegados de cada feria y especialidad. Funcionan los fines de semana y feriados, con horario fijo. Los artesanos deben rendir un examen previo. No pagan canones ni impuestos. 6. Artistas de la calle. Existen ordenanzas de 1990-93 referidas a músicos que trabajan en la calle con la modalidad de la "gorra", que menciona a actividades de carácter musical, teatral, de danzas y vinculadas al arte del espectáculo. La única limitación es que no produzcan deterioros de los espacios públicos utilizados, y que se recurra a la amplificación del sonido por medios electrónicos. También se creó, por pedido de los artistas, un registro de quienes trabajan en la calle, pero nunca se cumplió. Se permite también el empleo pago por empresas privadas. 7. Cuidado de vehículos. Los permisos se otorgan a mayores de 18 años con disminución física. Las jornadas deben ser de ocho horas, y están obligados a exigir pago anticipado. 8. Venta en "mercado de pulgas". Corresponde al Mercado Dorrego, reglamentado en 1988 para la venta de objetos varios. Se autoriza a comerciar cualquier cosa, menos alimentos y bebidas, combustibles y armas-explosivos. Se da prioridad a los discapacitados, para los cuales se ubica un sector.

(4) En el sentido más amplio, la constitución también:

- reconoce y garantiza la identidad en la pluralidad y el derecho a ser diferente, no admitiéndose discriminaciones que tiendan a la segregaciones por razones o con pretexto de raza, etnia, genero, orientacion sexual, edad, religion, ideologia, opinion, nacionalidad, caracteres fisicos, condicion psicofisica, social, economica o cualquier circunstancia que implique distincion, exclusion, restriccion o menoscabo.
- promueve la remocion de obstaculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participacion en la vida politica, economica o social de la comunidad.
- promueve el desarrollo humano en una democracia fundada en la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia y los derechos humanos.
- anuncia la reglamentación de un consejo económico y social, integrado, además del Poder Ejecutivo, organizaciones empresariales y colegios profesionales, por asociaciones sindicales de trabajadoras y otras instituciones representativas de la vida económica y social.

## **VI. DESARROLLO ORGANIZATIVO DEL TVP INDEPENDIENTE**

En esta sección se presenta una evaluación sobre el número y características de las organizaciones del TVP efectivamente autónomo correspondiente a algunos de los colectivos seleccionados en este estudio. El análisis detallado de algunas organizaciones se limita sólo a cuatro casos prototípicos.

### **VI.1 Aproximación al universo de organizaciones.**

La estructura organizativa de los trabajadores autónomos es más compleja que la de otros sectores laborales, pudiendo identificarse las siguientes situaciones:

- formas organizativas con gravitación sobre sus condiciones de vida y para sus propias actividades económicas: asociaciones vecinales, de moradores, para la cobertura de ciertas necesidades o la consecución de determinados objetivos (Feldman, 1996). Todas estas organizaciones son útiles de alguna

manera específica para trabajadores independientes que se desempeñan en su propio domicilio o en barrios populares, y que son especialmente sensibles al tema de los bienes públicos.

- cámaras o asociaciones de microempresarios (1).
- asociaciones civiles.
- cooperativas y mutuales.
- sindicatos, uniones o asociaciones sindicales, aprovechando que en este ordenamiento el trabajador autónomo tiende a ser admitida si coexiste en una misma organización con trabajadores en relación de dependencia del mismo sector, actividad o profesión.

Por lo tanto, podría afirmarse que tienen una presencia cuali-cuantitativa superior a otros sectores de la población definidos por su inserción laboral en el vasto mundo del denominado “tercer sector”, de ongs. Por otra, también están insertos en todos los ordenamientos existentes en materia de entidades sin fines de lucro. El régimen legal para la organización no comercial de la población en Argentina parte de líneas básicas incorporadas a la Constitución Nacional y al Código Civil, que giran alrededor de la figura de la asociación sin fines de lucro. Posteriormente, se han creado ordenamientos para algunos tipos específicos como las asociaciones profesionales de trabajadores y de empresarios, las mutuales y cooperativas, las obras sociales, y más recientemente, en 1972, las fundaciones. Las denominadas “simples asociaciones”, u organizaciones de hecho, son sujetos de derecho aún antes de ser autorizadas como personas jurídicas, si su constitución y designación de autoridades se acredita mediante escritura pública o instrumento privado con autenticación notarial. La normativa considera incluso legítimas a las organizaciones que ni siquiera cumplen los recaudos de las simples asociaciones, con la única salvedad de que comprometen la responsabilidad de cada uno de sus miembros por las consecuencias que se deriven de su accionar. (Calcagno y Fourcade, 1995).

En esta investigación, la atención sobre las organizaciones de TVP realmente autónomas (o mixtas con trabajadores subordinados) pertenecientes a algunos los tres grupos básicos mencionados en la sección anterior, y limitándose a las formas de asociación civil, cooperativismo-mutualismo y sindicalismo. Por lo demás, resulta evidente que el grueso de las organizaciones de estos trabajadores son de hecho, por lo que su detección sólo puede efectivizarse según información dispersa y ocasional.

Como resultado se han encontrado tres diferentes tipos de organizaciones de TVP autónomas:

- organizaciones registradas legalmente, o con un trámite iniciado, en alguna de las tres siguientes subsistemas nacionales: como sindicatos, uniones o asociación gremial, en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como asociaciones civiles, en la Inspección General de Justicia, o como cooperativa o mutual en el Instituto de Acción Cooperativa y Mutual.
- organizaciones de hecho.

- organizaciones derivadas de la propia regulación de sus actividades.

Una primera aproximación al universo de organizaciones de interés para este estudio, llevó a ubicar casi veinte casos. Comenzando por el modelo sindical, un análisis de los registros de la Dirección Nacional de Asociaciones Profesionales del Ministerio, detectó una docena de organizaciones con inscripción/personería o el mero trámite de registro, que en su denominación hacen referencia al ambulanzgo. Teniendo en cuenta que el marco regulatorio de la actividad sindical sólo se refiere expresamente a los asalariados, no considerando en principio a los trabajadores autónomos, era necesario definir con más precisión el tipo de representación. Del conjunto original solo cinco organizaciones presentaban los rasgos requeridos: la principal es el Sindicato de Vendedores Ambulantes de la R.Argentina (SIVARA), con personería para la representación mixta de dependientes, e integración confederal en la CGTRA. Las restantes son una segunda organización de ambulantes y tres de floristas. Del análisis de otros sectores ocupacionales, según la clasificación del Ministerio, también se ubicaron dos organizaciones de recogedores de basura, dos de vendedores de diarios y revistas, y una de feriantes. Dos de las organizaciones mencionadas (floristas y vendedores de diarios) tienen la particularidad de estar clasificadas como representativas de trabajadores autónomos.

De seguirse con la definición más amplia de TVP, habría que incorporar organizaciones de trabajadores del transporte. Por otra parte, las organizaciones de este tipo no agotan el universo de entidades representativas de otras formas del trabajo autónomo (2).

Conviene agregar que la más grande organización sindical del país, considerando el número de afiliados, la Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios (FAECYS) incorporó a sus nuevos estatutos de 1989 la representación de los vendedores ambulantes asalariados, y sin haber activado en la práctica en esta dirección.

Independientemente del modelo sindical, otra organización de ambulantes ha obtenido personería civil: la Asociación de Vendedores Independientes en la Vía Pública de la R.A (AVIVPRA). Asimismo, de una revisión no exhaustiva de los registros del cooperativismo y mutualismo, se ubicó a cinco organizaciones, si bien una sola corresponde al área de la Ciudad. El resto de las organizaciones detectadas son de hecho, entre las cuales pueden diferenciarse aquellas que están relacionadas con organizaciones sindicales de tercer grado o político-sindicales: el primero es el caso de la Asociación de Mujeres Meretrices de la R.A (AMMAR) (3), y de la Agrupación de Vendedores Independientes (AVI), vinculados a la CTA, y el segundo de la Agrupación Nacional Morada de Vendedores Ambulantes, que forma parte de la Organización de Trabajadores Radicales (OTR).

El cuadro adjunto presenta la nómina de organizaciones detectadas en el estudio que se desempeñan, o lo han hecho en un período reciente, en la Ciudad (por tener ámbito de representación exclusivo o nacional), agrupadas por grandes subsectores, manteniendo por separado aquellas de características especiales (4) (5).

## **V.2 Algunas experiencias organizativas.**

Durante el estudio se efectuaron algunas encuestas a representantes de las organizaciones detectadas, de las cuales se presenta una selección que enfatiza aspectos de la experiencia organizativa acumulada.

### **- Los vendedores ambulantes.**

Como se adelantó, SIVARA es la organización que más relevancia ha tomado, por tener personería gremial, antigüedad, y número de afiliados. El sindicato fue creado en 1973, y registrado en 1975, a pesar de algunos problemas de encuadramiento, por parte de la organización nacional de comercio, que estatutariamente manifestaba también representar a los trabajadores cubiertos por SIVARA.

Durante el gobierno militar no tuvo actividad. En 1983 ingresó a la CGT, en 1986 se normalizó, y en 1991 obtuvo autorización para la creación de su obra social. En 1998 tiene 12000 afiliados, con una rotación bastante alta. Su representación es nacional, con centro en la Capital y delegaciones en partidos del Conurbano Bonaerense, Provincia de Buenos Aires (La Plata, Mar del Plata, San Nicolás), y varias provincias. SIVARA calcula en un millón de trabajadores el potencial de representación.

El accionar del sindicato combina líneas específicas para cada tipo de afiliado. Respecto de los trabajadores autónomos, realiza campañas por su mayor estabilidad en el espacio urbano, en el marco del inestable régimen de permisos otorgados por el gobierno de la Ciudad a lo largo de los años. En dos oportunidades, 1992 y 1997, presentó a las autoridades proyectos específicos de regulación del trabajo independiente en la calle, habiendo estado a punto de alcanzarse un acta-acuerdo en la segunda de las fechas (ver VII.1). También ha denunciado en 1994 que en el Once existe una práctica común de pago de coimas a policías e inspectores, e incluso un mecanismo de permisos de hecho, otorgados por la Municipalidad como pago por favores políticos en épocas de campaña electoral. Otra campaña estuvo dedicada a señalar las malas condiciones de salubridad de algunos puestos en la vía pública.

Con relación a los trabajadores asalariados, su actividad se dirige a obtener el reconocimiento de su relación laboral por parte de los empleadores, la mayor parte de los cuales simulan relaciones independientes o de subcontratación. (ver sección VI). En esta línea, SIVARA denuncia la existencia de organizaciones

falsas para rubros específicos de venta, creadas por las propias empresas, y otras que aprovechan regímenes especiales, como el de discapacitados y el de diarios y revistas. El principal objetivo es alcanzar la firma de convenios colectivos de empresa, para lo cual ha efectuado diversas gestiones ante el M. De Trabajo y el área de política impositiva del M.de Economía. Hasta el momento, ha obtenido alrededor de quince, cinco de los cuales están homologados y registrados. Estos convenios establecen como remuneración el salario mínimo vigente y al menos 25% de las ventas realizadas. También se reconocen aguinaldo, licencia ordinaria, salario familiar, y aporte a la obra social. La ropa de trabajo y otros materiales y útiles se proveen sin cargo alguno, y la empresa también debe mantener los lugares de trabajo en perfecto estado de higiene y salubridad.

#### **- Los recogedores de basura.**

La Unión de Trabajadores Recuperadores de Material de Descarte y Afines surgió en 1989, por iniciativa de vecinos de la villa de emergencia de Perito Moreno y Cruz, en el Bajo Flores, y con el apoyo de la capilla Nuestra Señora de Fátima. Sus fundadores se ocupaban de recolectar papel, cartón, aluminio, vidrio y otros materiales encontrados en la vía pública. Actualmente está prácticamente desintegrada.

El grupo tenía múltiples conflictos con la Municipalidad, que los acusaba de robo,

ya que la basura domiciliar le pertenece, una vez que el dueño de casa la pone en la vereda, y debe ser recogida por los camiones municipales recolectores o por las compañías contratistas. En otras ocasiones los cargos fueron vagancia o uso indebido de carros de tracción a sangre, incluyendo el maltrato de animales (a raíz de denuncias de las asociaciones protectoras de animales). Las detenciones fueron enfrentadas por la Unión mediante recursos de amparo, si bien en un caso se llegó al juicio oral de dos afiliados, si bien fueron finalmente absueltos. En los últimos años la presión policial se redujo.

A partir de 1992, la Unión decidió intentar la inscripción gremial, para lo cual buscó apoyo sindical en los gremios de trabajadores municipales, camioneros y la CTA. Esta posibilidad fue abandonada en 1995, ante la falta de respuestas positivas, y un debate interno sobre cómo proceder con las diversas situaciones personales que se daban en la organización: desde quienes no tienen vehículo, hasta los que tienen camiones, pasando por los que tienen carritos que alquilan.

En 1993 la Unión participó en Rosario del Encuentro Nacional de Cartoneros, al cual asistieron más de 150 representantes de otras organizaciones similares, también apadrinadas por curas, de Reconquista, Santiago, Córdoba, Mar del Plata etc. Fue un encuentro donde se discutió la organización, los límites legales, y los aspectos técnicos de la recolección y el reciclaje. En esta reunión, la Unión debatió la experiencia local, por la cual la intendencia legalizó a los recolectores, y estableció zonas vedadas y un canon. Su evaluación fue que si

bien implicaba un avance, en la medida que los recolectores habían obtenido cierto mercado cautivo, se establecían relaciones de dependencia con el funcionario de turno y se ingresaba a un sistema de cobro burocrático, que demoraba 30 días en efectivizarse.

La Unió també llegò a acords, con el apoyo de los religiosos, los vecinos, encargados de edificio, almacenes y supermercados, por los cuales estos les daban la basura utilizable (cartón, vidrio) sin ponerla en la vereda, a una determinada hora antes que apareciese el camión recolector de la empresa concesionaria. Este sistema les dió resultado, neutralizando las acciones de los inspectores municipales y la policía. Más adelante comenzaron a acopiar materiales para poder saltar al intermediario y vender a mejor precio. También inventaron molinos para el vidrio, para venderlo a unas bodegas. El papel llegaron a venderse a un fabricante de premoldeados de hormigón. En cierto momento, los acopiadores trajeron 25 contenedores de residuos de Tailandia, lo que los perjudicó.

#### **- Las trabajadoras sexuales.**

AMMAR agrupa a trabajadoras sexuales adultas que se desempeñan en la calle. Fue creada en 1995, y tiene alrededor de 300 miembros. Es una asociación de hecho, si bien estudia pedir la inscripción gremial (AMMAR, 1999). El eje del accionar de AMMAR es la protección del derecho a realizar este trabajo de sus afiliadas y del conjunto de la profesión, sin fomentar la prostitución, así como reclamar la vigencia de otros derechos de que se benefician la mayor parte de los trabajadores argentinos, en el campo de la jubilación y de la salud. AMMAR destaca que este último aspecto también implica cuidar la salud de la población en general. Otro tema que preocupa a AMMAR es la drogadicción, que se ha extendido entre las trabajadoras y sus clientes. Como tarea cotidiana, AMMAR acompaña a las trabajadoras del sector que presentan denuncias o apelaciones por atropellos policiales.

En 1996, AMMAR instaló un oficina en la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), la cual brinda apoyatura sindical y política a sus actividades. A la inauguración de la oficina, asistieron representantes de la Asociación de Meretrices Profesionales del Uruguay (AMEPU), el Premio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel, delegados de la Embajada de Holanda, representantes del Movimiento Ecueménico de Derechos Humanos y de dirigentes estudiantiles y de partidos políticos. Por entonces, ya AMMAR había obtenido cobertura periodística por parte de grandes medios de comunicación, que difundieron su existencia y las características de su trabajo. Ese año alcanzó su primer éxito político, al concretar, con apoyo de concejales, una entrevista oficial con la policía de la Ciudad, para protestar por el recrudecimiento de las detenciones de que son víctimas. La policía reconoció que la legislación es anacrónica, y que existen hechos de corrupción en diversas comisarías.

En 1997, AMMAR fue invitada a un encuentro latinoamericano de trabajadoras sexuales, que combinaba organizaciones sindicales y ongs, del cual surgió la decisión de crear una coordinadora regional. Con base en esta participación, la asociación comparte una estrategia de carácter múltiple con otras organizaciones. (6)

Desde los primeros meses de 1998, con la aprobación del código contravencional de la Ciudad, AMMAR tuvo presencia frecuente en los medios de difusión y en actividades públicas. Hasta el momento, sus dirigentes aparecían en la prensa con máscaras que ocultaban sus rostros, pero optaron por eliminarlas desde entonces. Ese año, AMMAR fue convocada a participar en un programa nacional preventivo de enfermedades de transmisión sexual, como organización de la sociedad civil vinculada a población en áreas de mayor incidencia de la enfermedad, y también acompañó un proyecto legislativo sobre su sector (ver VII.1)

#### **- Los artesanos y librereros.**

Este es el ejemplo de organización derivada de la existencia misma de una regulación, que la establece como condición. Los artesanos permisionarios eligen delegados por plaza, uno por cada treinta, en votación organizada y fiscalizada por la Secretaría de Cultura. Los delegados tienen reuniones semanales interfeerías de las ocho existentes, para informar sobre problemas y reclamos existentes. Ante la escasez de inspectores, también desempeñan este rol. Además colaboran con la unidad de gestión y participación a que corresponde el parque, en aspectos de su ordenamiento, estética y señalización.

Ha habido varios intentos de sindicalización que no prosperaron. El más importante fue el de la Asociación Gremial de Artesanos, en 1973, reiniciada en 1984, que buscaba la representación nacional de todos los artesanos, incluyendo los aborígenes. Sus reivindicaciones están centradas en obtener cobertura social y servicios sanitarios en los parques.

La situación de los librereros es algo diferente, ya que trabajan todos los días en el Parque Centenario desde 1984, cuando fueron desalojados del Parque Rivadavia por quejas de vecinos sobre la pérdida de valor inmobiliario de sus propiedades. En esa oportunidad, instalaron una carpa en el Congreso, y luego de varios días obtuvieron el reconocimiento municipal del derecho a trabajar diariamente, aunque en otra plaza. Los librereros recién retornan al Rivadavia en 1990. Actualmente trabajan librereros también en otras cuatro plazas.

Los librereros crearon una fundación, para construir una imagen de su trabajo que los vinculara con la cultura. En este campo, han tenido el inconveniente de que su

regulación inicial, ubicada en la Secretaría de Cultura fue cambiada a la de Producción y Servicios, a pesar de sus quejas. Los librereros también reivindican la idea de un sindicato de ferias, con la cobertura social como meta principal.

**CUADRO 3**  
**ORGANIZACIONES DEL TVP INDEPENDIENTE DE BUENOS AIRES**  
**IDENTIFICADAS EN EL ESTUDIO**

## **1.VENTA AMBULANTE**

### **Solo autónoma o mixta con trabajo dependiente-**

SINDICATO DE VENDEDORES AMBULANTES  
DE LA R.A. SIVARA. Con personería gremial. Mixta  
Titular de la Mutual Rita Ladislada Montiel de Vendedores Ambulantes

ASOCIACION DE VENDEDORES INDEPENDIENTES  
EN LA VIA PUBLICA DE LA R.A - AVIVPRA  
Con personería civil

ASOCIACION DE TRABAJADORES UNIDOS EN LA VIA PUBLICA  
ATUVIP. Inscripción gremial en trámite. Mixta. Inactiva.

ASOCIACION DE VENDEDORES INDEPENDIENTES  
DE PANCHOS DE LA R.A – AVIPRA  
Organizada como parte de AVIVPRA-

AGRUPACION DE VENDEDORES INDEPENDIENTES – AVI

AGRUPACION NACIONAL MORADA DE VENDEDORES AMBULANTES  
DE LA CAPITAL FEDERAL

MUTUAL AMBULANTES TRES DE FEBRERO

## **2. RECOGEDORES DE BASURA**

UNION DE TRABAJADORES RECUPERADORES DE MATERIAL  
DE DESCARTE Y AFINES. C.Federal  
Inscripción gremial en trámite. Inactiva.

SINDICATO DE TRABAJADORES RECUPERADORES DE  
ARTICULOS EN DESUSO Y AFINES. C.Federal  
Inscripción gremial en trámite

## **3.FLORISTAS**

UNION DE VENDEDORES DE FLORES Y AFINES EN GÓNDOLAS  
EN LA VIA PUBLICA DE CF Y GBA  
Inscripción gremial en trámite. Sin especificar

SINDICATO DE VENDEDORES DE FLORES EN LA VIA PUBLICA  
DE LA R.A. Inscripción gremial en trámite. Sin especificar

ASOCIACION PERMISIONARIOS FLORISTAS EN LA VIA PUBLICA  
DE LA CAPITAL. Inscripción gremial en trámite. Autonomo.

#### **4.VENDEDORES DE DIARIOS Y REVISTAS**

SINDICATO DE VENDEDORES DE DIARIOS Y REVISTAS DE CAPITAL Y GBA  
Personería gremial. Mixta.

SOCIEDAD DISTRIBUIDORA DE DIARIOS, REVISTAS Y AFINES.  
Personería gremial. Autónomos.

#### **5.TRABAJADORES DEL SEXO**

ASOCIACION DE MUJERES MERETRICES DE LA R.A – AMMAR

#### **4.OTROS**

DELEGADOS DE FERIAS  
DE ARTESANOS y LIBREROS  
Coordinados en la Interferias, con supervisión gubernamental.

SINDICATO DE FERIANTES Y AFINES DE LA R.A.- SIFEA  
Pedido de inscripción gremial.

ASOCIACION DE TRABAJADORES INDIVIDUALES  
DISCAPACITADOS MOTRICES Y VISUALES. ATRIDMOVIL

#### **NOTAS**

(1) Respecto de las formas microempresarias, Feldman (op. cit.) ha destacado que en la Dirección Nacional de Relaciones Sindicales se encuentran registradas 180 entidades con presencia de microempresarios, de las cuales 59 tienen convenio colectivo. Habría también al menos 20 entidades exclusivamente de microempresarios, las cuales no están registradas, la mayor parte de carácter no sectorial y con localizaciones zonales. (ver también Castellanos, 1998). Un caso particularmente interesante es el de los kioskeros, cuyo origen en Argentina es el vendedor ambulante de tabaco y otras menudencias en Buenos Aires durante la colonia, el

cual con el tiempo fue instalándose en pequeños locales (Panettieri, 1985). Un ejemplo organizativo de interés en esta línea es la Unión de Kioskeros de la República Argentina (UKRA), creado en 1974 sobre la base de la Unión de Loteros y Cigarreros Minoristas de 1947.

(2) Feldman (op. cit.) identificó quince organizaciones del sector transporte (taxistas, remiseros y fleteros), entre inscriptas y con pedido. Todas eran mixtas, excepto una registrada directamente como representativa de autónomas. En este análisis también se ubicaban otras organizaciones del sector para las cuales no se identificaba claramente la condición de sus representados, por lo que el conjunto en estudio podría ser mayor. Otras organizaciones de trabajadores autónomos en general son la Unión de Talleristas a Domicilio, y la Asociación de Trabajadores Autónomos de la R.A. (ATARA), ambos con pedido de inscripción gremial, aunque el segundo ya tiene personería civil. ATARA tiene un particular accionar, dirigido a la cobertura de salud, de recreación y de asesoramiento técnico e impositivo. Un caso particular que podría también considerarse de trabajadores independientes es el de la Unión de Trabajadores Desocupados (UTD), con personería civil, inicialmente afiliado a la CGTRA y actualmente a la CTA, integrado por ex asalariados changuistas.

(3) Se excluyó a otras vinculadas al sexoservicio, como las de travestis, las cuales tienen el tema laboral como uno de sus ejes, aunque en el marco de reivindicaciones más ciudadanas más amplias. Se detectaron tres: Organización de Travestis y Transexuales de la R.A. (OTIRA), Asociación de Travestis Argentinos (ATA), y Asociación de Lucha por la Identidad Travesti (ALIT).

(4) El listado excluyó a la Asociación Gremial de Expendedores de Café y Afines, ya desaparecida y con inscripción gremial, que representaba a trabajadores vinculados como dependientes a cafeterías. Fuera del ámbito de B. Aires, fueron ubicadas otras en igual situación, con sede en Mar del Plata: el Sindicato de Vendedores Ambulantes de Playas, Costas y Urbano de Mar del Plata Placosur, y el Sindicato de Vendedores Ambulantes de la Provincia de Buenos Aires, la primera con inscripción y la segunda con pedido de registro. La definición amplia de TVP llevaría a incluir varias otras organizaciones del sector transporte, que tienen ámbito de actuación exclusivo en la Ciudad o nacional. El caso más importante, por tener personería y por el número de afiliados, es el de la Federación Nacional de Conductores de Taxi (mixta, 30000 afiliados declarados). También: el Sindicato Unico de Fleteros de la R.Argentina (mixto, nacional, con inscripción), Sindicato Unico de Trabajadores Remiseros Argentinos (mixto, con inscripción, Capital y GBA), la Unión de Conductores de Autos al Instante y Remises de la R.A. (mixto, con inscripción en varias provincias y la Capital), y el Sindicato Unico de Ambulancieros Privados (mixta, Capital y GBA, sin inscripción). Un caso particular es el del Sindicato Unico de Conductores Profesionales de Autos de Alquiler, que solicitó inscripción en 1984 declarándose representativo de dependientes, dueños y desocupados. Conviene también señalar que por lo menos dos organizaciones exclusivamente de dependientes utilizan en su denominación el término ambulante. (datos tomados de Feldman, op. cit).

(5) En los registros sindicales y del mutualismo-cooperativismo figuran también organizaciones que actúan fuera de la Capital, la mayor parte en la Provincia de B.Aires: la Asociación de Vendedores Ambulantes de General Sarmiento (que con el tiempo se convirtió en una delegación de SIVARA), otro Sindicato de Vendedores Ambulantes de la Provincia de Buenos Aires –en La Plata, con pedido de inscripción gremial, la Mutual de Vendedores Ambulantes y la Familia, la Cooperativa de Trabajo para Recuperadores de Materia Prima e Industrial en Desuso, y la Cooperativa de Trabajo de Recolección de Residuos con inscripción gremial. Fuera de B.Aires, la única organización que ha solicitado inscripción gremial es la Asociación de Vendedores Ambulantes de Formosa.

(6) El encuentro Las Prostitutas Latinoamericanas: Su propia Voz, Costa Rica, 1997, creó una Red Latinoamericana de los Derechos Humanos de las Trabajadoras Sexuales, que plantea acciones en los siguientes campos:

- Salud: información y educación sobre ETS y SIDA para los clientes; carnet de salud privado y voluntario; controles de salud realizados por autoridades sanitarias; enfoque de salud como protección de la salud; buen trato en las instituciones de salud; gratuidad, respeto y confidencialidad de los exámenes; apoyo emocional y psicológico al detectarse SIDA; consejería pre y post análisis de SIDA; educación sexual y prevención de SIDA en colegios; campañas de los ministerios de salud de información y educación sobre el uso del condón y de prevención de sida; control de la donación de condones desde el extranjero
- Represión policial: denunciar y exigir desde las organizaciones el seguimiento a las denuncias de abuso policial; buscar 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 respetan y abusan 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 donde y cuando 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 para 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.

## **V. CONFLICTOS Y PROPUESTAS EN RELACION AL TVP**

Como se adelantó en la primera sección, un aspecto esencial del análisis de las políticas públicas es el de las relaciones entre el Estado y la sociedad, que suele tomar formas de conflicto (1) . Esta sección reseña una variedad de episodios de este tipo, que pueden clasificarse en conflictos sectoriales, involucrando, además del gobierno local, a organizaciones de trabajadores independientes, empresarios formales y ciudadanos, y conflictos intergubernamentales, con participación del gobierno nacional.

### **V.1 Los conflictos sectoriales.**

#### **- Los vendedores ambulantes.**

En los primeros años noventa, la nueva política hacia los vendedores ambulantes llevó a periódicas manifestaciones de protesta de los vendedores organizados, incluyendo la interrupción del tránsito mediante vallas, combinado en algún caso con huelga de hambre. Las organizaciones también se presentaron ante el Congreso para dejar allí sus propias propuestas de regulación, y recurrieron a la justicia en defensa de su derecho constitucional a trabajar, ante lo cual obtuvieron recursos de amparo ante los desalojos y la suspensión de los procedimientos preventivos. Las autoridades denunciaron que parte de estos hechos eran estimulados directamente por las mafias del sector, a la vista del grado de organización e infraestructura desplegada, e incluso cuestionaron las medidas de no innovar, promoviendo un juicio político

por mal desempeño a los jueces que lo decidieron, aludiendo a que habían sido corrompidos por las mencionadas mafias.

A partir de 1996, se repitieron episodios similares durante operativos de desalojo en Once y Constitución, así como otros en la Plaza San Martín, donde los artesanos insistían en una reapertura legal de la feria, y en Agronomía, en las cercanías de una iglesia, donde se instalaban diariamente quienes sólo podían permanecer allí en las fiestas religiosas.

Las organizaciones representativas de comerciantes formales respecto del TVP han estado activas en las distintas coyunturas de tratamiento del tema, desde la Federación del Comercio de la Ciudad de Buenos Aires, la Coordinadora de Actividades Mercantiles y Empresarias (CAME), la Cámara de Grandes Tiendas, FEDECAMARAS, y la Asociación de Comerciantes Frutihortícolas, mediante notas periodísticas y artículos especiales firmados por sus principales dirigentes, que llegaron a plantear un lock-out en el Once y una exhortación a la población a abstenerse de toda compra a los vendedores ambulantes. El enfoque conceptual empresario es el siguiente, tomado del debate en 1991 (2):

- mientras los establecimientos mercantiles deben contar con las respectivas habilitaciones municipales, pagar tasas de higiene, cumplir con su personal en materia de leyes laborales, previsionales y de obras sociales, acatar reglas sanitarias, cumplimentar requisitos de control de márgenes o de lealtad comercial, mantener documentaciones de compras y ventas, estar sujetos a inspecciones comunales, abonar los impuestos a los ingresos brutos y al valor agregado, nada de ello acontece con los vendedores ambulantes, y otras formas de menudeo que nada tienen que ver con el comercio libre ni con la sana competencia a que tienen derecho organizadamente los comerciantes que se hallan al frente de locales de negocios de venta al público.
- la venta ambulante demuestra una absoluta deslealtad mercantil y una intensa evasión impositiva, que se extiende a quienes son sus proveedores, creándose por esos canales una verdadera intermediación parasitaria.
- este comercio no cumple con las reglamentaciones sobre el tipo de mercaderías que pueden vender, atenta contra toda norma de higiene y salubridad, realiza las ventas en negro, con la consiguiente pérdida de ingresos para el Estado, desmerece la imagen de la ciudad, y pone en peligro la estabilidad laboral de los propios empleados del comercio formal.

#### **- Los vendedores de diarios y revistas en puestos.**

Un oficio tradicional que se desarrolla en la vía pública es el de la venta de diarios y revistas, inicialmente conocido como "canillita". En 1945, el sindicato obtuvo una norma especial reguladora de la actividad, por la cual se reconocía su derecho a la estabilidad de la parada de venta, lo que en la práctica jugaba como una restricción de oferta y límite a la competencia. Por esta razón,

actualmente las paradas son sólo 7000, se alquilan en alrededor de 5000 pesos mensuales, y pueden venderse hasta en un millón de pesos. El canillita era asimilado a parte subordinada de una relación de trabajo con las empresas periodísticas y editores de diarios y revistas, por lo cual el régimen se instalaba bajo la jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quien fijaba la cantidad de paradas autorizadas, el horario en que podían operar y el precio de los ejemplares. Se ha señalado (ver V) que los dueños de las paradas terminan comportándose como empleadores, violentando la figura inicial de dependientes.

En marzo de 1999, una resolución nacional, desde la Secretaría de Industria y Comercio, a partir de entonces autoridad de aplicación, reformó las normas originales, por considerarlo un monopolio económico y jurídico, y un privilegio corporativo, que distorsiona los precios en el mercado del sector. Se agregaba que las restricciones a la transferencia de la titularidad en los regimenes de parada y líneas de distribución conforman una regulación de tipo monopolica que afecta el ejercicio del derecho de propiedad sobre las inversiones en el sector.

En consecuencia, se consideraba que las jurisdicciones locales debían ser competentes para asignar los espacios del dominio público estatal afectados para la venta de diarios y revistas, y establecer los requisitos para la habilitación de los locales destinados a tales fines. Simultáneamente, se autorizaba todo tipo de emprendimientos (shopping centers, supermercados, estaciones de servicio, kioscos de venta de golosinas), con lo que el número total de bocas de expendio se multiplicaba por diez. También se flexibilizaban las normas horarias.

Las entidades a favor de la medida eran la Federación Argentina de Editores de Revistas, y la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas. Por el contrario, estaban en contra el Sindicato de Vendedores de Diarios y Revistas de la Capital Federal y GBA (Sivendia), la Federación Argentina de Vendedores de Diarios, Revistas y Afines (FAVDRA) y la Sociedad de Distribuidores de Diarios, Revistas y Afines (SDDRA). Estos últimos consiguieron un pronunciamiento del Senado en dirección a considerar necesaria una ley, lo que detuvo la aplicación de la resolución, y negaron el cambio de competencia.

#### - **Los pancheros.**

Un episodio de este período que tuvo particular difusión fue la suspensión, en 1997, del régimen de permisos para los pancheros (ver III.1), el cual fue seguido por una marcha de 120 trabajadores con sus carritos, organizada por una entidad reivindicativa creada al efecto. El gobierno reaccionó denunciando que la movilización estaba instrumentada por los grupos empresarios involucrados. Las inspecciones demostraban que había un sector ilegal y que el 20% violaba normas elementales de higiene (agua, guantes, envases de aderezos, cadena de frío), así como se ponía el peligro al ciudadano (por el uso de garrafas).

### - **Los limpiaparabrisas y cuidacoches**

En 1998-9 han emergido en la Ciudad dos nuevas formas de TVP: los chicos limpiaparabrisas (y malabaristas) en la Avenida 9 de Julio, y los cuidacoches en ciertas localizaciones vinculadas a actividades de recreación los fines de semana, en lugares donde había terminado una concesión de estacionamiento, pero también donde estaba prohibido estacionar. Los chicos pedían contribuciones voluntarias, y los cuidacoches un valor fijo similar al de una estadía completa en una cochera céntrica, dando un número de talonario sin identificación. Implícitamente, se trataba de un contrato mafioso, pagándose para que el coche no tuviera daños (desinfla de llantas, rayaduras).

Los ciudadanos se quejaron ante las autoridades de la Ciudad, en el caso de los limpiaparabrisas con el argumento de que, ante el rechazo de pagar, se exponían a insultos y rayaduras del vehículo, además de un potencial de accidentes. El gobierno combinó un pedido de intervención policial para desalojarlos (ver IV.2), con una reforma al código contravencional para dar cabida a una tipificación de estas actividades, haciendo eje en la “limosna compulsiva”, en la ilegalidad del servicio (la ley prohíbe cobrar en espacios públicos), gestos de intimidación, delito de defraudación y daño intencional.

### - **Los vendedores de las terminales ferroviarias.**

Como parte del proceso privatizador del sector ferroviario, en su última etapa se avanzó hacia el reconcesionamiento del mantenimiento, administración y explotación comercial de las terminales (Once, Constitución), a cambio de un canon anual. Al momento de concretar esta etapa, quedó en claro que tales terminales presentaban situaciones anormales de larga data en cuanto a las concesiones de los espacios públicos en su interior, destinados al pequeño comercio. Ello obligó al ENABIEF (Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios) al desalojo de los comerciantes (pancheros, quinieleros, vendedores de ropa coreana), a su vez subinquilinos de los concesionarios, en procedimientos que provocaron variados conflictos callejeros, con participación solidaria de las organizaciones de trabajadores ambulantes de la zona. Sólo en el Once, estos episodios involucraron a 200 puesteros.

### - **Los recogedores de basura.**

La recolección de residuos domiciliarios en la Ciudad está concesionada a firmas privadas encargadas de la limpieza de las calles, a través de una adjudicación que es la más importante del presupuesto local (200 millones de dólares anuales). Una vez depositados los residuos en la vereda, son de propiedad de las empresas autorizadas, quedando prohibida su remoción y selección por particulares u otras empresas. Los residuos son posteriormente

enterrados según el método del relleno sanitario. Las empresas recogen un total aproximado de 100.000 toneladas mensuales. El Cinturón Ecológico Area Metropolitana de Buenos Aires (CEAMSE) es el ente regulador.

Las estimaciones sobre la parte ilegal del negocio de la basura varían entre el 6% y el 15% del total. En este negocio participan minoristas (los denominados “cirujas”, botelleros, cartoneros buscadores, traperos), mayoristas y transportistas (a veces con camiones de los propios mayoristas), en camino a la venta de distintas clasificaciones de basura a empresas de reciclaje, previo paso por los basureros clanderstinos, donde se realiza la separación del papel, cartón, vidrio y plástico.

Los cirujas son el primer eslabón en la cadena de reciclado, adelantándose a las empresas autorizadas. Llevan la basura a centros de transferencia móviles y pequeñas áreas en la misma zona de recolección (pulmones de manzana, departamentos). Utilizan carritos, a veces alquilados a los mayoristas, quienes cobran el alquiler con un porcentaje de lo recolectado, y compran el resto. Se trata de un trabajo netamente familiar, aunque se han formado cooperativas (incluso promovidas por municipalidades de la Provincia de Buenos Aires). En el grado mayor de organización, los cirujas llegan a tener capacidad de acopio, lo que les permite saltar a los mayoristas y negociar directamente con los compradores finales. (para un análisis sobre la organización de los trabajadores del sector (ver VI).

Los conflictos se han producido entre los recogedores, las firmas privadas y el gobierno local.. El control de los basureros ilegales debería estar a cargo de la Subsecretaria de Medio Ambiente de la Ciudad, que no tiene policía propia, y la Policía Federal. Por otra parte, ya desde la primera adjudicación a inicios de la década, ha sido motivo de debate los criterios de la MCBA primero y de la Ciudad después para la asignación. En 1999, el Director de Servicios Públicos de la Ciudad fue acusado de autorizar la descarga ilegal de residuos domiciliarios, bajo la forma de una concesión de “servicios especiales” . que permitía duplicar el monto de facturación reconocido a las firmas adjudicatarias. Previamente, la falta de control de los basureros preparaba el escenario para este operativo.

#### **- Los trabajadores discapacitados.**

La inclusión de los discapacitados en el TVP se debe a que una de las principales formas en que se ha estimulado desde el Estado un tratamiento particularizado de este colectivo, en su condición de trabajador, es la provisión de cupos en los permisos de venta callejera en locales fijos o semifijos, además de estar especialmente considerados en los regímenes sobre lustrabotas, cuidadores de vehículos y mercado de pulgas (1). Tradicionalmente, ha existido una ordenanza específica, que autoriza 300 permisos para trabajadores con estas características. También se ha permitido la operación de fundaciones o asociaciones civiles de ayuda (si la discapacidad es anulante) o autoayuda a los discapacitados, dedicadas a la recaudación de fondos en la vía pública,

eventualmente vinculada a la venta de productos fabricados o no por los beneficiarios.

En 1997, el gobierno de la Ciudad adoptó una nueva línea en esta materia, suspendiendo los permisos, al igual que el resto de los grupos, aunque luego de rehabilitó el regimen. El diagnóstico oficial destacaba la existencia de diversas formas de ilegalidad en el trabajo de los discapacitados, en cuanto a la forma de operar de las fundaciones especializadas que habían recibido permiso, y de los propios discapacitados, sobre los cuales había denuncias de casos en que los titulares del permiso subalquilaban el lugar asignado. También se habían señalado casos en que incorrectamente el permiso permitía la venta ambulante. El gobierno además denunció que las mafias de la venta ambulante utilizaban a los discapacitados como pantallas durante los procedimientos de fiscalización, haciéndolos participar de disturbios callejeros vinculados al desalojo de puestos. En uno de estos episodios, algunos discapacitados fueron agredidos por la policía, lo que despertó quejas intragubernamentales desde los organismos especializados.

En 1999 se autorizó la actividad de Lotería Solidaria, una SA española que emplea 700 discapacitados para la venta de billetes en las calles.

#### **- Los trabajadores sexuales.**

La tradición del país en esta materia ha sido, inicialmente, reglamentarista, en el sentido de que limitaba la prostitución a sitios cerrados o zonas especiales. Las primeras normas, de 1874, permitían los prostibulos, y fomentaban la inscripción de las prostitutas como cualquier trabajador, con la exigencia de controles periódicos sanitarios. Paralelamente, el código penal solo reprimía a quienes lucrasen o se beneficiaran económicamente de la prostitución de otros o los inducieran, con tales fines, a prostituirse. Por lo tanto, además de la prostitución infantil, se prohibía el rufianismo y la prostitución de mayores, cuando fuesen llevados en forma violenta o engañadas a esa situación.

Este enfoque se transformó en otro abolicionista, con la ley de profilaxis de 1935, al permitir el ejercicio independiente del sexoservicio, pero vedando la explotación ajena, lo que llevó al cierre de los prostibulos. En 1949 el país aprobó una convención de la ONU dirigida a consagrar a nivel mundial el sistema abolicionista, posteriormente ratificado por decreto y ley en la segunda parte de los años cincuenta.

A la vez, desde los años treinta la policía comenzó a tener capacidad judicial y legislativa para regular la vida cotidiana, a través de reglamentos denominados edictos, que luego fueron convertidos en leyes. El edicto que autorizaba a reprimir la prostitución callejera es de 1949, al referirse a las personas de uno u otro sexo que públicamente incitaran o se ofrecieran al acto carnal.

En este escenario, la prostitución siguió sin ser un delito, al no estar contemplada como figura en el Código Penal. Un fallo de 1994, en la Provincia de Buenos Aires recordó que es una actividad lícita, tolerada por la ley, por lo que los procedimientos para ejercer tal actividad también lo son: el ofrecimiento carnal, promiscuo y por un precio, públicamente y sin escándalo, representa la forma normal del ejercicio de la prostitución. Lo que está prohibido es el proxenetismo (cafisho, macró), que se proyecta hacia el negocio de los actuales “saunas” y otros locales cerrados.

La Constitución de la Ciudad y el posterior código contravencional modificó esta situación, optándose inicialmente por una versión liberal, que no la consideraba contravención. También se eliminaban discriminaciones sobre otras manifestaciones de la sexualidad, como el beso de dos hombres o dos mujeres en espacios públicos, y el travestismo, con el único límite de la obscenidad tipificada por el Código Penal.

Esta fórmula despertó un extenso conflicto y debate público, con participación protagónica de los vecinos de los barrios que aparecían como más afectados por la liberalización del sexoservicio. Su posición recibió réplicas por parte de ONGs de derechos humanos, organizaciones de prostitutas y travestis, sectores de la iglesia, el Ministerio del Interior nacional (sobre todo su Secretaría de Seguridad), las autoridades de la Policía Federal (ver IV.2), y los representantes de los partidos políticos con actividad local y nacional. El propio gobierno de la Ciudad, que no había estado de acuerdo con la decisión inicial de su Parlamento, tendió a acompañar estas posiciones. Como resultado, el parlamento de la Ciudad efectuó una primera modificación, por la cual se ponían límites a actitudes vinculadas a lo sexual que pudieran afectar la tranquilidad pública, frente a las casas, escuelas y templos, mediante ruidos, perturbación del tránsito de personas o vehículos, hostigamiento a los vecinos, exhibiciones inconvenientes, y concentración física de más de tres prostitutas. En caso de alteración, las prostitutas, de todas formas, no podían ser detenidas y llevadas a la comisaría, sino que debía llamarse a un juez para que decidiera una acción (dejarla ir, llenar un acta de contravención, pedirle que cambie de actitud, o llevarla a declarar al juzgado). Asimismo, otros legisladores presentaron un proyecto social hacia este colectivo.

La continuación del conflicto llevó a una segunda modificación, que ahora prohibía directamente toda manifestación de sexualidad en la vía pública, obligando a reservarla al ámbito privado. En particular, se sancionaba la oferta que realiza una persona que ejerce la prostitución y la demanda del que se dirige a aquella. La contravención no era pasible de arresto, sino que llevaba a la puesta a disposición del juez. Ante la resistencia a identificarse, se remite a sede policial para averiguación de antecedentes, por un máximo de diez horas. Entretanto existe control de los fiscales. Se fija una multa de entre 20 y 500\$ por día de sanción o trabajos comunitarios. La primera vez se labra un acta y se intimó a presentarse en cinco días. La segunda se detiene en juzgado y se

procesa en 48 horas. Debe haber un prueba real, consistente en dos testigos o una filmación.

Esta norma se convertía entonces en la más punitiva en la historia de la regulación de la prostitución en el país, al ingresar al prohibicionismo. La decisión provocó un conflicto interno en el gobierno de la Ciudad, expresado en una polémica entre la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y el Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad, a partir que éste último debió pronunciarse ante una acción que pedía se declarase nulo el nuevo artículo por su carácter inconstitucional (tanto respecto de la nacional como de la Ciudad) (1). En agosto de 1999, el procurador general y el fiscal general respondieron señalando que la Defensoría carecía de interés legítimo para actuar, y que no existía una causa en la que hubiera intereses lesionados sino que se solicitaba una declaración abstracta de inconstitucionalidad. En este argumento, se consideraba que la Defensoría pretendía imponer su opinión personal sobre la de los legisladores que sancionaron la norma, y que la Defensoría solo puede impugnar los actos administrativos de la Legislatura pero no sus leyes, por lo que estaría pidiendo a los jueces que desconozcan el principio de la división de poderes. La Defensoría respondió que los constituyentes habían elegido un modelo abierto, compatible con la democracia participativa, que legitimó a la Defensoría para impugnar la constitucionalidad de las leyes en defensa de los derechos humanos de los habitantes de la Ciudad. Se consideraba absurdo pretender que sólo puede cuestionar el acto administrativo y no la ley en la que aquel se funda, cuando es precisamente esta ley la que contraría la Constitución. El control abstracto de constitucionalidad objetado es una acción popular de defensa de la unicidad constitucional que deviene del principio de la soberanía popular, y estimula la participación de los ciudadanos en el control de la gestión de los asuntos públicos.

## V.2 Los conflictos intergubernamentales

La nueva condición autónoma de la Ciudad, y el proceso de privatizaciones, ha llevado a la aparición de conflictos jurisdiccionales entre el gobierno de la Capital y el Estado nacional, referido a las mutuas competencias o derechos sobre zonas, al no estar claro la prevalencia del nivel federal o local. Es el caso de la autopista ribereña, la ampliación del área portuaria y de los terrenos ferroviarios. Pero los episodios más resonantes de diferencias intergubernamentales se refieren a algunos de los problemas sectoriales sobre el TVP mencionados en la sección anterior, involucrando centralmente a la Policía Federal, y el Ministerio del Interior (en particular su Secretaría de Seguridad). También participó el Partido Justicialista, acompañando al poder ejecutivo nacional, frente a la Unión Cívica Radical gobernante en Buenos Aires. El punto de partida del conflicto ha sido en torno a la directiva constitucional de 1994 sobre el cambio de jurisdicción de la Policía Federal, del actual plano nacional al local. Durante tres años, la efectivización de esta medida ha estado demorada por la intención del gobierno nacional de cumplir sólo parcialmente con el traspaso, limitándolo a las comisarías y sin un traspaso total del presupuesto, y la negativa del gobierno de la Ciudad a aceptar esta fórmula. La anulación de los edictos policiales en 1996 a partir de la sanción de la Constitución de la Ciudad, no contó entonces con una medida correlativa en materia policial, creándose una dualidad de poder, en un contexto de resistencia de la fuerza a esta decisión, agravada luego por el contenido del código contravencional. El Ministerio del Interior, de quien depende la policía, compartió este enfoque.

El problema estructural, ampliamente debatido en la sociedad argentina, es el de la combinación entre bajos salarios policiales y actividades ilegales de las propias fuerzas, interpretadas éstas como la “caja chica” policial que permite adicionar ingresos. Esta mecánica se aplica netamente a los casos analizados de TVP, como los vendedores ambulantes y los trabajadores sexuales, con lo que se repite la situación observada respecto de los inspectores y policías municipales. Asimismo, es directa la relación entre los edictos y estos procedimientos. Por ejemplo, en el caso de las prostitutas, su detención por la policía solía no atender a la exigencia de presentar dos testigos presenciales del momento de la negociación sexual. El encierro durante 24 horas, y el potencial consiguiente de maltratos, se convertía entonces en una amenaza esgrimida ante la negativa de las trabajadoras a pagar un “peaje” diario en su lugar de trabajo, habitualmente de 50 pesos. En la práctica, durante este periodo quedó también en evidencia un marco mucho más amplio de “arreglos”, que se

proyectaba hacia el negocio de la prostitución en locales cerrados e incluso la inmigración aplicada (4).

La estrategia de resistencia a la nueva situación por parte de la policía pasó por varias etapas: en los dos primeros años, entre la anulación constitucional de los edictos y el dictado del código, la policía mencionaba la existencia de un vacío legal ante la falta de directivas de Interior, para justificar la aplicación de los edictos en su forma tradicional. Luego se argumentó sobre la impracticabilidad de la política de dar participación directa a los fiscales contravencionales.

Interior acompañó esta estrategia, planteando públicamente sus diferencias con la reforma en la Ciudad, y tomando medidas concretas: primero anunció que estudiaba una reforma del código penal; luego, en una decisión confusa, que no tuvo consecuencias prácticas, devolvió por decreto la vigencia de los edictos. Más adelante, afirmó que la obligación de dar parte a los fiscales impedía la actuación del 95% de los procedimientos. Finalmente, aclaró por resolución que la policía no actuaría ante algunos delitos contravencionales, salvo por instrucción escrita de fiscales. Las situaciones afectadas era la libre circulación del espacio público, que involucra a menores, mendicidad compulsiva (limpiaparabrisas, cuidadores de coches), ebrios, intoxicados, y oferta y demanda de sexo en la vía pública. Se pedirían instrucciones escritas para cada caso, con el objeto de que el personal judicial pudiera contar previamente con legitimación suficiente en sus intervenciones. También se opinaba que el código había optado equivocadamente por presumir que todos los destinatarios de la norma son mayoritariamente personas respetuosas y observadoras de la ley, cuando en verdad la experiencia indica que existe un grupo de infractores contumaces que sistemáticamente desafían el principio de autoridad, el orden y la tranquilidad pública. El bloque de diputados del Partido Justicialista acompañó esta estrategia presentando un proyecto de incremento de facultades de la policía federal para interrogar a imputados sin presencia de un juez, para requisar sin otra justificación que la sospecha de delito, y para autorizar a que los funcionarios actuantes pudieran ser también testigos, en caso de que no hubiera otros.

En el plano de manifestaciones explícitas de resistencia, se destacó el comportamiento policial durante un ciclo de marchas de protesta (incluyendo cortes de calles), que hacia fines de 1998 alcanzaron a ser casi 200 en un mes, sumando episodios ligados a problemas laborales (pescadores, hospitales públicos), impositivos (de los gremios del transporte, camiones, taxis y colectivos, ante el impuesto docente) y educativos, por la reforma de la ley de

educación (polimodal). En esa coyuntura, la policía optó generalmente por no intervenir, con la excusa de que necesitaban fiscales. Las autoridades de la Ciudad señalaron que los procedimientos eran claros, pudiendo celebrarse contravenciones sin consulta, lo que no significaba que el acta en sí fuera prueba suficiente para considerar una condena, ya que se seguían requiriendo fotos y testigos. En este caso particular, si los manifestantes no obedecían, los agentes podían, sin consulta, labrar actas por obstrucción a la vía pública, o llevarse los vehículos mal estacionados.

Otro episodio similar fue el de los cuidacoches, frente al cual la policía resistió, al decir que no estaba contemplada esta contravención. Interior acompañó la decisión argumentando que era una tarea específica de la Ciudad, pero el gobierno de ésta lo encuadró dentro de la tarea asignada de control del tránsito en general, que es financiada por el presupuesto local en carácter de adicional. Un ejemplo adicional de conflicto intergubernamental se refiere a las actividades represivas contra discapacitados, aunque en este caso la Ciudad y la Policía fueron confrontadas a la vez por organismos nacionales especializados y ongs especializadas, ante lo que se consideró una excesiva violencia.

### **V. 3 Propuestas recientes.**

En 1998 ha habido un renacer de iniciativas en materia de la regulación de la venta ambulante. Por un lado, legisladores de la Ciudad provenientes de diversos partidos comenzaron un debate para una futura nueva norma. Por otro, tres organizaciones de trabajadores (AVIVPRA, ATI y OTR) presentaron sendos proyectos en el mismo ámbito.

Existe un marco aproximado de consenso sobre la base de las normas existentes, con diversos ajustes: 500-800 permisos, sin repetir titulares y de carácter intransferible; obligación del pago periódico de un canon, sumado a las responsabilidades básicas en materia previsional e impositiva; criterios para la localización, en cuanto al número de puestos por cuadra, numeración, en función de la que tiene la propia calle, distancia mínima respecto de edificios públicos y centrales de transporte; rubros de venta definidos como aquellos típicos de un kiosko, excluyendo artesanías y alimentos elaborados en el lugar; disponibilidad permanente de un registro de los datos básicos representativos de la legalidad; titular con residencia en la Ciudad; prioridad para quienes hubieran tenido permisos anteriormente; horario de funcionamiento; tipificación del puesto, en cuanto a material, color y estructura.

Otros elementos incluidos en el debate no alcanzaron consenso. En las propuestas de los legisladores se fijaba la condición de que los puestos sean móviles, aunque en lugares fijos, con el objetivo de evitar avances posteriores sobre la vía pública, mediante la incorporación de construcciones adicionales. Asimismo, se establecían métodos de adjudicación por sorteo para la ubicación, ante ofertas de los propios interesados en cuanto a la localización y el monto

del canon. Este último se pagaría por semestre adelantado, en una cuenta en el Banco Ciudad y los fondos se destinarían a infraestructura de escuelas y hospitales. Por su parte, los empresarios han agregado también el criterio de no colocar puestos ante comercios establecidos, y los vecinos frente a viviendas particulares.

Estos contenidos adicionales fueron objetados por las organizaciones de trabajadores, particularmente el referido al método de selección de los permisionarios, para lo cual cada organización se ha ofrecido a ser canal y participe del mecanismo de otorgamiento, con base en sus propios censos. Se rechazó también el pedido empresarial y de los vecinos, por introducir un criterio excesivamente restrictivo, y en el primero de los casos con el argumento adicional de que los productos de venta en los negocios establecidos son necesariamente diferentes de los propios.

A las propuestas de los trabajadores durante la ronda de consultas de 1998 hay que incluir las de SIVARA, en dos oportunidades (1992 y 1997), referidas a la venta de baratijas y golosinas. En la última versión, se proponía firmar un convenio de corresponsabilidad con el gobierno, para la entrega, control, renovación y caducidad de permisos, que serían renovables cada treinta días. En tal marco el sindicato se comprometía a evitar excesos y situaciones anárquicas en la vía pública por parte de los permisionarios. Se establecía también un canon mensual de entre 50 y 150 pesos.

Los únicos otros ejemplos de iniciativas hacia el TVP, que trasciende los aspectos meramente regulatorios, se refieren a las sexoservidoras. La Alianza presentó en 1998 un proyecto de programa de prevención de enfermedades de transmisión sexual y de reinserción laboral de las prostitutas. Para ello se contempla la implementación de un mecanismo de mediación para prevenir aspectos sanitarios y conflictos con los vecinos, a cargo de "parejas preventivas", integradas por una trabajadora social y un policía municipal. Estos se encargarían de recorrer los lugares donde se ejerce la prostitución, promoviendo la educación sexual y talleres y cursos de capacitación. El proyecto prevé también un programa de recuperación de derechos, que incluye la creación de una comisión interdisciplinaria, con participación de especialistas en empleo, para tender a la reinserción de las trabajadoras en microemprendimientos. Desde 1998, la Secretaría de Programas de Salud (M. de Salud y Acción Social) ha involucrado a AMMAR en el Proyecto de Lucha contra el SIDA (LUSIDA), que tiene como instituciones ejecutoras a organizaciones de la sociedad civil, además de efectores de salud y educación. La Asociación actúa directamente sobre las trabajadoras de su sector, sobre todo no afiliadas, mediante talleres educativos de prevención en las propias áreas de trabajo (bares y otros locales públicos en Once, Constitución, Flores)

Por parte de las cámaras empresariales formales, las propuestas de políticas se han centrado en la internación en galerías o paseos de compras, excepto los puestos de diarios y flores. Durante el nuevo proceso de búsqueda de

consensos alrededor de la venta ambulante, FEDECAMARAS ha participado con una nueva perspectiva: la de que los ambulantes podrían ser considerados potenciales miembros de esa asociación.

## NOTAS

(1) Oszlak señala que, en el análisis de las políticas públicas, el mayor grado de resistencia social es función directa de la mayor especificidad de las medidas sobre la población afectada, en cuanto a su concentración y delimitación geográfica y a su claridad o ambigüedad. Estas condiciones se daban en el caso de los villeros, que además eran potencialmente resistentes, por su experiencia de movilización en el pasado, y de creación de comisiones vecinales y organizaciones de segundo grado. Por el contrario, no se presentaba en los episodios respecto de los inquilinos, ya que por cada uno existía también un propietario, y sus asociaciones, decididos a hacer cumplir la ley. Por lo tanto, el ejercicio de la coerción era trasladado a otro sector social. En el caso de los expropiados, también se presentaban situaciones muy heterogéneas (comerciantes, inquilinos, propietarios residentes) y una falta de organizaciones.

(2) Si bien no es el tema de este estudio, sería de interés analizar el enfoque integral empresario alrededor de la informalidad y la no registración. En los últimos años de los ochenta, las quejas ante el ambulanzgo formaron parte de una campaña más amplia que implicaba la aplicación local del enfoque de la economía subterránea, tendiendo a mostrar que los comportamientos laborales de la población hacia la evasión estaban muy extendidos, lo que implicaba 2/3 del total de la ocupación, incluyendo a los trabajadores precarios de la economía formal. En este esquema, se buscaba así incorporar a un comportamiento social muy extendido la propia política de evasión impositiva. Al respecto, ver las publicaciones derivadas de un proyecto de investigación del Instituto de Estudios Contemporáneos (IDEC), entre 1987 y 1989. Otro aspecto que merecería revisarse es que la estrategia empresarial en Argentina, junto a la adopción del enfoque de la economía subterránea, no incorporó la perspectiva de Hernando de Soto, al grado que una nota de difusión de la Cámara de Comercio enfrentó sus argumentos bajo el lema “un sendero decadente”.

(3) Se ha señalado que la coima a las prostitutas callejeras es la manifestación de menor importancia relativa: en niveles superiores policiales, está organizado un mecanismo más sofisticado de obtención de ingresos ilegales por parte de empresarios de la industria sexual, que se expresa en el pago de un canon permanente, que les garantiza la pasividad de la autoridad pública, a pesar de que esta situación se encuadra en la de explotación de trabajadoras sexuales (entre el 60 y 70% de la tarifa en los "saunas", queda para el organizador). Un indicador de esta irregularidad es que la policía no detiene a los "tarjeteros" callejeros de los saunas. Por otra parte, las causas quedan generalmente archivada, y los detenidos no llegan casi nunca a ser procesados. En 1997 hubo 2600 sumarios y ninguna condena. De todas maneras, pagada la multa, se extingue automáticamente la acción penal. Los operativos policiales solo presentarían mayores dificultades en cuanto a los departamentos, donde para ingresar necesitan orden judicial.

La coyuntura de la prostitución en B.Aires incluye también la reaparición de redes internacionales (como la Zwi Migdal polaca de fin de siglo pasado), esta vez con base en muchachas dominicanas. Se ha calculado el ingreso de casi 5000 en un año y medio, nuevamente con complicidades policiales y políticas, incluyendo el área de migración que también depende de Interior. (cf D.Guy,1994).

(3) La Defensoría consideraba que la norma violaba el sistema de derechos y garantías constitucional, así como los Tratados y Declaraciones Internacionales incorporados. De paso, recordaba que la Constitución de la Ciudad había avanzado un grado más en la profundización de la democracia, al disponer el establecimiento de un sistema de garantías generales: todos los poderes del Estado porteño se encuentran sometidos y vinculados al respeto a los derechos humanos, que mantendrán vigencia aún cuando se interrumpa o pretendiese interrumpir su observancia por actos de fuerza contra el orden constitucional. Estos derechos y garantías tendrían plena operativización o autoaplicabilidad, y no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de reglamentación, y ésta no puede cercenarlos.

Los derechos vulnerados según la Defensoría eran a la libre circulación, a la sexualidad, a ser diferente, a la no discriminación, a la privacidad y al principio de reserva.

Del mismo modo, no existía ninguna razón que justifique un trato diferencial para las personas que oferten o demandan para sí o para terceros servicios sexuales en los espacios públicos.

El Código porteño incurre en el prohibido derecho penal de autor, concepción cuyo caso límite es el de las leyes penales raciales, donde una condición natural de la persona forma por sí sola el presupuesto de la pena. El mismo esquema se refleja en la persecución penal de los herejes y las brujas y, en tiempos modernos, en el modelo nazi y estalinista del "enemigo del pueblo", y el positivista del "delincuente nato" o "natural". Es el caso también de las normas que disponen medidas punitivas contra los "ociosos", "vagabundos", los "proclives a delinquir" y similares.

Bastará con que cualquiera que se prostituya transite por los espacios públicos, incluso en el supuesto de que lo haga retornando a su vivienda, para que se lo considere encuadrado en la contravención. El mero hecho de estar parado en una esquina, luciendo cierto tipo de vestimenta, llevará a que se apliquen estas disposiciones. Como nadie está privado de hacer lo que la ley no prohíbe, a nadie se le puede impedir el ejercicio de la prostitución, toda vez que el mismo no es considerado legalmente como punible.

La ley también restringe la posibilidad de elección y de acción de la persona humana y, al impedirle manifestar libremente sus opciones e intereses sexuales en los espacios públicos, atenta contra la dignidad.

Los principios de la Constitución son autooperativos, por lo que cualquier legislación que pretenda regularlos porta en sí misma la fuerte presunción de inconstitucionalidad.

La pretensión de regular estatalmente la oferta y demanda de servicios sexuales en la vía pública excede los límites razonables de regulación estatal en materia de derechos fundamentales, hasta el punto de desnaturalizarlos y tornarlos irreconocibles.

Los legisladores, con la excusa de tutelar intereses parciales, supuestamente correspondientes a vecinos de algunos barrios de la Ciudad, sancionaron una norma que contribuiría a agravar la marginación social de prostitutas y travestis, penalizándolos por serlo y obligándolos a someterse a los designios de quienes lucran con su oficio. Quienes ejercen la prostitución son

víctimas de una doble explotación: la que surge del contexto socioeconómico general, que las ha olvidado a tal ejercicio para poder mejorar su subsistencia, y la que les es impuesto por los que los regentan. Asimismo, la prohibición de la oferta callejera de sexo favorece una vasta red de corrupción que involucra a policías y otros representantes estatales.

El Derecho no es un instrumento que deba, so pretexto de la supuesta protección de los intereses de algún sector de la sociedad violentar de manera inadmisiblemente los que correspondan a otros integrantes del cuerpo social. Su misión es establecer un marco protector de las libertades y no restrictivo de ellas.

La característica fundamental de un Estado democrático es el respeto a la libertad dentro de un clima de tolerancia. Establecer prima facie que una conducta que, en definitiva, sólo implica una determinada elección de cómo ejercer la libertad sexual, resulta dañosa o lesiva para los derechos de otros, equivaldría a un absurdo semejante a sostener que las creencias religiosas, las opiniones ideológicas o las opiniones políticas pueden ser motivo de regulación estatal.

Una sociedad mínimamente progresista ha de evitar que la prostitución sea la salida de la pobreza y la marginación para los menores, pero no resulta compartible que el Derecho penal sea siempre el instrumento más adecuado para lograrlo ni que haya de negarse todo valor a la libertad de personas que pueden poseer un grado de voluntad suficientemente formado.

La función del Estado en esta materia es la tutela de la voluntad. Son ámbitos de conducta donde son muy frecuentes la explotación y la cosificación del ser humano, hasta negar su misma dignidad. Y esas sí son conductas a reprimir con dureza. Pero por las mismas razones no puede recurrirse al derecho penal allí donde la negación de la voluntad no se produzca.

## **VI. POLITICAS INTEGRALES HACIA EL TVP**

### **VI.1 Algunas conclusiones**

En esta investigación se identificó un heterogéneo conjunto de TVP, algunos autónomos y otros subordinados, incluyendo aquellos fraudulentamente disimulados como independientes. En ambos grupos se encontraron tanto condiciones de vida y de trabajo típicas de la informalidad económica, como de cierta prosperidad (entre parte de los autónomos), derivadas éstas últimas de la renta urbana que proveen algunas localizaciones privilegiadas, combinado con la falta de regulación. También se observó un cierto grado de organización

del TVP, caracterizada por la fragilidad: entidades pequeñas y sin registro, algunas semiinactivas, y otras producto de divisiones internas.

El TVP en Argentina parece estar sujeto a dos tendencias contrastadas, en cuanto a su dinamismo. Por un lado, el evidente agravamiento de las condiciones sociales y laborales es por sí mismo un clásico factor en dirección a su incremento, tendiendo a modificar un estilo local en que la informalidad no aparece como un mecanismo instantáneo de refugio, sino más bien un punto de llegada voluntario en ciclos de vida y ocupacionales que terminan privilegiando el cuentapropismo. Asimismo, parecen estar creciendo estrategias empresarias de comercialización que recurren a TVP de otro tipo, claramente subordinados en su relación laboral, aun cuando ésta sea fraudulentamente disminuida como autónoma. Simultáneamente, otro andarivel del proceso de modernización económica también lleva al ahorro de mano de obra que tendía a expresarse en TVP.

Desde el punto de vista de las políticas regulatorias, no se encontró un plan integral, sino normas básicamente restrictivas del uso del espacio público, junto a una la inexistencia de otras políticas de carácter economicosocial. En este marco, han sido frecuentes los episodios de conflictos colectivos entre los propios trabajadores, las autoridades de la Ciudad, los vecinos, grupos empresarios, e incluso funcionarios del nivel nacional de gobierno.

El período sobre el cual se centró el estudio, 1998/9, coincidente con el comienzo de un nuevo periodo institucional en el cual la Ciudad se convierte en autónoma, se caracteriza por la sanción del código contravencional (a partir de las nuevas constituciones local y nacional), que proporciona un escenario renovado para algunas de las facetas más difíciles del problema, como el impedimento ilegítimo por parte de las autoridades al desempeño de actividades no prohibidas, y sus colaterales en términos de fomento a la corrupción. Las sucesivas correcciones al tratamiento particular del sexoservicio depuraron finalmente un escenario de relativo equilibrio entre las posiciones de los vecinos y de los trabajadores. También con relación al nuevo código, ha habido un positivo comienzo de una política en materia de comunicaciones de la policía federal, para la averiguación de antecedentes, al incorporarse un sistema informático de control de datos en segundos, incluyendo las huellas digitales, mediante computadoras portátiles.

Asimismo, se ha iniciado una política global en materia de empleo, con la sanción de una nueva ley, y la creación de nuevas estructuras (la secretaría de Industria, Comercio y Trabajo), que augura una mayor integración y coordinación de políticas en lo económico, laboral y social. Finalmente, también se inició una tarea, sobre la cual no había antecedentes, de diálogo con los actores sociales involucrados en la problemática del TVP, al crearse una comisión parlamentaria encargada de consensuar un proyecto específico sobre la venta ambulante.

Estos avances se dan en un marco mayor, de carácter nacional, que caracteriza a los años noventa: la emergencia de políticas en materia de empleo (ante el hiperdesempleo y otras manifestaciones agravadas de problemas laborales) y políticas sociales en general. Son muchas y variadas las iniciativas que directamente han puesto el foco en el trabajo independiente, la pequeña producción, la informalidad, y el sector social de la economía, para mencionar conceptos que se intersectan pero tienen elementos distintivos propios.

En parte ello se vincula a un mayor nivel de debate y propuestas desde la sociedad civil organizada, incluyendo las ONGs y las confederaciones sindicales nacionales (CGTRA y CTA), que han sido crecientemente sensibles al tema en sus propuestas estratégicas. Aún así, la mayor parte de estas iniciativas no superaron la condición de proyectos, o siendo convertidos en normas, no han sido luego reglamentadas (1).

Este panorama nacional forma parte de una tendencia más amplia, de carácter regional, vinculada con la dinámica de crecimiento de la informalidad en grandes ciudades, como ha sido destacado en diversos estudios de la OIT regional, vinculado al período de estabilización y ajuste estructural de los años ochenta, y a nuevas estrategias empresariales. También en estos casos las iniciativas surgieron tanto de los gobiernos y poderes legislativos como de organizaciones de los propios trabajadores informales sindicalizados, generalmente con el aval de confederaciones nacionales. Pocos de estos proyectos se han concretado, pero en sí mismos expresan una positiva tendencia (ORIT, 1995 (2)).

Concentrándose en el TVP, y en el contexto de políticas regulatorias, conflictos y propuestas descritas en secciones anteriores, a continuación se presentan algunas recomendaciones de la OIT y se formulan breves reflexiones aplicadas al caso argentino para este colectivo.

## **VI.2 Recomendaciones de la OIT**

La OIT se ha especializado, entre las organizaciones internacionales, en el aspecto laboral de los trabajadores informales, con un enfoque que combina diversas vías: el derecho internacional del trabajo, que se manifiesta a través de sus propios convenios y recomendaciones), la regulación, la promoción productiva (a través de la asistencia técnica, la formación profesional), la política social (regímenes de seguridad social específicos), y la participación (desde sus organizaciones), en camino a una perspectiva integral (OIT, 1991) (3). De las diversas propuestas, que se refieren tanto a trabajadores por cuenta propia establecidos como a microempresarios y sus asalariados, interesa destacar aquí las directamente referidas a colectivos de TVP, así como a aspectos generales aplicables a estos mismos grupos.

Un buen ejemplo de recomendaciones directamente vinculadas al TVP es el estudio sobre

regulación de la venta callejera en Santiago de Chile (PREALC, 1984). En una evaluación sobre los pro y contras de esta forma comercial, se destaca, entre los elementos negativos: su condición poco estética, su afectación de la libertad de movimiento de los transeúntes y moradores de la zona; los problemas de higiene ocasionados por la contaminación con desechos en las zonas de concentración del comercio callejero, así como la falta de servicios sanitarios para los vendedores; la promoción de la pequeña delincuencia, por la reducción del espacio físico en la vía pública, un parcial perjuicio para el comercio establecido, por la manera como se instalan los ambulantes cerca de sus locales. Entre los elementos a favor se mencionan: ventajas económicas para el consumidor, en términos de precios más favorables para el tipo de producto que venden; fuentes de ingreso con una necesidad mínima de capital; facilitación del desempeño de personas cuya inserción en el mercado de trabajo tiene dificultades, por la situación económica general o por características personales; aseguramiento del sustento de los miembros de hogares de bajos ingresos, moderando los problemas económicos familiares.

En materia de políticas, OIT considera que la búsqueda de una supresión de la actividad comercial callejera no produce un acercamiento a una solución, ya que por un lado se eluden las verdaderas causas y responsabilidades del fenómeno, y por otro, como consecuencia de lo anterior, se traspasa el problema y la búsqueda de una salida a la esfera de acción de las municipalidades, que tienen reducido instrumental y limitados recursos. Por el contrario, habría que reconocer que las causas de fondo son de índole estructural: el comercio ambulante forma parte inevitablemente del aspecto urbano, hasta que una mejora tal de la situación económica logre una reducción de este componente estructural. Incluso, hay que considerar que el comercio ambulante es una etapa temprana en el proceso de desarrollo de la actividad comercial en general, como lo demuestra que los kioscos y mercados persas son de antiguos vendedores ambulantes, ejemplo de auténtico desarrollo.

Entretanto hace falta encontrar un arreglo parcial desde las municipalidades, a través del desarrollo de un concepto integrativo, y no continuando con una política de exclusión. Para ello se propone:

- autorización y registración, no de todas las situaciones, para evitar una retroalimentación en la afluencia de nuevos ambulantes, ante una medida cuantitativamente no limitada. Conviene partir de un inventario sobre las posibles alternativas de ubicación, para determinar el número admisible en cada zona.
- elaboración de criterios cuali-cuantitativos para una activa política de ubicación. La determinación de los emplazamientos según las condiciones del lugar, evitan o disminuyen los efectos obstaculización y congestión, y se reduce la pequeña delincuencia. Se puede agrupar a los ambulantes logrando ciertos atributos estéticos, dando color y ambiente a zonas poco

atractivas. Los ambulantes pueden ellos mismos buscar formas más atractivas de presentación de su mercadería, si están seguros y conformes con el espacio asignado.

- fijación de turnos durante el día o un reparto rotativo de los días de la semana para el uso del sitio, lo que aumenta la cantidad de beneficiarios en lugares de venta apropiados.
- facilitación del autodesempeño de funciones por parte de los ambulantes, como el mantenimiento del lugar, incluyendo servicios higiénicos, y la administración del cumplimiento de las reglas previamente definidas.
- reubicación de los ambulantes, teniendo en cuenta su necesidad de estar cerca de la afluencia del público. Pueden explorarse dos fórmulas: instalación de pequeños parques de ambulantes, equipados con cierta infraestructura mínima, convirtiéndolos en polos de atracción; e integración de espacios muertos, en el sentido de ubicaciones que no cumplen una función específica para el comercio establecido, ni facilitan el recorrido directo para los paseantes.
- selección de las ubicaciones según oficio: los artesanos inspiran curiosidad al público, por lo cual pueden ser polo de atracción por sí mismos si se los concentra en un punto determinado. Esto puede llevar a ubicarlos en lugares menos favorables, para equilibrar en parte la desventaja de los vendedores muy dependientes de la clientela de paso.
- transformación de parte de algunas calles donde hay ambulantes en veredas, para hacer más fluido el movimiento de los transeúntes.

OIT ha destacado otro aspecto del trabajo ambulante, que ayuda a visualizarlo como sujeto de políticas de apoyo productivo, al considerar que también es un microempresario, en el sentido de que aún cuando no realice una efectiva producción (que está presente en los artesanos ambulantes), los vendedores tienen que cumplir una serie de funciones que van más allá de la mera venta, y que exigen el desarrollo de un criterio y comportamiento empresarial, en cuanto deben enfrentar y solucionar problemas de financiamiento y abastecimiento. Incluso la venta, que a primera vista no exige más que colocarse en un lugar, requiere una serie de decisiones, que van desde la ubicación, la selección y el cambio de productos, la fijación de los precios, la adaptación a la competencia, y el mismo acto de la venta. Dada la escasez de los recursos, tienen incluso que llevar una cierta contabilidad, aun cuando no siempre en forma escrita, para poder planificar con precisión su procedimiento en el manejo diario de su oficio, y combinarlo con las necesidades del presupuesto familiar. Al trabajar en sociedad con otros familiares, e incluso con asalariados, han de determinar y coordinar las funciones de cada uno, y así asumir una gran parte de la responsabilidad en el éxito o fracaso del negocio. También tienen una alta disponibilidad al riesgo, que hasta puede ser mayor, en proporción, al de los comerciantes establecidos. En este análisis se está partiendo del hecho de que la principal fuente de abastecimiento del ambulante son los mayoristas y distribuidores, respecto de lo cual existen dos aspectos que obstaculizan su operabilidad: por una parte, está obligado a mantener un alto ritmo en la frecuencia del aprovisionamiento, debido a su capital restringido; por otra, no se

le otorgan facilidades de parte de los intermediarios, por no ser un cliente suficientemente fiable a causa de su situación ilegal.

Otro ejemplo de sugerencias (todavía preliminares) de OIT hacia un subgrupo de TVP es el de los sexoservidores. Como resultado de una investigación sobre el "sector del sexo" en los países del Sudeste Asiático, OIT (1998) efectúa las siguientes observaciones, reconociendo previamente que está fuera de sus competencias definir por sí los países deberían legalizar o no la prostitución:

- el trabajo sexual es un fenómeno de naturaleza predominantemente económica, a partir de lo cual pueden hacerse también consideraciones sobre la problemática moral, religiosa, sanitaria, de derechos humanos y criminal. Es un gran negocio, con estructuras notablemente organizadas y con vínculos con otros tipos de actividad económica legítima. Por lo tanto, hay que centrarse en los fundamentos económicos y sociales que sostienen la prostitución, no en las prostitutas consideradas individualmente.

- para los adultos que escogen libremente trabajar en el sector del sexo, habría que centrarse en mejorar sus condiciones de trabajo y de protección social, para garantizar que gocen de los mismos derechos laborales y beneficios que los demás trabajadores. Para ello, sería sumamente útil el reconocimiento oficial de la prostitución, incluyendo el registro de quienes se dedican a esta actividad.

Otras opiniones, recogidas entre expertos laboristas de OIT, van en la misma dirección (5).

Del conjunto de otras recomendaciones de OIT, pueden encontrarse otros elementos de utilidad para la consideración del TVP:

- cobertura de la seguridad social.

- formación profesional

- organización. OIT considera que la falta de portavoces de los trabajadores informales que los representen efectivamente es una de las razones para que mantengan una situación de marginación y de explotación en la sociedad, así como de que fracasen o sean ineficaces las medidas destinadas a mejorar sus condiciones. De ello se deriva la conveniencia y necesidad de que los otros tres paquetes de política, el apoyo productivo, la regulación y el bienestar social, se desarrollen mediante la interacción con estas organizaciones, incorporando una dimensión participativa en las decisiones y en la propia práctica. En particular (OIT, 1996):

- ya no puede exigirse que las autoridades municipales, sin ayuda, proporcionen servicios, infraestructura, vivienda y empleo a sus poblaciones. En cambio, pueden beneficiarse de las ventajas y los recursos de que disponen otros protagonistas presentes en el nivel local, con lo que estarán en mejores condiciones de enfrentar el desafío del empleo urbano. Entre estos protagonistas clave figuran las organizaciones patronales y sindicales, las ONGs, comités de barrios y otras organizaciones de base comunitaria, contratistas, y asociaciones del sector informal.

- es útil delegar poderes dentro de la propia ciudad, creando formas de asociaciones. La ciudad es un órgano complejo, y conviene que los individuos participen en la medida de lo posible en la administración de sus asuntos en

todos los niveles. La participación de estos grupos en la adopción de las decisiones cotidianas de la ciudad, permitirá que éstas estén mejor fundadas, que la gestión de gobierno sea más democrática, y que la sociedad civil desempeñe un papel más importante- También reforzará la responsabilidad y frenará las tendencias burocráticas en el seno del gobierno municipal.

- la constitución por parte de los propios pobres de organizaciones de ayuda mutua proporciona un medio institucional eficaz para mejorar su situación, a través de una mayor capacidad de expresión articulada de sus intereses, en el mismo sentido con que los sindicatos funcionan para los trabajadores del sector formal. La creación de una organización identificable también constituye un medio importante para entablar relaciones con las autoridades locales y las ongs.

## **VII.2 Propuestas aplicadas al caso argentino**

- Funcionamiento eficaz de la justicia contravencional.

Partiendo de que este aspecto es esencial en la política hacia el TVP, se requieren varias acciones convergentes comenzando por incrementar y convertir en permanente la actual experiencia de trabajo inspectivo, profundizando a la reforma en materia de modernización de las comunicaciones de la policía, para su tarea en las calles de manera funcionar con los jueces contravencionales. Simultáneamente, la solución estructural al problema de las distorsiones en la aplicación del código contravencional, por la corrupción policial en este campo, es la jerarquización salarial de los agentes (Zaffaroni, 1998). Finalmente, parece conveniente otra propuesta reciente que se dirige hacia la estructura de la fiscalía, para acercar los fiscales a los hechos respecto de los cuales deben intervenir. Ello requiere integrarlos a los barrios, donde acontecen los problemas, para asistir a las víctimas y contactar a los testigos, optimizar la colaboración y control de la policía, dar lugar alternativo para la radicación de denuncias y registrar y resolver los delitos donde ocurran (Bielsa, 1999).

- Integralidad de políticas y planeamiento urbano.

La falta de integración y coordinación en materia de políticas sociales y laborales de los distintos ámbitos de gobierno (y entre ellos) es una característica neta del diagnóstico de la institucionalidad social en Argentina. En la MCBA se ha repetido esta situación, con la excepción ya mencionada de 1991. El nuevo carácter institucional de la Ciudad, y la necesidad de rediseñar su estructura, tiene la potencialidad suficiente para encarar una política integral en materia de TVP, y en cualquier otro tema social relevante.

Por lo tanto, el enfoque de la integralidad de las políticas hacia los TVP se refiere a dos aspectos principales:

- desde el punto de vista jurisdiccional: hacia adentro de la propia Ciudad, entre sus estructuras funcionales de gobierno y entre las políticas allí desarrolladas, y entre éstas y las del ámbito nacional. Es también importante atender a una coordinación particular con la Provincia de Buenos Aires, en cuanto a la población residente en el Conurbano Bonaerense.
- desde la perspectiva de los destinatarios de las políticas: entre lo común y lo diverso de las políticas aplicadas a los distintos componentes heterogéneos de TVP verdaderamente independientes. También hay que tener en cuenta que debe desarrollarse una política específica para los trabajadores falsamente independientes.

Además del mencionado enfoque de OIT sobre los cuatro paquetes de políticas hacia el trabajador informal, es destacable, a los fines de estos comentarios sobre los TVP, la perspectiva denominada “realista” de políticas metropolitanas, que enfatiza el aspecto territorial y espacial (CEPAL, 1987). En este enfoque, se da un lugar destacado a la inserción en los mercados laborales, como uno de los aspectos de las políticas, explícitas o implícitas, ante la pobreza, incluyendo el problema de la organización y regulación de la informalidad. Pero este plano es combinado con otros, como el referido a las dinámicas organizativas sociales, y al área de participación sociopolítica, que incluye políticas de legalización y reglamentación de las organizaciones sociales y de los movimientos sociales, y de facilitamiento del acceso al crédito, asistencia técnica y mercados de las organizaciones económicas populares, para atender a las formas emergentes de participación social de corte productiva y territorial. En este capítulo se atiende a la creación de instrumentos de profundización democrática de la sociedad civil, como formas superiores de concertación y estrategias de movilización, y tipos de relación sociedad-gobierno, con hincapié en los aspectos institucionales, locales y de barrio. En este marco, los otros aspectos (dinámicas organizativas sociales, dimensiones socioecológicas, acceso a la satisfacción de necesidades básicas, y carácter y tipo de vínculo con el Estado), y áreas claves adicionales (alimentación y salud pública, seguridad urbana, y vivienda, servicios e infraestructura), incluyen el resto de elementos que directa o indirectamente deben vincularse al tema del TVP, por ejemplo políticas de localización de actividades, de zonificación y densificación urbana, de expansión de la infraestructura urbana, y de reordenamiento municipal.

Es también conveniente vincular la temática del TVP con herramientas conceptuales como el urbanismo, la sociología urbana y la geografía con base ecológica (por ejemplo, siguiendo el enfoque de H. Torres, 1993 y 1997, en sus trabajos aplicados sobre la Ciudad).

- Políticas de localización e infraestructura.

En el marco de las políticas metropolitanas, y siguiendo las recomendaciones de OIT, es indispensable desarrollar una política de planeamiento de localizaciones del TVP, tendiendo hacia la ubicación en lugares fijos y protegidos, en plazas, parques, paseos y mercados de pulgas. Existe una coyuntura interesante para actuar en este sentido, con la preparación, en 1998-99, del nuevo Código de Planeamiento Urbano y plan urbano ambiental, los cuales se ocupan de temáticas vinculadas al TVP en la medida que se definirá el uso de los espacios públicos entre la construcción privada y los espacios verdes, respecto de lo cual existen presiones contrapuestas de entidades empresarias y de organizaciones de la sociedad civil.

- Regulación del TVP independiente.

Esta línea puede dividirse en dos: la de carácter normativo, desde la dimensión jurídico-laboral, y la específicamente reglamentaria.

En el campo laboral, y siguiendo antecedentes del ámbito nacional, la nueva ley de empleo de la Ciudad podría ser complementada o reglamentada en dirección a incluir a los TVP, y en general a los trabajadores independientes, como sujetos específicos de políticas laborales. Igual procedimiento podría seguirse con la inspección del trabajo local, cuando se le transfieran a la Ciudad esas funciones desde el nivel nacional. En materia procesal laboral, merecería atención una propuesta del experto Capòn Filas, en cuanto a una regulación específica para los trabajadores independientes informales, basada en un convenio tipo para ser utilizado en el marco de los regímenes procesales laborales. El convenio tipo le permite al trabajador no asalariado estar más protegido en instancias litigiosas, al ser considerado un título apto para trámites en procedimientos judiciales de oficio. La certificación de los convenios sería a través de la administración del trabajo, realizándose en distintos tipos de ámbitos públicos: oficinas municipales, cuarteles policiales, oficinas de correo, juzgados de paz, escuelas. (Capòn Filas y Orsatti, 1986).

Respecto de los aspectos reglamentarios propiamente dichos, podría crearse un área específica hacia el trabajo independiente, incluyendo al desarrollado en la vía pública. El ejemplo del D.F. de México en este campo es particularmente estimulante (7). Esto no excluye la participación de otras áreas específicas de gobierno, las cuales podrán estar representadas en un ente de coordinación. Como parte de esta tarea, es clave sistematizar y actualizar las normas regulatorias sobre el uso del espacio público por parte de diversos colectivos de TVP. Como regla general, parece conveniente volver hacia una política explícita de autorizaciones y regularizaciones, reconociéndolos como contribuyentes a las finanzas de la ciudad, al mismo tiempo que aportantes a la seguridad social, en su propio beneficio y en el del financiamiento de los servicios sociales locales.

- El TVP asalariado fraudulento.

La simulación de trabajo dependiente como TVP autónomo es un problema de otro carácter, que se inscribe en la política de administración del trabajo. La sanción de la ley de policía del trabajo es el comienzo de una tarea en esta dirección.

Vinculadamente, debería estimularse la realización de negociación colectiva para estos colectivos de trabajadores, en una versión "elastizada", como ha propuesto SIVARA. El nuevo régimen para las paradas de venta de diarios y revistas debería ser también un vehículo apropiado para avanzar en esta materia.

Existe también mucho en la necesidad de actualizar los regímenes reglamentarios en materia de organizaciones sin fines de lucro, a la vista de las irregularidades que se presentan frecuentemente en asociaciones como las fundaciones y las cooperativas. En esta dirección, es importante el proyecto de la Alianza sobre voluntariado social, así como los intentos fracasados en los últimos diez años en relación a las cooperativas de trabajo.

- Apoyo productivo.

El TVP no es habitualmente sujeto de apoyo productivo desde los programas que se focalizan en microemprendimientos productivos, y ello se repite con el área de microemprendimientos de la Ciudad, por otra parte de muy reducida dimensión.

También en esta materia, las políticas de la Ciudad recibirían un claro impacto positivo de producirse un cambio en la política nacional en materia laboral. Como ya se señaló, existen varios antecedentes en esta materia, tanto en lo que se refiere a estimular programas de empleo dirigidos a los trabajadores informales e independientes en general, centrados en la promoción del autoempleo como a la modificación de la inspección del trabajo para dar cabida a estos mismos colectivos. Asimismo, los actuales programas activos de empleo podrían enfatizar a estos trabajadores entre sus beneficiarios, algunos de los cuales, como el Trabajar, autorizan el apoyo a tareas artesanales.

- Políticas sociales.

En el campo de las políticas sociales, es evidente la necesidad de vincular la regulación del TVP con la dimensión salud, tanto en lo que se refiere a cuestiones de salubridad de alimentos vendidos en la vía pública (presente en el negocio de los panchos), como de la propia higiene de los lugares de venta callejeros. Los dos ejemplos concretos en relación a las sexoservidoras ilustran sobre otra dimensión de este trabajo. El factor educativo es otro campo específico de política social que debe ser aprovechado en relación a la informalidad laboral (incluyendo los TVP), siguiendo los lineamientos ya mencionados de la OIT. Existen incluso antecedentes aplicados de gran interés (Gomez Bourraut, 1999). Otra política social que puede vincularse a los TVP es la referida a vivienda, particularmente en cuanto a facilitar que aquella sea también lugar de trabajo, como es el caso de políticas adoptadas en otros países respecto del artesanado.

- Participación de las organizaciones de TVP y de ciudadanos.

Se requiere desarrollar la experiencia de 1998 en dirección a una política de canalización permanente de la perspectiva de los TVP a través de sus organizaciones. Cuidando no producir un efecto perverso de clientelismo, la Ciudad podría también estimular directamente la creación de nuevas organizaciones, sobre la base de las existentes. Como antecedente en esta línea, es especialmente interesante el caso de los artesanos y librerías, como ejemplo de organización vinculada directamente a la regulación de la actividad, de lo cual podría derivarse un modelo explícito de trabajo, en dirección a vincular estrechamente las nuevas políticas reguladoras de otros campos del TVP con el aspecto organizativo, para avanzar hacia la autorregulación. También se requiere diferenciar las verdaderas organizaciones de aquellas falsas, vinculadas a los intereses de los empleadores que simulan relaciones asalariadas como independientes, que forman parte de la política de relaciones laborales. Finalmente, es necesario dar cabida también a las organizaciones de los ciudadanos sobre temáticas vinculadas al uso del espacio público. Una de las autocríticas sobre el episodio del sexoservicio que realizaron los promotores de la legislación fue que no habían evaluado la necesidad de tener el respaldo de este tipo de organizaciones sociales.

- Casos específicos.

En el estudio se particularizó sobre algunos colectivos de TVP que presentan situaciones diversas. En el caso del trabajo sexual, el código contravencional proporcionó un acertado enfoque de base, sobre el cual se requiere adicionar políticas puntuales, siguiendo el proyecto legislativo ya mencionado, que se encuadra en los modelos italiano y sueco, de asistencia técnica para que las sexoservidoras dejen su oficio, aprovechando créditos de bajo interés para instalarse como cuentapropias en otros ramos. Es también necesario desarrollar el camino ya iniciado por el área nacional de salud, en cuanto a validar las organizaciones de sexoservidoras (9). En el corto plazo, los conflictos con vecinos parece que sólo pueden resolverse diseñando una política de reubicación y de internación en "zonas rojas", emparentada con la propia estrategia de galerías o corredores para los vendedores de pequeños productos. En el caso de los discapacitados, el problema más bien parece estar en la escasa aplicación de la diversa legislación ya existente (6) en el ámbito nacional, que en su conjunto debería reducir la presencia del discapacitado en la vía pública, al posibilitar formas alternativas de trabajo, como los talleres y grupos protegidos de producción. La Ciudad ya se ha autoimpuesto una política en la materia desde su constitución de la Ciudad. Una línea adicional, fuera de las políticas públicas, es la ensayada recientemente mediante un convenio entre empresas privadas y fundaciones, que deriva en la colocación en la creación de puestos de trabajo específicos para discapacitados (Fundación Pérez Companc, Fundación Discar, Mc Donald).

## NOTAS

(1) En una ràpida enumeraciòn, pueden incluirse: el capitulo no reglamentado de la Ley Nacional de Empleo de 1991, dirigido a promover unidades de la economia informal y del sector social; el r̀egimen especial para la pequeña empresa –de 40 y menos ocupados- de 1995, que promueve fondos de garantia recíproca y otras medidas de apoyo crediticio y tècnico políticas activas del MTSS dirigidas a titulares de microempresas tambièn, junto a desocupados y asalariados de pequeñas empresas; el proyecto de 1995 sobre Sociedad Anònima de Trabajadores; el proyecto de 1996 para la extensiòn de la administraciòn del trabajo a trabajadores no asalariados como los autonòmos del sector no estructurado; la creaciòn, en el àmbito de la Secretarìa de Desarrollo Social, del FONCAP (Fondo de Capital Social), dirigido a apoyar microemprendimientos, con participaciòn de organizaciones de los propios interesados; el proyecto de 1997 sobre establecimiento de una vinculaciòn entre el aporte obligatorio de los autonòmos a la seguridad social y el gozo de un beneficio inmediato, en materia de salud, a travès de las obras sociales; resoluciones y reglamentaciones administrativas del àrea encargada del cooperativismo-mutualismo, a favor de la aceptaciòn de la posibilidad de que las mutuales conformen grupos que participen en actividades que generen una producciòn continua, con la consecuente participaciòn de sus asociados; y la obligatoriedad de las cooperativas de trabajo a otorgar prestaciones mèdico asistenciales a sus asociados, incluidos los casos de accidentes de trabajo. Esta segunda medida iba en la misma direcciòn de un proyecto de ley m̀as amplio, que no llegò a aprobarse a fines de los a˜nos ochenta, con la intenciòn de poner l̀imites a las falsas cooperativas de trabajo. Emparentada a esta linea, un proyecto del Frepaso de 1996 sobre voluntariado social buscaba aclarar aspectos vinculados al tema de la venta de servicios y la contrataciòn de trabajadores, en el marco de la gratuidad y el trabajo no remunerado que lo caracteriza. De este listado se deduce que el grado de concreciòn es bastante reducido, con lo que la tendencia es b̀asicamente indicativa de una potencialidad. Se observa tambièn la incorporaciòn al dise˜no de políticas de empleo y otras políticas sociales la dimensiòn de la participaciòn de las organizaciones de la sociedad civil, como sucede en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (en el campo de la intermediaciòn laboral y de programas de capacitaciòn laboral) y en la Secretarìa de Desarrollo Social, en los programas de estimulo al desarrollo local

(2) Algunos ejemplos destacados corresponden a Venezuela, Colombia, Paraguay, Uruguay, y Mexico. En Venezuela, la Ley Orgànica del Trabajo de 1991 reconoce a los trabajadores no dependientes, lo que da un nuevo fundamento a cambios en los reglamentos municipales. En Colombia, un proyecto legislativo ubicò al trabajador ambulante en un continuo que incluye al trabajo informal en locales cerrados, creàndose una comisiòn especial de vigilancia y control para el sector del trabajo informal en su conjunto. Tambièn se plantean derechos en materia de cupos especiales para formaciòn profesional, recreaciòn y vivienda social. La delimitaciòn de àreas se hace mediante la concertaciòn con organizaciones acreditadas en las alcaldías. En Paraguay, un proyecto legislativo elaborado por el constitucionalista Ramiro Barboza, busca un tratamiento integral hacia el vendedor ambulante, incluyendo la seguridad social, una política pro-vivienda, y un explicito reconocimiento a sus organizaciones, avanzando hacia la concreciòn de cuasi-convenios colectivos con el Municipio y estimulando su capacidad de autogestiòn para el ejercicio de su actividad productiva y la administraciòn de su lugar de trabajo. En Uruguay, el gobierno de Montevideo consensuò una nueva política hacia los TVP, incluyendo relocalizaciones mediante sorteo y la cobertura de la seguridad social para los permisionarios. En M̀exico, desde fines de los a˜nos ochenta, el gobierno del Distrito Federal encarò un ambicioso proyecto de consenso con las organizaciones de trabajadores informales, con el objeto de internar en nuevas localizaciones cerradas o semi a los TVP del Centro Històrico. Posteriormente, las autoridades del Distrito Federal de la Ciudad de M̀exico, elegidas por primera vez por voto directo en 1997, han redise˜nado la estructura funcional de gobierno,

creando una Dirección General de Trabajo No Asalariado dentro de la nueva Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social.

(5) En los años noventa, OIT ha enfatizado la necesidad de combinar las dos dimensiones básicas de su propuesta, referidas al apoyo productivo y a la regulación, con otras dos dirigidas al desarrollo del bienestar social de los trabajadores y de su participación a través de organizaciones. Respecto de las políticas sociales, el punto de partida es que la falta de cobertura del bienestar social es directamente un obstáculo al buen funcionamiento económico de estas unidades productivas. Se considera posible generar círculos virtuosos entre la erradicación de la pobreza y el apoyo al desarrollo productivo de los pobres, aprovechando que en las actividades en pequeña escala lo característico es el hogar-empresa, donde la familia y la unidad productiva aparecen mezcladas, y los recursos disponibles se destinan a ambos usos, ya sea la mano de obra, el lugar físico, y los bienes de capital utilizados. Por esta vía, se incorpora entonces la dimensión poblacional, ausente en los otros paquetes, para considerar al resto de los miembros del hogar del trabajador informal. Además, permite enfrentar un aspecto implícito en el paquete de apoyo productivo: el acceso diferencial entre segmentos de la informalidad a estos programas implica que los beneficiarios son básicamente las microempresas más organizadas, y dentro de éstas a su vez el reparto es desigual entre el empresario y sus asalariados. Finalmente, esta política permite también aumentar las posibilidades de inserción en la economía formal, que eleva permanentemente los requisitos mínimos de ingreso en educación y salud, con lo que en la práctica juegan como barreras de exclusión.

(5) En ambos campos, es frecuente la recomendación de relajar, entre las microempresas, algunas de las normas y reglamentaciones vigentes para el conjunto de las empresas, como manera de eliminar obstáculos a su desarrollo. En el extremo, se plantea incluso la posibilidad de establecer sistemas duales, que diferencien el tratamiento para uno y otro conjunto (OIT, 1997). Las regulaciones en cuestión pueden ser en beneficio de la población en general (como la salud y seguridad públicas), o directamente de los asalariados de las propias microempresas, en cuanto se refieren a las relaciones laborales. Respecto de estas últimas, OIT señala que deben mantenerse consideraciones de protección social: el aflojamiento de las regulaciones debe tener límites, determinados por la base mínima de derechos humanos, en cuanto a mantener las normas básicas sobre libertad de organización, protección contra la discriminación y contra el trabajo forzoso y el trabajo infantil, e incluso la atención de los riesgos más graves de seguridad y salud en el trabajo. Desde este último punto de vista, la dimensión laboral también se vincula con el paquete de apoyo productivo, en el sentido de que esa variable puede ser uno de los elementos utilizados para calificar a los tomadores de crédito o beneficiarios de asistencia técnica. Este es entonces otro capítulo de las políticas de regulación que son de interés para las áreas de política social, en la medida que existen factores de ciudadanía social y de dignidad de las personas que hay que cuidar. Simultáneamente, los aflojamientos a las normas más estrictas de cumplimiento obligatorio para la economía formal, pueden llevar a la necesidad de un reforzamiento de las políticas sociales para los trabajadores asalariados de estas unidades.

(5) Los funcionarios de OIT M.L.Vega Ruiz (Ginebra) y O.Ermida Uriarte (Santiago), entrevistados previo a conocerse el documento de OIT, expresaron opiniones que no comprometen a la Organización, pero que son coincidentes con las mencionadas en el texto:

- desde el punto de vista jurídico, no hay duda que las prostitutas son trabajadoras. Si ejercen por su cuenta, deberían ser calificadas como cuenta propia. La calificación de trabajadora del sexo sólo corresponde en los países en que la prostitución es legal. Existen antecedentes jurídicos en Europa, en que los Codigos del Trabajo y los tribunales han reconocido y protegido a las trabajadoras de prostibulos o de bares.
- la admisibilidad de las asociaciones de prostitutas como sindicatos debería resolverse en función del principio de la autonomía, de acuerdo al Convenio 87. Algunos pronunciamientos de la OIT en esta dirección se han referido a otras categorías no propiamente de trabajadores,

como los jubilados, los autónomos, informales, etc. En América, un ejemplo frecuentemente señalado es el de la Asociación de Meretrices Profesionales del Uruguay (AMEPU), integrado a la central nacional PIT-CNT. También en este caso el derecho de sindicalización estará ligado a si el trabajo sexual es lícito.

En la misma dirección de argumentos de base jurídica, H.H.Barbagelata (1981) parece ser el pionero regional en el tratamiento de este tema, al identificar esta actividad como una de las típicas femeninas, cuya consideración por el derecho del trabajo no está contemplada en la definición de su campo, pero que no puede pasarse por alto en el capítulo sobre el trabajo de la mujer. Este autor también ha destacado las actividades conexas o paralelas al trabajo sexual, es decir las variantes en las que lo que técnicamente es trabajo se presenta como una antesala o apariencia para encubrir la verdadera relación, por lo que la ocupación implica la prostitución como actividad complementaria, o conduce a ella. Barbagelata también cita dos antecedentes internacionales de interés: un decreto francés que define a la prostitución reuniendo casi todos los elementos de las formulaciones conceptuales de la figura del trabajador en el derecho laboral, en dirección a la del “trabajo femenino fuera de la casa”, al caracterizar al ejercicio de la prostitución como toda persona que consiente habitualmente en mantener relaciones sexuales con un número indeterminado de individuos, mediante remuneración. La otra cita corresponde a Naciones Unidas, la cual ha considerado como medida preventiva de la prostitución la aplicación eficaz del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina, por un trabajo de igual valor, de acuerdo con el convenio 100 de la OIT.

(6) La concepción de la política urbana que suele denominarse “realista” (por oposición a la “utopista o universalista”) es especialmente apropiada para encuadrar propuestas de políticas integrales hacia el TVP. Además de incorporar el consenso como factor clave, se establece un criterio general respecto de las localizaciones de viviendas que parte de la necesidad de reconocer los derechos de los habitantes de las villas a permanecer en ellas, y a contar con los servicios básicos, en vez de eliminar los asentamientos ilegales y trasladar los habitantes a zonas menos visibles y distantes, luego de perder las esperanzas de que fueran formas transitorias de alojamiento a reemplazar una vez que se produjese el crecimiento económico esperado. Este razonamiento es repetido luego en sus términos generales con respecto del trabajo informal y específicamente ambulante. La base del enfoque es que se considera que la legislación urbana, sanitaria, ambiental, laboral fueron sancionadas en la región en función de situaciones ideales, que se volvieron más complejas, rígidas e irreales, con referencia a las actuales circunstancias y a las posibilidades reales de los pobres, con el resultado adicional de que no se convirtieron en leyes para todos. Como resultado, el sector ilegal crece más que el legal en todas las dimensiones, desde el habitat y el trabajo, hasta la alimentación (la población consume en la calle comestibles no autorizados, por ser más baratos, y por estar obligados a trabajar una larga jornada. (Hardoy, J.E. y Satterthwaite, 1987). Este enfoque es contemporáneo y con bases comunes al del “senderismo” de H.de Soto, pero sin su carga ideológica y motivación última.

(7) En el nuevo esquema para el D.F. de México, corresponde al titular de la Subsecretaría establecer los lineamientos y acordar con el Secretario de Gobierno la política de conducción de las relaciones con los trabajadores no asalariados y sus organizaciones, así como coordinar y ejecutar las que se establezcan para la protección y mejoramiento de sus derechos. Por su parte, a la Dirección específica le corresponde: instrumentar una política de protección a los trabajadores no asalariados, y acciones para que gocen de los beneficios de la seguridad social; proponer y ejecutar la política de conducción de las relaciones con los trabajadores no asalariados y sus organizaciones; proponer los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos o disposiciones administrativas y los planes y programas para la regulación y reordenamiento del trabajo no asalariado; fomentar reuniones y acciones de promoción y concertación para buscar y mantener el equilibrio de intereses entre los trabajadores no asalariados, o bien para prevenir conflictos entre ellos y solucionarlos; concertar acciones con representantes de las organizaciones de comerciantes, industriales, prestadores de servicios e instituciones públicas para conciliar los intereses de estos con los trabajadores no asalariados; proponer los medios

de difusión de los derechos y obligaciones de los trabajadores no asalariados; promover las relaciones de colaboración, y en su caso la suscripción de convenios, entre las autoridades y las organizaciones sociales y privadas, para la realización de acciones en beneficio de la comunidad.

(8) El Programa de Acción La Mujer y el SIDA, de 1994 de la Organización Mundial de la Salud (OMS) incluye la recomendación de apoyar a las organizaciones de autoayuda y defensa de las trabajadoras sexuales, utilizándolas para realizar campaña contra estas enfermedades. Un ejemplo muy citado es el australiano: existen ocho sindicatos del sector que son financiados parcialmente por el Estado, al hacerse cargo del pago de 50 cargos denominados consejerías, que permite profesionalizar la dirección de estas organizaciones. A pesar de esta institucionalización de las organizaciones, no existe registro de sus miembros, ya que se considera que la identificación de las prostitutas mediante un carnet o libreta es violatorio de los derechos humanos. Simultáneamente, se ha quitado toda participación a la policía, en materia de registro del estado sanitario, el cual ha quedado a cargo solo de técnicos médicos.

(9) Existe un conjunto más amplio de políticas hacia los discapacitados, superadoras del régimen de TVP. Una ley de 1981, denominada de Protección Integral al Discapacitado establece un 4% de puestos públicos para los discapacitados. Se han creado también áreas específicas a nivel nacional, como la ubicada en la Presidencia (Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas), y en el Consejo Nacional del Menor y la Familia (Dirección Nacional de Promoción de la Persona con Discapacidad) (ver Lang, 1998). Más adelante, la Ley Nacional de Empleo de 1991, además de garantizar el cumplimiento de la obligación de ocupar puestos en organismos públicos fijó, en relación directa con el tema de este estudio, la prioridad en el otorgamiento o concesión de usos de bienes de dominio público o privado del Estado nacional o la Municipalidad de Buenos Aires para explotar pequeños comercios. La ley para la pequeña empresa de 1995, que reformó aspectos de la normativa sobre contratos de trabajo, también los incluyó dentro de una nueva Modalidad Especial de Fomento del Empleo para mayores de 40 años, de tiempo limitado y por no más del 10% de la plantilla, junto a mujeres y excombatientes en Malvinas, que implican la excepción del 50% de las cargas sociales, y la extinción por el mero cumplimiento del plazo, sin indemnización. Otra legislación de 1996-97 creó el Programa Nacional de Inserción Laboral para Personas Discapacitadas, que incorporó una variedad de otras medidas: talleres protegidos de producción o grupos laborales protegidos, aprovechamiento del régimen de trabajo a domicilio, impulso en las convenciones colectivas de reservas de puestos de trabajo en el sector privado, e imposibilidad de discriminación en los contratos de seguro de accidentes de trabajo. Respecto del cumplimiento del cupo estatal, las estadísticas indican que sólo el 1% de los puestos están ocupados por discapacitados. Además, se ha denunciado la falta de un registro para que los interesados se inscriban, ni información sobre los cupos disponibles, ni penas ante la falta de acatamiento de la norma. La responsabilidad de la fiscalización fue derivada en 1994 al Instituto Nacional de la Administración Pública. En el área bajo estudio, la Constitución de 1996 estableció un criterio aun más alto para su propia plantilla de agentes, al asegurar un cupo del 5% del personal, y además estableció que se velaría por una aplicación estricta de tal disposición en todo contrato de concesión de servicios o transferencia de actividades al sector privado.



## **BIBLIOGRAFIA**

AMMAR, 1999: Trabajadoras sexuales en Argentina. Multicopiado. B.Aires.

Barbagelata, H.H., 1981: Derecho del Trabajo, F.C.U., Montevideo.

Bielsa, R., 1999: Los fiscales en las calles. Clarín, 27-5-1999.

Cahiàn, A., 1995: Las organizaciones no gubernamentales en la legislación argentina; en Thompson (compil): Publico y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina. UNICEF-Losada. B.Aires.

Calcagno, L.M. y Fourcade, M.V., 1996: Legislación vigente para el sector privado y sin fines de lucro en Argentina. Las ONGs en America, BID. Washington.

Capón Filas, R., y Orsatti, A., 1986: Los trabajadores independientes y empleadores de la pequeña producción en Argentina. Precariedad laboral y políticas. Notisur, 28, B.Aires.

Castellanos, G., 1998: Perfil de las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el sector de la microempresa. Conjuntos-BID. B.Aires.

CEPAL, 1987: Metropolización en A.Latina y el Caribe: Calidad de vida y pobreza urbana. Santiago.

Dandan, A-, 1998: Los espías de la Ciudad. Pagina Doce, 4-10-1998.

Feldman, S., 1996: La organización y representación de quienes desarrollan actividades en el sector informal en Argentina, Brasil y Perú. Documento interno de IIEL-OIT, Ginebra.

Fernandez Madrid, J.C y otros, 1995: Manual Práctico de Contratación Laboral. B. Aires.

Gilardi, R., 1996 : El trabajo en régimen de subcontratación. Estudio de caso sobre la Argentina. Documento interno de la OIT. B.Aires.

Gomez Bourruat, J., 1999: Una experiencia de formación profesional para trabajadores independientes. Multicopiado. B.Aires

Gómez, M., 1999: En la tierra de nadie. Clarín, 13-9-1999

Guy, D., 1994: La prostitución legal en Buenos Aires. Sudamericana. B.Aires.

Hardoy, J.E. y Satterthwaite, 1987: La ciudad legal y la ciudad ilegal. IIED. B.Aires

Lang, M., 1998: Entidades representativas de Personas con Discapacidad. Conjuntos-BID. B.Aires

OIT, 1990: Promoción del Empleo por Cuenta Propia. Ginebra.

OIT, 1991: El Dilema del Sector No Estructurado. Ginebra.

OIT, 1996: Documento para la Conferencia de N.U. sobre Habitat. Ginebra.

OIT, 1997: Administración laboral y mercados de trabajo en el siglo XXI. Lima

OIT, 1998: The Sex Sector. Ginebra.

OIT, 1998: El trabajo en el mundo 1997/8. Capítulo Las relaciones de trabajo y el sector no estructurado. Ginebra.

ORIT, 1994: Experiencias sindicales en organización del trabajo informal, Caracas.

Oszlak, O., 1991: Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Estudios Cedes. Humanitas. B.Aires.

Orsatti, A., 1985: Estructura ocupacional en el largo plazo, 1869-1947. Proyecto OIT-MTSS El Sector Terciario en Argentina. B. Aires.

Orsatti, A., 1995: Estrategia sindical de acción múltiple hacia el trabajo informal. La experiencia de ORIT-CIOSL. ORIT. Venezuela.

Panettieri, J., 1986: El trabajo por cuenta propia en Argentina. CEAL, B.Aires.

PREALC, 1984: Sobrevivir en la calle. Santiago.

SIEMPRO, 1996, 1997 y 1998: Guía de Programas Sociales Nacionales. Secretaría de Desarrollo Social. B.Aires.

Thompson, A. compilador, 1995: Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina. UNICEF-Losada, Buenos Aires.

Torres, H., 1993: El mapa social de Buenos Aires, 1940-1990. Serie Difusión 3, Secretaría de Investigaciones. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. UBA. B.Aires

Torres, H. y otros, 1997: Transformaciones territoriales recientes en una metrópoli latinoamericana: el caso de la aglomeración Gran Buenos Aires. VI Encuentro de Geógrafos de A.Latina. Instituto de Geografía. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. B.Aires.

Zaffaroni, R. (1998): Lo central es cómo reemplazar la caja chica de la policía. Pagina Doce, 5-7-1998.

Registros del MTSS y INACyM.

Textos de leyes y propuestas de ley, en el ámbito nacional y de la legislatura de la Ciudad de B.Aires.

Notas periodísticas de La Nación, Clarín y Pagina 12.