

## **SINDLAB- AUTONOMOS**

### **OIT-ACTRAV AMERICA LATINA**

#### **NORMAS INTERNACIONALES PARA EL TRABAJO AUTONOMO<sup>1</sup>**

Desde comienzos de los años noventa, OIT inició un proceso de visualización de las normas internacionales de trabajo como instrumento útil para proteger los derechos del trabajador autónomo. :

- en 1990 estableció “reglas de igualdad para los trabajadores por cuenta propia”, en cuanto a sus derechos, que se reflejan en un número considerable de contenidos presentes en convenios y recomendaciones (Documento “Trabajo por Cuenta Propia”)
- un segundo hito importante fue la Conferencia del 2002, que dio lugar a la “Resolución relativa al “Trabajo Decente y Economía Informal”, que se ocupa del trabajo autónomo, en el marco del concepto general sobre informalidad. A su vez, esta iniciativa tomaba como punto de partida la nueva definición sobre trabajo decente. Asimismo, implicaba revisar el enfoque tradicional de OIT, contenido en la Recomendación 169 sobre Política de Empleo(1984).

Por entonces, se contaba también con la Declaración Relativa a los Derechos Fundamentales del Trabajo de 1998, que proporcionaba un encuadre apropiado.

Previamente, desde ACTRAV, un coloquio internacional sobre informalidad de 1999, ya había incorporado elementos en la misma dirección.

Esta nota difunde estos antecedentes,

#### **I. La Recomendación de 1984**

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

- mientras adoptan medidas para aumentar las oportunidades de empleo y mejorar las condiciones de trabajo en el sector no estructurado, los Miembros deberían tratar de facilitar al mismo tiempo la integración progresiva de dicho sector en la economía nacional.

---

<sup>1</sup>Síntesis de dos versiones anteriores publicadas por OIT-ACTRAV en 2004 y por CINTERFOR en 2007.

- los Miembros deberían tener en cuenta la posibilidad de que la integración del sector no estructurado en el sector estructurado reduzca la capacidad de aquel de absorber mano de obra y generar ingresos.

- sin embargo, deberían tratar de extender progresivamente medidas de reglamentación al sector no estructurado.

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

## **II. La Declaración de 1998**

En 2002 (en oportunidad de discutirse la Resolución sobre trabajo decente y economía informal, el informe promocional aclaraba distintos conceptos sobre la vinculación entre el trabajo autónomo y la Declaración de 1998.

Como eje del argumento, OIT planteaba que todos los trabajadores, inclusive los del sector agrícola, los no remunerados, los ocasionales, los independientes y todas las demás categorías que constituyen la fuerza de trabajo del sector informal, tienen los mismos derechos de sindicalización que normalmente ejercen los trabajadores de los distintos sectores de la economía formal.

En este marco, para la OIT el convenio 87 tiene un papel central en esta materia, al establecer: el derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes los trabajadores y empleadores es “sin ninguna distinción y sin autorización previa”; la adquisición de personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores “no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación”; y quien ratifique el convenio “se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar el libre ejercicio del derecho de sindicalización”.

Asimismo, OIT señalaba que la puesta en práctica de la Declaración debería traducirse en la reforma tanto de la legislación como de la práctica en materia laboral, con el fin de garantizar los siguientes principios:

- se ha de dar una protección adecuada a todos los trabajadores, inclusive a los que desempeñan labores a domicilio y a todos los demás grupos ocupados en el sector informal, contra cualesquiera actos de discriminación antisindical en relación con su empleo.

- nadie ha de ser obligado, bajo amenaza de sanciones, a realizar un trabajo para el que no se haya ofrecido voluntariamente. Los Convenios 29 y 105 (y la Resolución 35) contemplan los dos siguientes casos: cuando por medios indirectos se agrava artificialmente la presión económica, impulsando a la población hacia el trabajo asalariado; y cuando se restringe la posesión, ocupación o uso de la tierra, llevando a dificultades al trabajador que desee atender a sus necesidades mediante el cultivo libre.

- los menores de 15 años no deben trabajar, lo que implica que los empresarios del sector informal deberían respaldar los esfuerzos que se despliegan para retirar a los niños del mundo del trabajo e incorporarlos a la enseñanza básica.

En cuanto a las disposiciones sobre discriminación e igualdad de oportunidades, en el contexto de una fuerte presencia del trabajo femenino en la economía informal, es claro que sus trabajadores están cubiertos por los Convenios 100 y 111. Además, OIT ha señalado dos aspectos que permiten vincular estos convenios de forma directa con el trabajo independiente: cuando considera que hay discriminación en cuanto a la propiedad del terreno o disponibilidad de créditos, si son restringidos por normas referentes a la sucesión o capacidad jurídica; y cuando se establecen reglas que determinan la concesión de licencias exigidas para ciertas profesiones.

### **III. Perspectiva general de ACTRAV en 1999**

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

- la mayor parte de las normas de la OIT se refieren a los “trabajadores” y no a la categoría legal, más estrecha, de los “empleados”. Ello es evidente en materia de derechos fundamentales, de servicios de empleo público y de política de empleo.
- aún cuando las normas se apliquen inicialmente solo a los trabajadores del sector organizado, en ocasiones se cuenta con disposiciones específicas que autorizan la extensión progresiva de aquellas otras categorías de trabajadores.
- las normas tienen explícitamente en cuenta la desigualdad entre los sectores formal e informal, y contienen disposiciones para reducir al mínimo el alcance de este problema. En esta dirección, suele haber disposiciones para que las normas se apliquen de la manera más adecuada a las circunstancias nacionales, en el sentido de que se abstienen de prescribir disposiciones cuyo nivel económico no sea realista.
- los convenios también invitan a la consulta y colaboración tripartitas, lo que constituye un medio práctico de asegurar que intereses particulares, como los de los trabajadores organizados del sector moderno, no prevalezcan sobre los intereses económicos y sociales generales, incluyendo los trabajadores del sector informal.
- algunas normas están específicamente dirigidas a proteger a los trabajadores rurales no organizados.
- algunas otras normas se refieren a categorías de trabajadores atípicos que suelen actuar en el sector informal, como el trabajo a domicilio y el trabajo vinculado a las agencias de empleo privadas.

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

- la naturaleza paternalista de las relaciones de trabajo en este sector. Los trabajadores asalariados del sector informal suelen tener lazos familiares, étnicos o geográficos con el propietario de la empresa, lo cual en teoría podría reducir la probabilidad de explotación del trabajador, que en muchos de los casos es solo una justificación. Sin embargo, la existencia de lazos familiares en el trabajo no exime al gobierno de su responsabilidad básica de protección de los débiles contra los fuertes en el lugar de trabajo.

- la legislación laboral de casi todos los países está pensada para proteger a los “empleados”, basándose en la existencia de una relación de empleo que se concreta en un contrato de trabajo. Por ello, generalmente, los trabajadores por cuenta propia o los trabajadores subcontratados no tienen acceso a los derechos y a la protección que son propias del estatuto de los trabajadores, aun cuando estén en una situación de subordinación o de control por el empleador.

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

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

Finalmente, ACTRAV plantea que la legislación laboral está explícitamente pensada para fomentar la representación colectiva de los trabajadores, con miras a equilibrar la balanza, por lo que, dado que los trabajadores del sector informal suelen ser los más débiles, sería perfectamente lógico que fuesen también los principales beneficiarios de la legislación laboral.

#### **IV. La Resolución del 2002**

La Resolución aprobada en el 2002:

- parte del criterio de que “a fin de promover el trabajo decente, es necesario eliminar los aspectos negativos de la informalidad, al tiempo que se vela porque las oportunidades de subsistencia y capacidad empresarial no se destruyan y se fomente la protección e incorporación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en la formal”.

- tiene como objetivo contribuir a crear nuevas empresas, a incorporar las empresas más pequeñas en la economía formal, y a generar nuevos empleos, sin debilitar las normas de trabajo. También se busca disuadir a las empresas de la economía formal de pasar a la informal.

- recomienda que los marcos institucionales macroeconómicos, sociales, jurídicos, financieros y políticos sean propicios a las unidades económicas y a los trabajadores de la economía informal, en cuanto a: 1. los programas que ofrecen educación, formación, microfinanciación, etc; 2. los procedimientos de registro y concesión de licencias, tributación y otras disposiciones reglamentarias, para permitir la reducción de los costos del establecimiento y explotación de las empresas, incluidos los procedimientos de los derechos de propiedad, para que los activos puedan convertirse en un capital productivo mediante su venta, arrendamiento o utilización como garantía. La reforma de la legislación debería hacer especial hincapié en las desigualdades de género en relación con los derechos de posesión y control de bienes; 3. la ampliación de la cobertura de la seguridad social a los grupos de la economía informal hoy excluidos, a través de los sistemas nacionales, con el acompañamiento de los microseguros y otros sistemas basados en la comunidad; 4. el establecimiento de sistemas más adecuados de

inspección del trabajo, acceso fácil y rápido a la asistencia jurídica y al sistema judicial, y disposiciones que permitan solucionar las diferencias y cumplir con los contratos de forma poco costosa; 5. la oferta de un marco habilitante que respalde los derechos de representación, eliminando obstáculos a la ampliación de la representación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en la economía informal, a través de afiliación a los sindicatos y organizaciones de empleadores existentes, o constituyendo los suyos propios.

## **V. Otros convenios aplicados al trabajo autónomo**

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

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

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

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

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

**Protección social** (Convenios 102, 128, 157 y 168, y Recomendaciones 67, 121 y 176). La seguridad social incluye protección a los trabajadores independientes, particularmente la prestación por accidentes de trabajo. Se avala también el derecho a la protección en materia de desempleo, lo que incluye a quienes hayan trabajado con anterioridad como cuenta propia.

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

**Políticas sociales** (Recomendación 115). Se menciona el derecho a la vivienda y otros servicios colectivos para los trabajadores no dependientes. A este antecedente, se ha

agregado el Convenio 183 sobre la protección a la maternidad (2000), el cual se aplica a todas las mujeres empleadas, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente.

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

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

Existen también dos situaciones particulares:

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