

Publicado en www.relats.org

**EL APORTE PRECURSOS DEL
ARGENTINO RODOLFO CAPON FILAS
A LA PERSPECTIVA
DEL EMPLEO INFORMAL**

Alvaro Orsatti

RI-OIT-AL/RELATS

Noviembre 2023

El concepto de “informalidad” (en el plano productivo y laboral) ha quedado vinculado, desde hace más de cincuenta años, a la OIT: como resultado de la presión de los miembros de países desarrollados, desde los años sesenta, la Organización entró a una nueva etapa de trabajo en el eje políticas de empleo (ya contaba, desde 1964 con el Convenio 122). Ello dio origen al Programa Mundial de Empleo, en cuyo marco comenzó a utilizar (en un estudio sobre Kenia) la categoría de “sector informal”,

tomado de una propuesta previa (1970) del antropólogo social Keith Hart (e un estudio sobre Ghana).

Un aporte sustancial a esta nueva etapa en OIT provino de América Latina-Caribe, región donde su propio programa (PREALC) presentó estudios aplicados a tres ciudades (San Salvador, Asunción (1974), a cargo del argentino Victor Tokman y el brasileño Paolo Renato Souza, continuado luego por un tercero (Santo Domingo) a cargo del argentino Ernesto Kritz. En los siguientes años, PREALC estableció el tema de la informalidad como el eje del trabajo regional en materia de empleo.

Posteriormente (1984), OIT avanzó con una norma modificatoria del Convenio 122 (Recomenacion 169 sobre Política de Empleo -disposiciones complementarias-), que introducía un concepto similar al anterior, el “sector no estructurado”. En 1991, el tema fue convertido en el eje de una discusión general en la Conferencia de ese año, mediante la memoria del Director General “El dilema del setor no estructurado”, que también utilizaba el concepto anterior.

En 1993, OIT optó por este último, al aprobar directrices estadísticas que lo definían de manera precisa.

En esta enumeración es importante rescatar otro texto actualmente olvidado, “Promoción del trabajo por cuenta propia” (1990, para una discusión en la Conferencia de ese año), que introducía una lectura renovadora de las normas internacionales de trabajo, mostrando que varias de ellas contemplaban a los cuenta propia y, sobre esta basa,

planteaba la posibilidad de avanzar hacia “reglas de igualdad” entre los dos conjuntos de trabajadores.

Estos desarrollos siempre estaban encuadrados en el plano de las políticas de empleo, promoviendo la “formalización” del principal componente del “sector”, las unidades familiares, y también de las microempresas, en que el titularse acompaña de un número mínimo de trabajadores asalariados, mediante apoyo técnico y acceso al crédito, todo lo cual redundaría en el aumento de productividad.

En paralelo, enteramente por fuera de OIT, el laboralista argentino Rodolfo Capon Filas (1934-2017), construyó a partir de 1983 otra perspectiva de mayor integralidad, centrado en los trabajadores como tales.

El componente más tradicional era el referido a la seguridad social, que ya tenía desarrollos concretos bajo el formato de regímenes facultativos para el trabajo autónomo.

En el plano productivo, se recomendaba el uso del formato “empresas propiedad de trabajadores”, como alternativa superadora.

Pero el componente más destacado y novedoso de su aporte correspondía a su especialidad: una provocativa, para la época, era la propuesta de crear un nuevo “derecho del trabajo”, compuesto tanto por un “derecho laboral” (el tradicional referido a los trabajadores en relación de dependencia) como por otro conjunto de

“trabajadores” no asalariados, la mayor parte “informales”, lo que requería reformas en el derecho procesal y en el derecho comercial y civil.

En este marco, el instrumento recomendado era un “régimen de servicios laborales”, que recurriera a un “contrato formal simple”, para que los trabajadores por cuenta propia (ejemplificaba con quienes hacían trabajo de albañilería, pintura, reparaciones de edificios) tuvieran garantizada la protección de sus derechos ante quien lo contratara, en relación a las tareas acordada, ingresos, fecha cierta, y resolución de conflictos. Una vez firmado, este contrato debía ser sellado en espacios estatales de fácil acceso, tales como juzgados de paz, registros civiles, escuelas, centros de salud, comisarías.

Yendo más lejos, también proponía la sindicalización de los trabajadores por cuenta propia, para habilitar el ejercicio del derecho colectiva, aprovechando convenios aplicables a su actividad, estableciendo equivalencias en las escalas básicas de remuneración. Consideraba además que la discusión de diferencias contractuales podría desarrollarse en los tribunales del trabajo, y no en los civiles y comerciales.

Finalmente, la pertenencia a estructuras sindicales permitía ejercer el derecho a huelga, ante medias gubernamentales.

Al mencionar el origen de sus propuestas, Capón Filas no descuidaba el señalamiento de que se basaba en desarrollos de la OIT. Aludía a un enfoque que provenía

del IIEL (Instituto Internacional de Estudios Laborales), que en 1976-77 había enfatizado en el concepto de “solidaridad” para los trabajadores en peor situación.

Pero además destacaba una reciente norma: el Convenio 150 (de 1978) sobre Administración del Trabajo, que tenía la originalidad de incorporar a las funciones tradicionales de éstas áreas gubernamentales (el cumplimiento de las obligaciones de los empleadores) una segunda esfera que, sin utilizar el concepto de informalidad, se refería claramente a los trabajadores no asalariados allí ocupados.

De acuerdo a su artículo 7: “A fin de satisfacer las necesidades del mayor número posible de trabajadores, cuando lo exijan las condiciones nacionales, todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá promover, gradualmente si fuera necesario, la ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo, a fin de incluir actividades relativas a las condiciones de trabajo y de vida profesional de determinadas categorías de trabajadores que, a efectos jurídicos, no se pueden considerar personas en situación de empleo, tales como:

(a) los pequeños agricultores que no contratan mano de obra exterior, los aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas;

(b) las personas que, sin contratar mano de obra exterior, estén ocupadas por cuenta propia en el sector no estructurado, según lo entienda éste la práctica nacional;

(c) los miembros de cooperativas y de empresas administradas por los trabajadores;

(d) las personas que trabajan según pautas establecidas por la costumbre o las

Otro aspecto destacado del trabajo de Capón Filas en esta temática fue que, como parte de su militancia socialcristiana, colaboraba con el sindicalismo de esa tendencia en la región, la CLAT (Confederación Latinoamericana de Trabajadores) (con sede Caracas y oficina subregional en Buenos Aires, el INCASUR). Su principal aporte fue incorporar los trabajadores informales a una construcción previa (el “Movimiento de los Trabajadores”, 1970), que se caracterizaba por esta perspectiva de apertura de colectivos de trabajadores (campesinos, cooperativistas) a las estructuras sindicales, y en este marco introducir su enfoque sobre sus derechos.

Este proceso se desarrolló entre 1987 y 1992, cuando CLAT asumió, primero, los conceptos de “marginalidad” y “trabajo autónomo”, y luego directamente el de informalidad. En particular, la Carta Social Latinoamericana de ese último año llamaba a constituir “la representación, de solidaridad y de acción que convengan mejor con la defensa y promoción de los derechos e intereses de esos trabajadores, protegiendo sus derechos de: viabilidad económica, condiciones de trabajo adecuadas, seguridad social, y protección jurídica.

Todavía en 2004, previo a la disolución en el nuevo marco de unificación sindical regional, se organizó una reunión sobre informalidad, derivando lineamientos hacia las organizaciones afiliadas y los gobiernos nacionales para la creación de estructuras especializadas, y a la OIT para la creación de un convenio.

Volviendo al ciclo de desarrollos de OIT sobre “informalidad”, la asunción plena del concepto de “sector informal” derivado de su definición estadística (1993), todos los desarrollos posteriores siguen la estela aportada por Capón Filas, si bien hay que decir que no se encuentran constancias de que haya sido un referente de ello.

Un aspecto importante es que las propuestas productivas sobre el sector informal comenzaron a incorporar la fórmula cooperativa como alternativa a la propiedad individual, y a encontrar también su capacidad de organización colectiva de los trabajadores.

Pero el momento clave fue la adopción, en 1999, del concepto de “trabajo decente”, cuando asumió el chileno Juan Somavía como nuevo director, ya que utiliza la perspectiva de que el mundo del trabajo incluye tanto “empleados” (los trabajadores en relación de dependencia, manuales -“los obreros”- y los no manuales) como todo otro trabajador sin relación laboral.

El segundo acontecimiento importante fue la ampliación del concepto de “sector informal” mediante la Resolución “Trabajo decente y economía informal”, (2002), superando el enfoque sectorial anterior para hacer referencia ahora a “empleo informal” (como parte de la “economía informal”), integrado también por el empleo asalariado no regulado en otras empresas formales (crecientemente denominado “empleo precario”), lo que llevó (al año siguiente) a una revisión de las directrices estadísticas.

Estos cambios en la perspectiva de OIT se consolidaron en 2015, cuando se adoptó un instrumento (la Recomendación 204 “Tránsito de la economía informal a

la formal”), con un reconocimiento pleno de los derechos individuales y colectivos de todos los trabajadores, lo que en el segundo de esos plazos implica una lectura novedosa del Convenio 154 sobre negociación colectiva (1981)

La obra de Capon Filas en esta temática en esta temática comienzan con el artículo de 1983 (“Atención al sector informal de la economía”), y se completa con otro de 1989 (“Sector informal de la economía y derecho social”), 1998 (contenidos de “Derecho del Trabajo”) y su artículo final de 2013 (“Un nuevo derecho del trabajo para los trabajadores de la economía informal”)

Esta nota es una colaboración con la tarea de la Red Interdisciplinaria OIT-América Latina, en su empeño de destacar el aporte de figuras de la región al desarrollo universal de la protección de los derechos del trabajo.