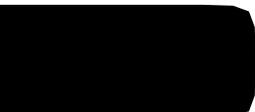


Manual de formación sindical para delegados y dirigentes sindicales



Manual de formación sindical para delegados y dirigentes sindicales



ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN 9

MÓDULO 1

DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO,
NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y TRANSPARENCIA 11

MÓDULO 2

EL DELEGADO SINDICAL 49

MÓDULO 3

SEGURIDAD E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES 69

MÓDULO 4

LA ECONOMÍA INFORMAL EN ARGENTINA 105

MÓDULO 5

LA FORMALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA
A TRAVÉS DE POLÍTICAS DE EMPLEO INTEGRADAS 123

MÓDULO 6

EL FUTURO DEL MUNDO DEL TRABAJO
Y LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS 143

INTRODUCCIÓN

Este *Manual de formación sindical para delegados y dirigentes sindicales* ha sido elaborado por la Coordinación de Formación Sindical de la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo del Ministerio de Producción y Trabajo durante el año 2018, con una doble finalidad: en primer lugar, servir como base de los cursos de formación sindical que se dicten desde esta área; en segundo término, ser un material de apoyo para dirigentes y delegados en el desarrollo de sus actividades cotidianas en tanto representantes sindicales.

El Manual aborda una serie de nociones de suma relevancia para la actividad sindical de la Argentina, relevancia fundada tanto en que son materia de negociación y/o discusión frecuente en los lugares de trabajo y de acción sindical como en que brindan el necesario conocimiento del pasado, imprescindible para lograr una cabal comprensión del presente con nítida proyección hacia el futuro. Asimismo, incluye temáticas de actualidad que son producto de los debates internacionales sobre el futuro del trabajo –en los que nuestro país toma cada vez mayor importancia–, tales como la equidad de género y la consideración de la diversidad sexual, la persistencia de la economía informal en el mercado, las políticas públicas para incentivar el empleo y la incorporación de nuevas tecnologías y renovadas formas de trabajo, compendio que permitirá a dirigentes y delegados sindicales estar preparados ante estos nuevos desafíos.

El primer módulo está dedicado al *modelo sindical argentino*, sus particularidades e historia, desde sus orígenes en el siglo XIX hasta la actualidad. Además de hacer una revisión de los períodos históricos y principales hitos en la vida de la organización, se pone énfasis en los desafíos a los que el sindicato debe hacer frente como consecuencia de los cambios ocurridos en los sistemas de relaciones laborales, en el mundo del trabajo y en el campo de la economía. El enfoque histórico –sin olvidar de dónde proviene el movimiento organizado de trabajadores y su evolución– pone principal atención en qué ocurrió en la primavera democrática y su adaptación a los procesos políticos que surgieron de ella; dónde está hoy y sus posibles horizontes a futuro. Se analizan además las principales características de la negociación colectiva en un marco de concertación social. Entendemos que constituye una novedad la inclusión del tema *Transparencia sindical*, que, tal como indican diversas encuestas de opinión pública en el país, constituiría un necesario cambio y reforma interna para mejorar la imagen de estos actores políticos de cara a la sociedad.

En el segundo módulo se describe y analiza la importancia del *rol del delegado sindical* en su lugar de trabajo y el marco legal de la actividad sindical, que debe ser de conocimiento por parte de los delegados, y los nuevos paradigmas que las formas de producción y trabajo actuales incluyen en sus funciones y actividades.

El tercer módulo está dedicado a la *seguridad e igualdad de oportunidades*. Se describen todos aquellos temas de la seguridad social que sean de interés para los delegados sindicales, desde accidentes y enfermedades profesionales, con particular énfasis en las enfermedades y accidentes inculpables. También, el análisis de los nuevos procesos administrativos que la reciente reforma de la Ley de Riesgos de Trabajo ha establecido, modificando sustancialmente el sistema. Se presenta asimismo qué es un mapa de riesgo y nuevos temas como la prevención del impacto de consumo de drogas en el ámbito laboral. Además se incluye aquí un apartado específico sobre la discapacidad, que facilita su conceptualización, el análisis de su marco normativo y su vinculación con el mercado laboral, tanto en la esfera pública como en la privada. El último punto aborda los temas atinentes a la transversalización de género y diversidad sexual. Tras una conceptualización y breve enumeración del marco normativo vigente, se analizan los cambios del mercado laboral y las mejoras que se brindan hoy, así como aquellos requerimientos que quedan por cumplir.

El cuarto módulo es una introducción al estudio de la *economía informal*, en la que se abordan temas tales como el trabajo no registrado, la precarización y el rol que les cabe al Estado, los sindicatos y los empresarios frente a ello.

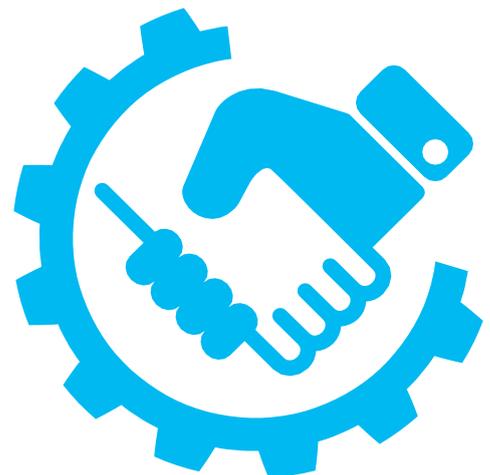
El quinto módulo centra el análisis en las *políticas públicas* que la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo lleva adelante para incentivar el empleo. Se inicia la temática distinguiendo los esfuerzos internacionales existentes en el área.

El módulo 6, dedicado al *futuro del trabajo*, plantea la renovación de viejos problemas por ejemplo, la explotación laboral— y constituye un esfuerzo por plasmar resumidamente cuestiones tales como las nuevas tecnologías y la necesaria renovación de los empleos verdes o sustentables, entre otras. Fundamentalmente se presentan, de forma clara y concisa, algunas consideraciones de la Organización Internacional del Trabajo que pueden ser de mucha utilidad al momento de planificar una estrategia de acción sindical.

Colaboraron en la elaboración del presente Manual los profesionales de la Coordinación de Formación Sindical y de la Dirección de Prensa y Comunicaciones de la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo del Ministerio de Producción y Trabajo.

MÓDULO 1

DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO. NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y TRANSPARENCIA



Ministerio de Producción y Trabajo
Presidencia de la Nación

ÍNDICE MÓDULO 1

A. ASOCIACIONES SINDICALES	15
1. El modelo sindical argentino. Características	15
a. Historia del sindicalismo en Argentina.....	16
b. El sindicalismo en democracia	23
2. Asociaciones sindicales de trabajadores	29
a. Sentido, objeto y caracteres.....	29
b. Concepto de Sindicato y Gremio	29
c. Tipos de asociaciones sindicales. Representatividad.....	29
d. Organización interna de los sindicatos.....	32
e. Encuadramiento sindical	33
B. NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y DIÁLOGO SOCIAL.....	34
1. Concertación social. Diálogo social. Definición	34
2. Negociación colectiva en la legislación argentina	36
3. Diferencia con la negociación colectiva en el sector público	40
C. TRANSPARENCIA SINDICAL.....	42
1. Sindicatos: su valoración en la sociedad contemporánea.....	42
2. Derecho a la información. Transparencia. Rendición de cuentas.....	43
3. Programas de Transparencia y rendición de cuentas a nivel sindical. Casos	45
BIBLIOGRAFÍA.....	46

En este primer módulo analizaremos el modelo sindical argentino, con sus características y particularidades, su historia, donde puede verse su importancia determinante como actor político en nuestro país, a partir de la promoción de los derechos de los trabajadores y el desarrollo de la negociación colectiva a la luz de los procesos políticos, económicos y sociales.

A continuación, consideraremos el sentido, el objeto y los caracteres de las asociaciones sindicales de trabajadores, poniendo énfasis en la organización interna de los sindicatos y el encuadramiento sindical.

En tercer lugar, examinaremos la negociación colectiva en la legislación argentina como una forma de concertación social y distintas experiencias de nuestro país y a nivel internacional.

Por último, realizamos un análisis acerca de la valoración de los sindicatos en la sociedad contemporánea y los conceptos básicos vinculados a la transparencia sindical, como uno de los valores a los que la sociedad argentina aspira (junto a la de otros actores políticos).

Este módulo otorga las nociones básicas a partir de las cuales constituiremos el punto de partida para la formación sindical planteada para los módulos posteriores.



A. ASOCIACIONES SINDICALES

1. EL MODELO SINDICAL ARGENTINO. CARACTERÍSTICAS

El modelo sindical argentino presenta ciertas particularidades, que se detallan a continuación (Etala, 2007):

- **Reglamentarismo legal:** nuestro modelo tiene una regulación explícita y detallada de aspectos relativos a la estructura interna de las organizaciones sindicales, su constitución y funcionamiento.
- **Forma asociativa fundada en la profesionalidad:** nuestro país se caracteriza por las asociaciones profesionales de trabajadores, sea por actividad, oficio, categoría o de empresa, sin perjuicio de que el art. 14 bis de nuestra Constitución Nacional reconoce a los trabajadores el derecho a “*la organización sindical libre y democrática*”, lo que presupone que se pueda elegir varias formas de organización.
- **Unidad de representación de los intereses colectivos:** solamente el sindicato más representativo –el que tiene la personería gremial– puede representar el interés colectivo.
- **Concentración sindical:** en nuestro modelo predominan los sindicatos por actividad.
- **Estructura articulada en forma piramidal:** hay asociaciones sindicales de distintos grados, que van desde las asociaciones de primer grado (Sindicato), las asociaciones de segundo grado (Federaciones), hasta las de tercer grado (Confederaciones), en forma piramidal.
- **Amplitud de los fines sindicales:** las asociaciones persiguen fines de distinto orden socioeconómico, cultural, recreativo, servicios de salud, capacitaciones, entre otros, a efectos de obtener un mejoramiento para el trabajador y su familia ya que no se limita únicamente a la negociación de las condiciones de trabajo y a efectuar reclamos vinculados a éstas.
- **Representación unificada en los lugares de trabajo:** quienes representan a los trabajadores en la empresa son los delegados de personal que se encuentran afiliados a la asociación sindical correspondiente.
- **Activo protagonismo político:** en nuestro país las asociaciones sindicales desde 1945 se vincularon con movimientos políticos, apoyándolos en las elecciones, las campañas políticas y participando de las listas.
- **Alta tasa de sindicación:** en Argentina hay una alta tasa de afiliación de trabajadores a los sindicatos.

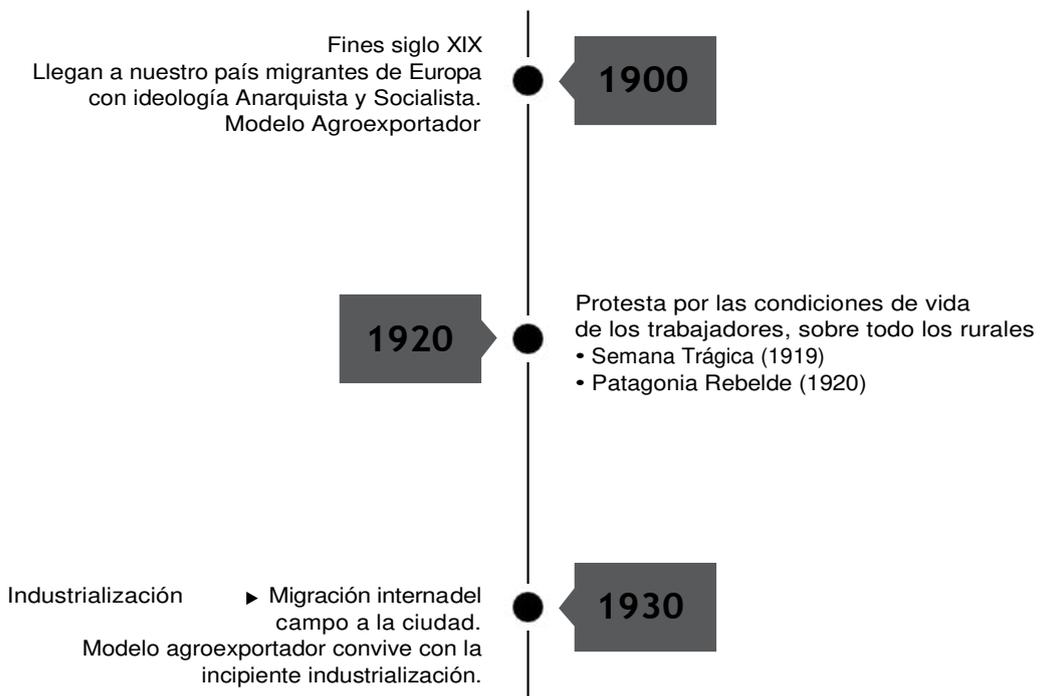
a. Historia del sindicalismo en Argentina

Línea del tiempo: Surgimiento del sindicalismo en Argentina

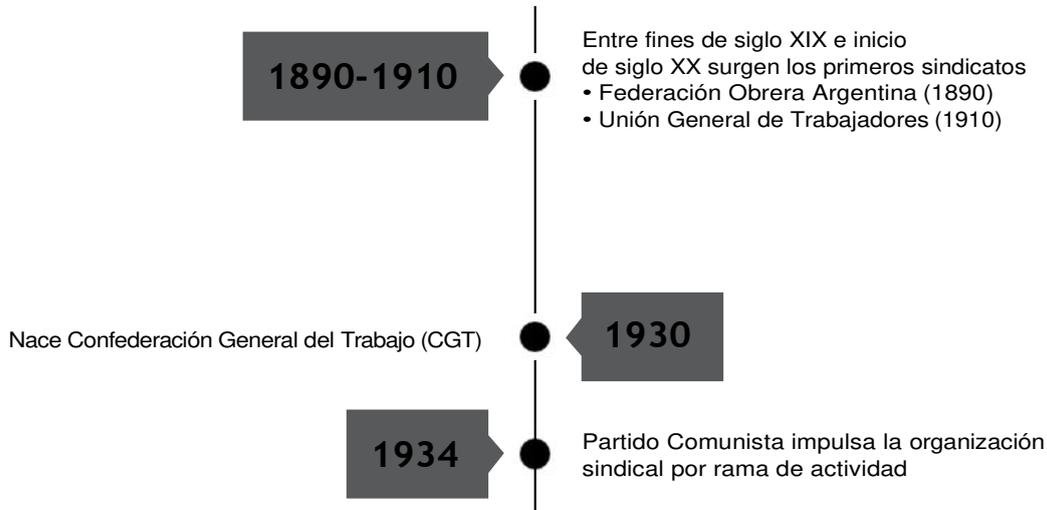
GLOBAL



NACIONAL



SINDICALISMO



Al analizar las relaciones laborales en Argentina es necesario considerar la importancia de la historia del movimiento sindical a raíz de la significativa participación en la defensa y promoción de los derechos de los trabajadores y la importancia de la negociación colectiva a la luz de los procesos políticos, económicos y sociales.

Para comprender el desarrollo del movimiento obrero argentino, debemos destacar los movimientos migratorios que se produjeron a fines del siglo XIX e inicios del XX desde Europa hacia nuestro país. Miles de trabajadores debían abandonar su país de origen por su militancia de carácter social, cuestión que implicó la incorporación de nuevas orientaciones políticas, como el anarquismo y el socialismo, a las primeras organizaciones gremiales.

En dicho contexto, los primeros gremialistas se aglutinaban en clubes o sociedades que tenían la nacionalidad de origen como principal punto de contacto entre sus miembros. El primer sindicato argentino reconocido fue la Sociedad Tipográfica Bonaerense, formada en 1857. En cuanto a las primeras federaciones, aparecieron en 1890, tales como FORA (Federación Obrera Regional Argentina) y la UGT (Unión General de Trabajadores) creada en 1910.

La Argentina se caracterizaba por tener un modelo agroexportador especializado en la producción de carnes y granos, por tanto la mayoría de los trabajadores era de origen rural. La explotación en los trabajos rurales era extrema, el pago de salarios no estaba generalizado, la forma común de pago eran los vales emitidos por patrones y empresas y fundamentalmente la mano de obra era estacional. Los trabajadores migraban hacia donde había trabajo de temporada o en el mejor de los casos eran casi propiedad de la estancia donde vivían.

A pesar que la mano de obra era demandada desde el campo y la incipiente industria, las condiciones de la vida obrera eran sumamente precarias. Los trabajadores vivían hacinados en conventillos, pagando alquileres altísimos. Mujeres y varones trabajadores crearon organizaciones obreras y se llevaron a cabo las primeras huelgas en reclamo de derechos elementales, que motivaron una respuesta brutal a nivel gubernamental con acciones represivas, además de prohibirse las manifestaciones y el uso de emblemas.

En la década del '20 tuvieron lugar situaciones de represión sangrienta tales como la Semana Trágica (1919) y la Patagonia Rebelde (1920). A partir de la crisis mundial de 1929, Argentina se planteó la necesidad de cambiar la orientación de su economía. La desocupación creció y la población vio afectadas sus condiciones de vida por la falta de trabajo.

La crisis mundial de 1930 afectó especialmente a los países centrales, que replantearon los términos de intercambio con los países proveedores de materias primas. Al cerrar sus economías, a la Argentina le resultó imposible continuar con su política de producir y exportar bienes agrícolas e importar mercaderías elaboradas. Es por ello que fue necesario sustituir importaciones originando una significativa actividad industrial. Como consecuencia de ello, se dieron migraciones internas de los peones a los centros de las ciudades.

En 1930 fue creada la CGT (Confederación General del Trabajo), en la que se intentó unificar por primera vez todos los gremios bajo una misma central sindical de carácter nacional. Inicialmente prevalecían las asociaciones sindicales de oficio y excepcionalmente de empresas. Posteriormente, en 1934, desde el Partido Comunista se impulsó la organización por rama de actividad a partir de la creación de uniones y federaciones con el objetivo de contar con más poder ante las patronales y los gobiernos de turno.

De esta forma, se van construyendo los cimientos del “modelo sindical argentino” dado que una de sus características es la “concentración sindical” al predominar los sindicatos por actividad.

Crecimiento del sector industrial: un dato para comprender la relevancia del sindicalismo y sus desafíos

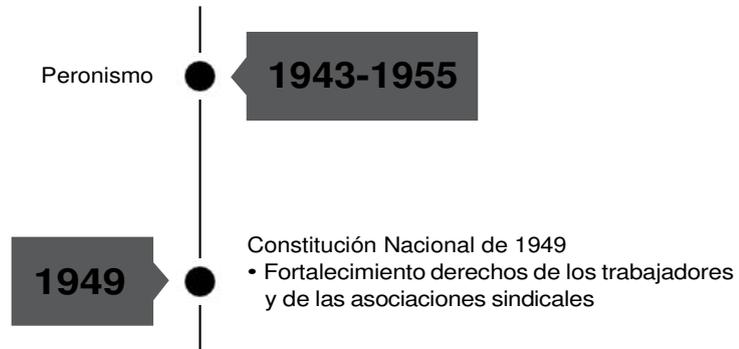
En 1895 el sector industrial empleaba aproximadamente al 15% del total de los trabajadores del país, unas 174.782 personas (Dorfman, 1983). En 1914, la cifra aumentaría a 410.201 y así seguiría en aumento como consecuencia de la llegada de los inmigrantes europeos (Cortés Conde y Gallo, 1984). En 1935 eran 435.816 y llegaban a 1.056.673 en 1946 (James, 2006). Tras la Segunda Guerra Mundial, y como consecuencia del florecimiento industrial, las clases obreras urbanas también se ampliarían, como también los conflictos con los empleadores.

Línea del tiempo. Los cambios a partir de 1945

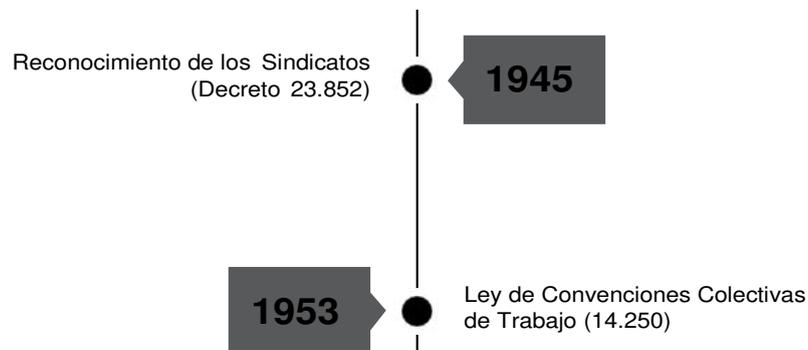
GLOBAL



NACIONAL



SINDICAL



A partir de 1943, se fortaleció el sector sindical (se consiguió aumentar la tasa de sindicalización a través del Decreto 23.852/45 de Asociaciones Profesionales), y el Estado se constituyó en necesario mediador y árbitro de las relaciones entre trabajadores y empleadores.

Los dos primeros gobiernos peronistas (1943-1955) inauguraron por un lado un proceso de importantes avances en materia de derechos sociales y laborales y de igual manera el movimiento obrero es incluido activamente en la vida política del país.

Puede decirse que el reconocimiento del movimiento sindical comienza con el Decreto 23.852/45 que regulaba la libre afiliación, la organización sindical, personería gremial, los partidos políticos, la representación sindical y el patrimonio sindical, entre otros aspectos. Inicialmente la regulación respecto a la constitución y funcionamiento de las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores había sido prevista en el Decreto 2669/43 pero nunca tuvo una vigencia práctica. A partir del Decreto 23.852/45, la negociación tomó impulso al vincular expresamente el derecho sindical a la negociación colectiva, llegando a establecer como “práctica desleal” la negativa empresarial a negociar. Antes del mentado decreto, los convenios celebrados en nuestro país únicamente fueron admitidos como contratos de Derecho Civil.

Asimismo, se extienden a la totalidad de los trabajadores un conjunto de derechos laborales tales como la indemnización por despido, los beneficios jubilatorios y se fortalece la educación técnica dirigida a los obreros y sus hijos.

Sin perjuicio de tales normas, en 1949 se reforma la Constitución Nacional, consagrando normas con contenido protectorio en materia laboral y de la seguridad social, con rango constitucional. Los derechos que se incluyen en su artículo 37 son:

1. Derecho a trabajar.
2. Derecho a una retribución justa.
3. Derecho a la capacitación.
4. Derecho a condiciones dignas de trabajo.
5. Derecho a la preservación de la salud.
6. Derecho al bienestar y la seguridad social.
7. Derecho a la protección de la familia.
8. Derecho al mejoramiento económico.
9. Derecho a la defensa de los intereses profesionales.

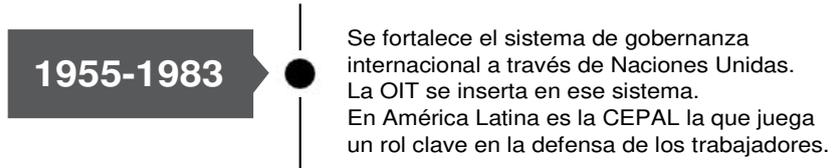
Sin duda, un dato no menor es que no se previó el derecho de huelga dado que era considerado parte del derecho natural. El derecho de huelga había sido tratado en la reforma constitucional de 1949 y finalmente se optó por no incluirlo, debido a que los constituyentes consideraban la huelga como un hecho –y no como un derecho– que no podía ser limitado ni reglamentado.

En lo que respecta a la negociación colectiva, como herramienta y mecanismo de diálogo social, desde la sanción de la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo 14.250 de 1953 ha representado en Argentina no solo una forma de determinación salarial sino un verdadero instrumento que garantizó las condiciones dignas de trabajo y el progreso social de

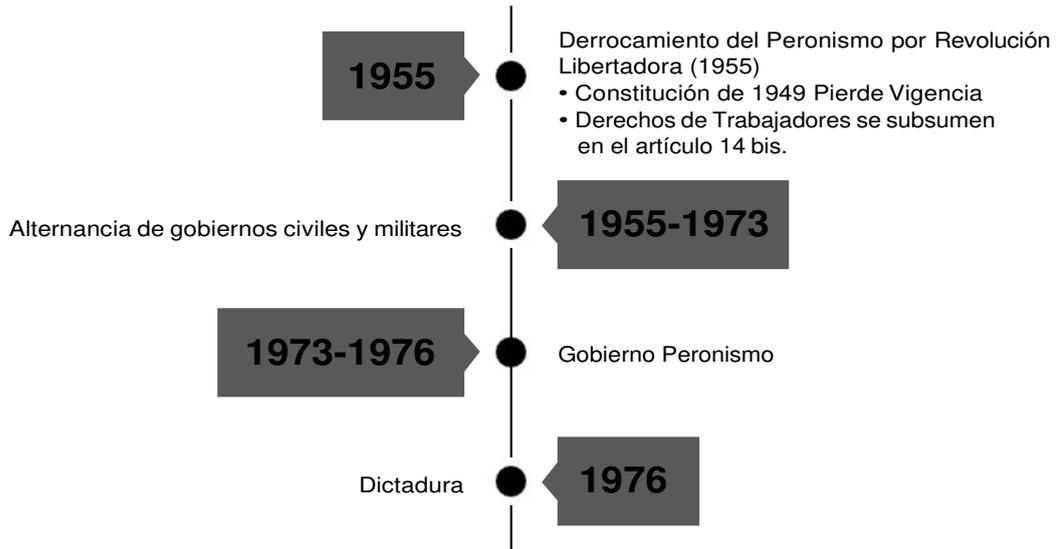
los trabajadores. Esta ley constituye el estatuto jurídico de la negociación colectiva, estableciendo el carácter erga omnes de sus disposiciones, es decir que su alcance produce efectos frente a todos. Asimismo impulsó fuertemente la negociación colectiva y el Estado se reservó el derecho de homologar los convenios colectivos.

Línea del tiempo. El período 1955–1983

GLOBAL



NACIONAL



SINDICAL



En 1955 la denominada Revolución Libertadora derrocó al gobierno peronista y se derogó la Constitución Nacional de 1949, con lo que se produjo una significativa merma en los derechos laborales al aplicarse nuevamente la de 1853.

Como consecuencia de ello, el gobierno de facto intentó limitar el poder sindical interviniendo los sindicatos a partir del Decreto 9270/56 que desarticulaba la estructura sindical establecida por el gobierno peronista¹. Incluía la derogación del sistema de la personería gremial, prohibición de las actividades políticas y la representación sindical entre otros.

El movimiento obrero se convirtió en el eje de la resistencia y en un actor político destacado. Las luchas obreras en defensa de los derechos atravesaban todo el territorio nacional. Algunas resultaron hitos históricos como la de los trabajadores del frigorífico Lisandro de la Torre quienes ocuparon el establecimiento para impedir su privatización. Los gobiernos dictatoriales se sucedían interrumpiendo los breves períodos de democracia.

El gobierno de facto, a los efectos de debilitar el peronismo en 1957, convocó a una Convención reformadora de la Constitución Nacional donde se aprueba el actual art. 14 bis. Con el retorno del gobierno constitucional de Frondizi se sancionó la Ley N°14.445 de 1958. Esta disponía entre sus normas transitorias que las organizaciones sindicales que gozaban de inscripción o personería gremial (por el Decreto 9270/56) readquirirían automáticamente esta cualidad a partir de la vigencia de la ley. A su vez, la ley disponía la renovación de autoridades sindicales, con lo cual se preveía un régimen de normalización de las asociaciones profesionales a través de procesos electorales fundados en el voto directo y secreto de sus afiliados.

Durante la década del '60, y en un contexto de inestabilidad política crónica, los sindicatos jugarán alternativamente el papel de opositores a ultranza y de apoyo condicionado a los diversos gobiernos, políticos y militares que se sucedieron. Frente a gobiernos civiles intentarán la legalización del peronismo y ante el fracaso se opondrán sistemáticamente a ellos, recusando las políticas económicas y la ilegitimidad de base de regímenes fundados en la exclusión del partido mayoritario. Los métodos de acción utilizados irán desde la negociación hasta los planes de lucha que incluían ocupaciones de fábricas y movilizaciones callejeras (Godio y Palomino, 1988: 46).

En 1973, el nuevo gobierno peronista sanciona la Ley N°20.615, que reestableció la vigencia de la Ley N°14.250, con lo cual se fortaleció el llamado "modelo sindical argentino", a partir de la libre afiliación y la conformación de una estructura sindical sobre la base de los sindicatos por actividad. Asimismo la ley mantuvo el régimen de personería gremial entre otros aspectos sustantivos.

A partir del 24 de marzo de 1976, la dictadura más sangrienta de la historia argentina no solo anuló los derechos civiles, políticos y sociales de la ciudadanía sino que implementó una verdadera política de terrorismo de Estado que tendió a eliminar todo intento de

¹ Nos referimos al Decreto N°23.852/45.

oposición social y política al régimen, a través del secuestro, la tortura y la desaparición de miles de personas, fueran o no activistas políticos (Godio y Palomino, 1988: 51).

En lo que respecta al derecho laboral anuló los tres pilares básicos del derecho colectivo: prohibió la acción sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga. Realizó una modificación radical de la Ley de Contrato de Trabajo. En dicho contexto, el 15 de noviembre de 1979 fue promulgada y sancionada la Ley N°22.105, emanada del gobierno de facto que tuvo sus inicios en el golpe militar de 1976, y que intentó sustituir completamente la Ley N°20.615.

Al mismo tiempo, la prohibición de toda actividad colectiva en los establecimientos, junto a la feroz política represiva contra aquellos que la desafiaban, atacó el histórico derecho a la organización sindical en el lugar de trabajo. Esto tuvo como consecuencia la anulación de las funciones de los delegados y las comisiones internas tal y como se habían desarrollado durante las décadas previas, cambio que operó como condición de posibilidad para la aplicación de políticas económicas profundamente regresivas (Basualdo, 2009).

Tras la revolución de 1955, la alternancia entre gobiernos civiles consagrados en elecciones en las que el peronismo estaba proscripto y gobiernos de facto encabezados por las Fuerzas Armadas será una de las tantas expresiones de una disputa que enfrentará violentamente a distintos sectores de la sociedad. A esto se suman conflictos laborales atravesados por antagonismos políticos.

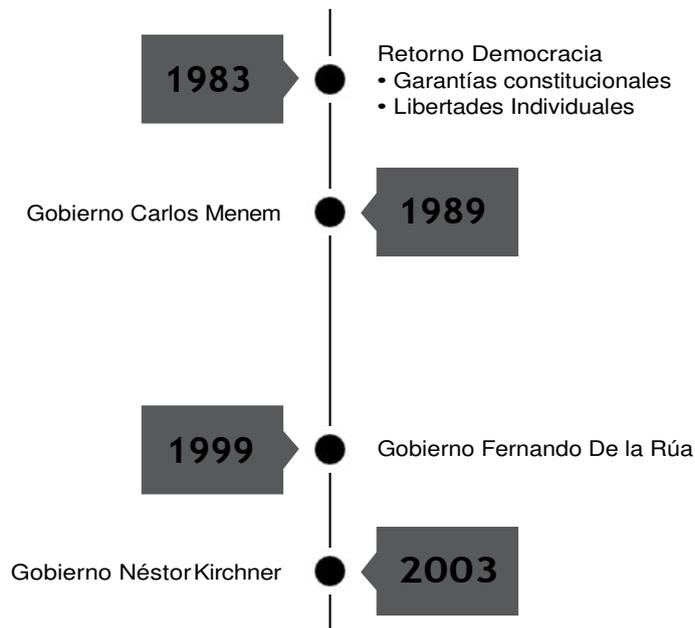
b. El sindicalismo en democracia

Línea del tiempo. Los cambios a partir de 1983

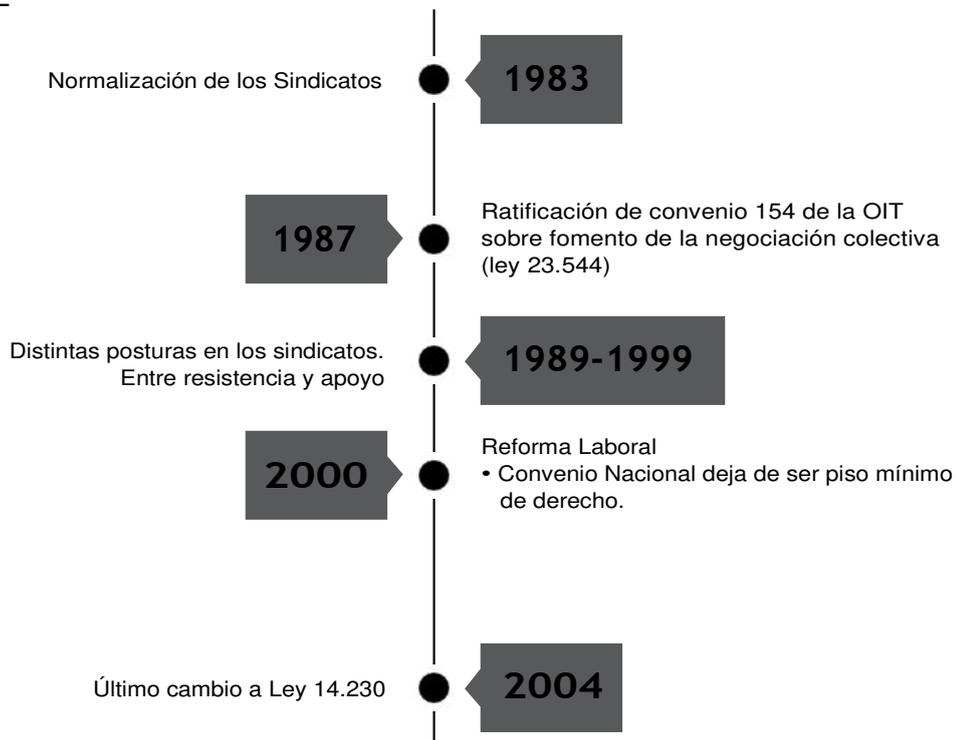
GLOBAL



NACIONAL



SINDICAL



En diciembre de 1983 se produce el retorno a la democracia. La administración radical se compromete con la reinstauración de mecanismos de participación democrática, de vigencia de garantías constitucionales y de libertades individuales. En este marco, sin embargo, no se recuperan las pautas de intervención social del Estado previas a 1976.

En lo que hace al sistema de relaciones laborales, el gobierno radical tiene como proyecto su reformulación profunda. El retorno a la vigencia de la Ley N°14.250² se hizo esperar. Previamente se deseaba derogar la Ley N°22.105 de asociaciones profesionales y reemplazarla por una nueva ley que garantizase la democracia sindical –pluralismo ideológico, representación de minorías, prohibición de actividades partidarias a través de los sindicatos, manteniendo el principio de unicidad, es decir, representación legal otorga a una sola unión o federación y una sola CGT–. El proyecto de ley –conocido como Ley Mucci– fue interpretado por las representaciones gremiales como una verdadera intervención gubernamental (Catalano y Novick, 1992: 37), por lo cual no pudo prosperar en el Congreso Nacional.

Durante la transición democrática iniciada en 1983 y particularmente en el período 1987-1992, el grueso del sindicalismo justicialista, a nivel nacional, asumió la derrota electoral de 1983, dedicándose a preservar sus organizaciones. En un primer momento, la CGT participó de la Mesa de Concertación convocada por el gobierno radical a partir de 1984, y se constató la grave dificultad de acordar un pacto social consensuado con el Estado y las organizaciones empresariales. A partir de la imposición del Plan Austral los intentos de concertación se diluyeron y se acentuó la acción opositora de la CGT hacia la política económica del gobierno alfonsinista con paros y concentraciones masivas (Fernández, 2010: 96).

Mientras se producía la “normalización de los sindicatos”, el gobierno radical mantuvo la ley del “Proceso” por la cual se reservaba la facultad de fijar las remuneraciones. En 1987 se promulgó la ley de asociaciones sindicales N°23.551 que sigue los lineamientos de las leyes de asociaciones profesionales de la década del ‘40 en materia de otorgamiento de la personería gremial a las organizaciones más representativas de cada actividad y al monopolio de la representación en convenciones colectivas (Palomino, 1991).

Ese mismo año, mediante la Ley N°23.544³ se ratificó el Convenio 154 OIT sobre el fomento de la negociación colectiva.

El sindicalismo realizó trece huelgas generales en la administración de Raúl Alfonsín en rechazo a la política económica del gobierno (en algunos casos en conjunción con organizaciones empresarias) y para demandar una recomposición salarial frente a la inflación. Estas huelgas generales también buscaron la derogación de la legislación sindical de la dictadura y el restablecimiento de las leyes sindicales históricas (Gaudio y Thompson, 1990). Esta última demanda se hizo realidad en 1987, cuando un breve pacto entre Alfonsín y una facción disidente de la CGT denominada “Grupo de los 15” llevó al sindicalista Carlos Alderete al Ministerio de Trabajo y resultó en un retorno a las históricas leyes de asociaciones profesionales (Ley N°23.852) y de convenciones colectivas (Ley N°23.545), así como en la extensión del derecho a la negociación colectiva a los trabajadores del Estado (Ley N°23.544) (Murillo, 2010).

² Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/46379/norma.htm>

³ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21118/norma.htm>

Recién en 1988, en el ocaso del gobierno y con el marco de sucesivos fracasos de estabilización de la economía, se restableció la negociación colectiva. No fue muy activa en lo que hace al número de convenios firmados y no trajo importantes modificaciones, en lo que hace a los aspectos negociados, con respecto a la que se dio en los años setenta. Las condiciones bajo las cuales se desarrollaba no predisponían a ninguno de los actores a formar parte de las unidades negociales. En muchos casos, la práctica de la negociación informal, en el ámbito de la empresa, continuaría siendo una parte importante de la expresión de la relación laboral vigente (Bisio, R. H., Battistini, O.; Montes Cató, J., 1999: 177).

En la década del '90, el gobierno de Carlos Saúl Menem realizó una serie de reformas estructurales en la economía que generaron distintas estrategias en el sindicalismo: algunas organizaciones sindicales las resistieron frontalmente, y otras negociaron demandas específicas pero aceptando el proceso general. Entre estas últimas se observan las que se adaptaron a una estrategia de supervivencia organizativa al renovar sus demandas y aquellas que se subordinaron enteramente, manteniendo sus pautas tradicionales de acción frente al Estado (Murillo, 1997).

En cuanto al análisis de la negociación colectiva durante esta década, se observa que las restricciones económicas condicionaron los convenios firmados desde 1991. Se negoció un número mayor de convenios, pero sin llegar a modificar la totalidad de los convenios firmados en la ronda de los años setenta. Esto pudo haberse generado, por una parte, ante la negativa de algunas organizaciones sindicales a modificar las condiciones vigentes desde aquel momento, dada su posición de debilidad en la relación de fuerzas y por otra parte, ante la posibilidad de establecer negociaciones de tipo informal, en las que tanto los sindicatos como los empresarios habían desarrollado su propia práctica en los periodos de interrupción de la negociación formal (Bisio *et al.*, 1999: 177).

En este escenario, la conservación de los puestos de trabajo pasó a ser la consigna casi exclusiva de una lucha sindical marcada por la pérdida de efectividad y representatividad de la estructura sindical (Ventrici, 2012: 30).

En el año 2000 se sancionó la Ley de Reforma Laboral N°25.250, que introdujo la prevalencia de los convenios de ámbito menor con lo cual se estableció una descentralización hacia el nivel de empresa. Este cambio implicó que se deje de reconocer al convenio nacional de actividad como piso mínimo de derechos que podía ser mejorado. Pero con posterioridad, en el año 2004 se sanciona la Ley N°25.877, última reforma de la Ley N°14.250 que rige hasta la fecha, donde se deja de lado el criterio de descentralización y determina que los ámbitos de aplicación personal y territorial de acuerdo a lo que las partes acuerden dentro de su capacidad representativa: convenio nacional regional o de otro ámbito territorial, convenio intersectorial o marco, convenio de actividad; convenio de profesión, oficio o categoría; convenio de empresa o grupos de empresas.

La crisis de 2001-2002, con la renuncia de Fernando De la Rúa y su reemplazo por Eduardo Duhalde como presidente provisional (con otras tres breves presidencias en el interregno), precedió a una nueva unificación de la CGT, con divisiones internas reflejadas en el triunvirato elegido para encabezar la Secretaría General. En ese período, aparecen numerosos movimientos sociales que ganan protagonismo en la

movilización popular. Luego de la dramática caída del PBI, el aumento del desempleo y el consiguiente aumento de la pobreza durante la crisis, los piquetes reemplazaron a las huelgas como instrumento de la protesta popular.

En Argentina, desde la salida de la crisis interna de 2001-2002 se va delineando un esquema de políticas públicas para intentar la consolidación de un perfil de crecimiento a través del estímulo a la producción nacional, la generación de empleo de calidad y la recuperación de los salarios. En este marco, los sindicatos buscan recuperar su protagonismo, disminuyendo la conflictividad laboral y constituyéndose en aliado estratégico del gobierno. En este período se presenció un aumento del activismo de base en los lugares de trabajo y un crecimiento en la negociación colectiva⁴. Hubo un cambio en la estructura del empleo, en la que el trabajo registrado en la seguridad social mostró un aumento de casi el 70%, lo que implicó un sustantivo fortalecimiento de las organizaciones sindicales.

En este sentido, es importante subrayar que el sindicalismo contribuyó de manera sustantiva a la transición democrática desde 1983, trascendiendo sus divisiones y contradicciones y debilidades. Ello se expresó por medio de su canalización de los conflictos sociales y de su interacción con los partidos políticos y con el Estado, a partir de la asunción de las reglas de juego democráticas (Fernández, 2010: 69).

A partir de 1983 el gobierno de Alfonsín marca el inicio de una nueva etapa para el diálogo social. En el gobierno de Menem, al mismo tiempo que se reestructuraba la economía, el mundo del trabajo también se transformaba considerablemente por medio de una profunda modificación del marco regulatorio. Así, se eliminó la indexación salarial y se condicionaron las variaciones salariales a la evolución de la productividad (Decreto 1.334/91); disminuyeron las indemnizaciones por despido, los aportes patronales a la seguridad social y las asignaciones familiares; se limitó el derecho de huelga; se modificó el régimen de vacaciones; se introdujeron el período de prueba y el régimen de pasantías (durante el cual el empleador no debería pagar aportes jubilatorios ni, en caso de despido, indemnización) y se incorporaron modalidades de contratación temporaria. A su vez, se realizaron importantes y exitosos esfuerzos por descentralizar la negociación colectiva: mientras que entre 1988 y 1993 el 77% de las negociaciones habían sido centralizadas, entre 1991 y 1999 el 60% de ellas se realizó a nivel de empresa (Giosa Zuazúa, 2005); y si en 1991, de un total de 31 convenios, 29 fueron por actividad y 2 por empresa, en 1999, de un total de 79, 16 fueron por actividad y 63 por empresa (Neffa, 2005).

A partir de 2003, se restauró después de casi veinte años el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, órgano presidido por el Ministerio de Trabajo e integrado por representantes del Ministerio de Economía y de diversas organizaciones sectoriales.

⁴ En el período 2003-2011 hubo un resurgimiento de la negociación colectiva y un creciente número de convenios. Se sancionaron el Régimen de Trabajo Agrario, derogando el viejo estatuto del peón (2011), y el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para Personal de Casas Particulares (2012). Ambas reformas apoyaron una política de inclusión del sector informal junto con el establecimiento de pensiones no contributivas y de la asignación universal por hijo (que expanden derechos de los trabajadores formales a los informales) (Murillo, 2013).

El Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil continúa siendo un ámbito institucional permanente de diálogo entre representantes de los trabajadores, empleadores, el Estado Nacional y el Consejo Federal del Trabajo (gobiernos provinciales) para evaluar temas referidos a las relaciones laborales como redistribución del ingreso, asistencia a desempleados, generación de empleo genuino y decente y combate al trabajo no registrado, entre otros. La Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo siempre ha incentivado además el diálogo social desde distintos ámbitos.

En la actualidad, el sindicalismo sigue siendo un actor de relevancia en la Argentina. Preservó recursos institucionales como la negociación colectiva centralizada, la prohibición del sindicato de empresa, el control de las obras sociales, y la renovación automática de viejos convenios colectivos pre-reforma que otorgan a las organizaciones importantes ventajas.

En el año 2017, la OIT adopta la Declaración de Atenas sobre el diálogo social y el futuro del trabajo de Consejos Económicos y Sociales e instituciones similares. En los considerandos sostiene que los Consejos Económicos y Sociales y las instituciones similares son establecidos para asesorar a la autoridad ejecutiva / gobierno y / o al poder legislativo sobre la mejor forma de garantizar la complementariedad y la coherencia entre los requisitos económicos y necesidades sociales para que puedan promover el trabajo decente y la justicia social para todos.

A nivel nacional se han dado diversas experiencias como el “Acuerdo Marco, para el Empleo la Productividad y la Equidad Social” en 1994 instrumentado por todas las Cámaras empresarias, la CGT y el Poder Ejecutivo Nacional. En el año 2001, durante el mandato presidencial de la Rúa, se convocó al diálogo social pero no resultó por la falta de credibilidad entre las partes. En el año 2002, durante la presidencia de Duhalde se realizó la Mesa de Diálogo para la Promoción del Trabajo Decente en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. A posteriori se albergaron proyectos de constituir un Consejo Económico y Social Nacional.

En lo que respecta la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Consejo Económico y Social se encuentra expresamente previsto en el artículo 45 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que reza “*El Consejo Económico y Social, integrado por asociaciones sindicales de trabajadores, organizaciones empresariales, colegios profesionales y otras instituciones representativas de la vida económica y social, presidido por un representante del Poder Ejecutivo, debe ser reglamentado por ley. Tiene iniciativa parlamentaria*”.

El Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA) tiene como misión abordar y sensibilizar acerca de las distintas temáticas vinculadas a la calidad de vida de quienes habitan la ciudad de Buenos Aires. Tiene como objetivos generar actividades de divulgación, investigación y formulación de propuestas.

2. ASOCIACIONES SINDICALES DE TRABAJADORES

a. Sentido, objeto y caracteres

Una asociación sindical según Fernández Madrid “*es una agrupación organizada de trabajadores para la defensa, mejoramiento de su situación profesional y sus condiciones de vida.*” (Fernández Madrid, 2007 :135).

Pueden ser caracterizadas como:

- (i) **voluntarias** porque son creadas por los trabajadores que lo integran,
- (ii) **permanentes** porque tienen tendencia a mantenerse en el tiempo, e
- (iii) **independientes** porque en su organización y administración no puede haber injerencia por parte de los empleadores ni del Estado.

b. Concepto de Sindicato y Gremio

Por lo general se utiliza la palabra sindicato y gremio como si fueran sinónimos pero en realidad hay una diferencia conceptual. El **gremio** es un conjunto de personas que tiene el mismo oficio, profesión y categoría mientras que el **sindicato** es el gremio jurídicamente organizado.

c. Tipos de Asociaciones Sindicales. Representatividad

La representatividad de las asociaciones sindicales con personería gremial se caracteriza por la representación del “interés colectivo”, es decir, que representa el interés de sus afiliados y de los no afiliados. La representatividad del sindicato surge de la personería gremial que otorga la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo determinando el ámbito de actuación personal y territorial.

Las asociaciones sindicales con personería gremial se caracterizan por representar el “interés colectivo”, es decir, representan el interés de afiliados y no afiliados.

Estructura de las Asociaciones Sindicales

Seguiremos a continuación lo planteado por la Ley N°23.551 que establece que la estructura de las asociaciones sindicales de trabajadores (art. 10) se encuentran constituidas por:

- a) Trabajadores de una misma actividad o actividades afines: son aquellas que agrupa a trabajadores de la misma actividad sin importar el oficio, profesión o actividad que tengan o en la empresa que presten servicios.
- b) Trabajadores de un mismo oficio, profesión o categoría: agrupa a trabajadores del mismo oficio, profesión u categoría aunque se desempeñen en actividades distintas;
- c) Trabajadores que presten servicios en una misma empresa: agrupa a trabajadores que trabajen en una misma empresa sin perjuicio de las tareas que realicen.

Clasificación según el grado

En cuanto a la clasificación de las asociaciones sindicales en función del grado (art. 11), se establece que las asociaciones sindicales pueden asumir algunas de las siguientes formas:

a) Sindicatos o uniones: son las asociaciones de primer grado que agrupan a trabajadores.

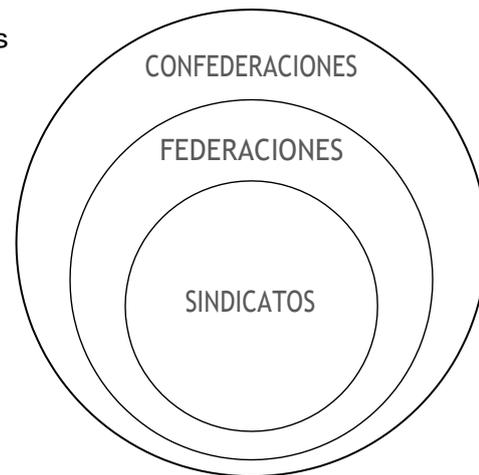
Ejemplo: SMATA, Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor

b) Federaciones: son las asociaciones de segundo grado que agrupan asociaciones de primer grado.

Ejemplo: FATSA, Federación de Asociaciones de Trabajadores de la Sanidad Argentina

c) Confederaciones: son las asociaciones de tercer grado que agrupan a las asociaciones de primer y segundo grado.

Ejemplo: CGT, Confederación General de Trabajadores de la República Argentina.



Clases de asociaciones sindicales

Asociaciones sindicales simplemente inscriptas

Para que la organización de trabajadores sea reconocida como sindicato es necesario que solicite la simple inscripción y que cumpla con los requisitos que se detalla a continuación, al presentar la solicitud de inscripción (art. 21):

- a) Nombre, domicilio, patrimonio y antecedentes de su fundación;
- b) Lista de afiliados;
- c) Nómina y nacionalidad de los integrantes de su organismo directivo;
- d) Estatutos.

Una vez que se encuentran reunidos, la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo, a través de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales (DNAS) dentro del plazo de los noventa días de presentada la solicitud va a disponer la inscripción en el registro especial y la publicación, sin cargo, de la resolución que autorice la inscripción y extracto de los estatutos en el Boletín Oficial.

Ahora bien, para el caso que hubiese vencido el plazo sin que se haya pronunciado la DNAS, la organización de trabajadores puede interponer demanda por denegatoria tácita de inscripción ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

La asociación sindical a partir de su inscripción, adquiere personería jurídica y tiene los siguientes derechos (art. 23):

- a) Peticionar y representar, a solicitud de parte, los intereses individuales de sus afiliados;
- b) Representar los intereses colectivos, cuando no hubiere en la misma actividad o categoría asociación con personería gremial;

- c) Promover:
 - 1) La formación de sociedades cooperativas y mutuales.
 - 2) El perfeccionamiento de la legislación laboral, previsional de seguridad social.
 - 3) La educación general y la formación profesional de los trabajadores;
- d) Imponer cotizaciones a sus afiliados;
- e) Realizar reuniones o asambleas sin necesidad de autorización previa.

Asociaciones con personería gremial

Las asociaciones sindicales una vez que obtuvieron la simple inscripción deben seguir el procedimiento para obtener la personería gremial que la otorga la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo.

Se considera que la personería gremial es “*la capacidad o aptitud plena, otorgada por el Ministerio de Trabajo de la Nación, a la organización sindical –previamente reconocida como “simplemente inscripta”– más representativa o suficientemente representativa, complementaria de la personería jurídica, para ejercer con exclusión de otras los derechos consagrados en la ley y representar en forma exclusiva a la totalidad de los trabajadores (estén o no afiliados) comprendidos en los ámbitos personales y territoriales consagrados en sus estatutos*” (Altamira Gigena, 2012).

Es importante tener en cuenta que la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo –a través de la DNAS– al otorgar la personería gremial a un sindicato va a determinar el ámbito de aplicación personal y territorial.

El procedimiento para establecer la personería gremial establece que una vez que se encuentren cumplidos los requisitos, la DNAS va a resolver en el plazo de 90 días si esta se otorga (art. 26), por lo cual la misma se inscribirá en el registro que prevé la Ley de Asociaciones Sindicales, publicándose en el Boletín Oficial, sin cargo, la resolución administrativa.

Una vez que la asociación sindical obtiene la personería gremial tiene los siguientes derechos exclusivos (art. 31):

- a) Defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores;
- b) Participar en instituciones de planificación y control de conformidades con lo que dispongan las normas respectivas;
- c) Intervenir en negociaciones colectivas y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social;
- d) Colaborar con el Estado en el estudio y solución de los problemas de los trabajadores;
- e) Constituir patrimonios de afectación que tendrán los mismos derechos que las cooperativas y mutualidades;
- f) Administrar sus propias obras sociales y, según el caso, participar en la administración de las creadas por ley o por convenciones colectivas de trabajo.

d. Organización interna de los sindicatos

El Convenio sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (N°87)⁵ de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1950 establece expresamente que:

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.
2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

El espíritu de este convenio internacional, permanece en nuestra legislación cuando se establece que las asociaciones sindicales de trabajadores (Ley N°23.551–Art. 8) deben garantizar la efectiva democracia interna y que sus estatutos deberán garantizar:

- a) Una fluida comunicación entre los órganos internos de la asociación y sus afiliados;
- b) Que los delegados a los órganos deliberativos obren con mandato de sus representantes y les informen luego de su gestión;
- c) La efectiva participación de todos los afiliados en la vida de la asociación, garantizando la elección directa de los cuerpos directivos en los sindicatos locales y seccionales;
- d) La representación de las minorías en los cuerpos deliberativos.⁶

Órganos de las asociaciones sindicales

Como recién se mencionó, uno de los contenidos obligatorios del estatuto es la determinación de las autoridades y especificación de sus funciones con indicación de las que ejerzan su representación legal, duración de los mandatos, recaudos para su revocación y procedimientos para la designación y reemplazos de los directivos e integrantes de los congresos.

⁵ Este convenio fue ratificado por la Argentina en 1960, con lo cual adquirió rango constitucional. Puede analizarse en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C087

⁶ Establece asimismo que los estatutos deben contener (art. 16):

- a) Denominación, domicilio, objeto y zona de actuación;
- b) Actividad, oficio, profesión o categoría de los trabajadores que represente;
- c) Derechos y obligaciones de los afiliados, requisitos para su admisión y procedimiento para su separación que garanticen el derecho de defensa.
- d) Determinación de las autoridades y especificación de sus funciones con indicación de las que ejerzan su representación legal, duración de los mandatos, recaudos para su revocación y procedimientos para la designación y reemplazos de los directivos e integrantes de los congresos;
- e) Modo de constitución, administración y control del patrimonio social y su destino en caso de disolución y régimen de cotizaciones de sus afiliados y contribuciones;
- f) Época y forma de presentación, aprobación y publicación de memorias y balances; órganos para su revisión y fiscalización;
- g) Régimen electoral que asegure la democracia interna de acuerdo con los principios de la presente ley, no pudiendo contener como exigencia para presentar listas de candidatos a órganos asociacionales, avales que superen el tres por ciento (3%) de sus afiliados;
- h) Régimen de convocatoria y funcionamiento de asambleas y congresos;
- i) Procedimiento para disponer medidas legítimas de acción sindical;
- j) Procedimiento para la modificación de los estatutos y disolución de la asociación.

El órgano directivo se encuentra constituido por la dirección y administración de la asociación que está compuesto por un mínimo de cinco miembros. Sus integrantes deben ser elegidos en forma que asegure la voluntad de la mayoría de los afiliados o delegados congresales mediante el voto directo y secreto. En cuanto a la duración de los mandatos, los mismos no pueden exceder de cuatro años pero tienen derecho a ser reelegidos (art. 17).

Para integrar los órganos directivos deben cumplir los siguientes requisitos (art. 18):

- Mayoría de edad;
- No tener inhabilidades civiles ni penales;
- Estar afiliado/a, tener dos años de antigüedad en la afiliación y encontrarse desempeñando la actividad durante dos años.

Cuando la cantidad de trabajadoras no alcance el 30% del total de trabajadores, el cupo para cubrir la participación femenina en las listas de candidatos y su representación en los cargos electivos y representativos de la asociación sindical, será proporcional a esa cantidad. A su vez, las listas que se presenten deberán incluir mujeres que respeten tales porcentuales mínimos y en lugares que posibiliten su elección.

No podrá oficializarse ninguna lista si no cumple con los requisitos antes mencionados.

El órgano deliberativo se encuentra constituido a través de las asambleas y congresos que se reúnen en (i) sesión ordinaria, anualmente y en (ii) sesión extraordinaria, cuando los convoque el órgano directivo de la asociación por propia decisión o a solicitud del número de afiliados o delegados congresales que fije el estatuto, el que no podrá ser superior al quince por ciento en asamblea de afiliados y al treinta y tres por ciento en asamblea de delegados congresales (art. 19).

Las facultades que tienen las asambleas o congresos son las siguientes (art. 20):

- a) Fijar criterios generales de actuación;
- b) Considerar los anteproyectos de convenciones colectivas de trabajo;
- c) Aprobar y modificar los estatutos, memorias y balances; la fusión con otras asociaciones, afiliación o desafiliación a asociaciones, nacionales o internacionales;
- d) Dar mandato a los delegados a congresos de asociaciones de grado superior y recibir el informe de su desempeño;
- e) Fijar el monto de las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de los afiliados.

El órgano de fiscalización, tiene como función fiscalizar los actos administrativos y de gestión del órgano directivo y tiene voz pero no tiene voto cuando interviene en las sesiones del órgano directivo.

e. Encuadramiento sindical

El encuadramiento sindical en la actualidad ha cobrado una gran relevancia para el sistema de relaciones laborales. Ni la Ley N°23.551 ni el Decreto 1040/01 lo definen. La posición mayoritaria de la doctrina entiende al encuadramiento sindical

diferente e independiente del encuadramiento convencional⁷. En este sentido, se sostiene que el encuadramiento sindical es un diferendo antisindical de derecho que se resuelve en la vía asociacional o administrativa, por la interpretación de las respectivas personerías gremiales.

Una las causas que origina este conflicto es la superposición de personerías. Se puede decir que solo se suscita un conflicto de encuadramiento sindical si un grupo de trabajadores que realizan determinadas tareas o en determinado sector está representado por una asociación sindical u otra y esta disputa debe ser resuelta analizando el mapa de personerías⁸.

Inicialmente nuestro modelo sindical argentino no tuvo en mente la superposición de personerías a menos que se tratara de la existencia de una nueva actividad, efectos registrados en procesos productivos o en los materiales por la innovación tecnológica en atención a que la personería gremial otorgada por la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo determina el ámbito de representación reconocido en base a la naturaleza de la actividad y no podía superponerse con otros.

En la Argentina se suelen negociar convenios de actividad lo que en muchas ocasiones generan conflictos de representación dado que hay empresas que cuentan con otras actividades secundarias que no están incorporadas en el convenio colectivo o que están mejor contempladas en otros convenios más específicos.

B. NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y DIÁLOGO SOCIAL

1. CONCERTACIÓN SOCIAL. DIÁLOGO SOCIAL. DEFINICIÓN

La concertación social ha contribuido al desarrollo económico y la equidad social en América Latina. Esta conceptualización está muy unida a la de democracia, dado que el uso de esta expresión fue reiterado durante la consolidación democrática de los Estados a partir de la década de los '80. La concertación social ha sido vista como una herramienta eficaz desde el punto de vista estrictamente político al facilitar la estabilidad política, la alianza entre actores sociales así como la paz social. Actualmente el concepto más utilizado es el de diálogo social.

La concertación social siempre ha intentado favorecer el desarrollo a través del fortalecimiento del capital social, que puede definirse como “las características de la organización social, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la coordinación y la cooperación para un beneficio mutuo” (Putnam, 1995: 67) y hace posible la construcción de los consensos sociales que permitan una adecuada estabilidad política y económica, así como las alianzas políticas y sociales que aseguren la gobernabilidad para los programas de cambios (Boeninguer, 1997; Putnam, 1995).

⁷ Esta definición ha sido la propuesta desde la doctrina por Guillermo López.

⁸ Esta posición ha sido planteada por Eduardo O. Álvarez.

Con respecto al Diálogo Social, y según lo define la OIT, comprende todo tipo de negociación, consulta o, simplemente, intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, sobre temas de interés común relativos a la política económica y social. Es el mejor mecanismo de la OIT para promover unas mejores condiciones de vida y de trabajo, así como la justicia social. Es un instrumento para el buen gobierno en varias esferas, y no solo es pertinente con respecto al proceso de globalización, sino, en general, a cualquier esfuerzo desplegado a fin de mejorar el rendimiento de la economía y fomentar la competitividad en la misma, y de lograr una sociedad más estable y equitativa en su conjunto.

El diálogo social puede ser un proceso tripartito donde el gobierno es parte oficial en dicho diálogo o consistir en relaciones de carácter bipartito entre trabajadores y empleadores, o bien, entre organizaciones de trabajadores y de empleadores, con o sin intervención indirecta del gobierno. Puede tener lugar en los planos nacional, regional o de la empresa. También puede ser interprofesional, intersectorial o una combinación de tales formas. Su objetivo central es promover el logro de un consenso y la participación democrática de los principales interlocutores en el mundo del trabajo.

Diálogo Social, según lo define la OIT, comprende todo tipo de negociación, consulta o, simplemente, intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, sobre temas de interés común relativos a la política económica y social. Es el mejor mecanismo de la OIT para promover unas mejores condiciones de vida y de trabajo, así como la justicia social.

Los principales logros del diálogo social han estado vinculados a la resolución de importantes cuestiones de índole económica y social pero también de mejoras de la gobernanza y de contribución al progreso y la paz sociales.

Según la OIT, el Diálogo Social puede presentarse al menos en tres instancias:

■ La negociación

La negociación no es solo un elemento integrante –y uno de los más usuales– del diálogo social. La negociación colectiva de las partes puede tener lugar en el plano de la empresa, sectorial, regional, nacional e incluso multinacional.

■ La consulta

Requiere que las partes asuman un compromiso en el sentido de compartir opiniones, lo que a su vez puede conducir a un diálogo más profundo. Las partes de los organismos tripartitos o bipartitos pueden entablar negociaciones y concluir acuerdos oficiales. Algunos de estos organismos solo son consultivos e informativos, mientras que otros tienen atribuciones para alcanzar acuerdos vinculantes para las partes (por ejemplo, gobiernos, empleadores y trabajadores).

■ El intercambio de información

Éste es uno de los elementos más básicos e indispensables para un diálogo social eficaz. Aunque en sí mismo no conlleva ni verdaderas discusiones ni acciones respecto a los temas en cuestión, constituye una parte esencial de dichos procesos, mediante los cuales se entabla el diálogo social se toman decisiones.

Respecto al Diálogo social a nivel internacional, son innumerables las experiencias que a través del Diálogo Social han incentivado la inclusión, la mayoría de ellas sistematizadas a través de la OIT. En América Latina, las primeras experiencias de acuerdos de carácter social datan de los años 30, aunque no es hasta bien mediado el siglo cuando por primera vez se puede hablar “con propiedad técnica” de la existencia de pactos concertados, como el Pacto Obrero-Industrial de México en 1945, o el acuerdo social conocido como Triángulo de Escuintla en Guatemala de 1947 son, en este sentido, los primeros intentos exitosos de diálogo social. A partir de ese momento son numerosos los casos de buenas prácticas en el continente que han tenido impacto en la inclusión de jóvenes, en la equidad de género o en la mejora de los derechos de los trabajadores.

2. NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA LEGISLACIÓN ARGENTINA

El artículo 2 del Convenio 154 OIT sobre Negociación Colectiva dispone expresamente que “A los efectos del presente Convenio, la expresión negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de:

- (a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o
- (b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o
- (c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.”

La Ley N°14.250 no da una definición de negociación colectiva ni de convenio colectivo sino que se limita a establecer en su artículo 1 cuáles son las partes del CCT: “*Las convenciones colectivas de trabajo que se celebren entre una asociación profesional de empleadores, un empleador o un grupo de empleadores, y una asociación profesional de trabajadores con personalidad gremial, estarán regidas por las disposiciones de la presente ley*”.

El sentido de la negociación colectiva

A través de la negociación colectiva se busca:

- (a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o
- (b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o
- (c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.

La recomendación 98 de la OIT sobre contratos colectivos establece expresamente:

“(1) A los efectos de la presente Recomendación, la expresión contrato colectivo comprende todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo, celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y, por otra, una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, de acuerdo con la legislación nacional.

(2) Ninguno de los términos de la presente definición debería interpretarse de suerte que implique el reconocimiento de una organización de trabajadores creada, dominada o sostenida económicamente por empleadores o sus representantes.”

Procedimiento

En lo que respecta al procedimiento de negociación colectiva, el mismo se encuentra regulado en la Ley N° 23.546, con las modificaciones de la Ley N° 25.877 y el Decreto reglamentario 200/88.

El procedimiento de negociación colectiva puede ser instado tanto por la representación de los trabajadores y empleadores. La representación de los trabajadores en la negociación colectiva es ejercida por un sindicato con personería gremial por ser un derecho exclusivo que confiere el artículo 31 inc. c. de la Ley N° 23.551. Es importante señalar que la parte que inste la negociación debe efectuar una presentación indicando la representación que inviste, el alcance personal y territorial de la convención pretendida y las materias a negociar.

En cuanto a la materia a negociar, podemos mencionar las cláusulas relativas a empleo, salarios, capacitación, organización del trabajo y nuevas tecnologías, régimen de información y consulta a la representación sindical, salud y medio ambiente laboral, productividad y mecanismos de prevención o solución de conflictos laborales.

El artículo 24 de la Ley N° 24.013 establece que “*Las comisiones negociadoras de convenios colectivos tendrán obligación de negociar sobre las siguientes materias: a) La incorporación de la tecnología y sus efectos sobre las relaciones laborales y el empleo; b) Establecimiento de sistemas de formación que faciliten la polivalencia de los trabajadores; c) Los regímenes de categorías y la movilidad funcional; d) La inclusión de una relación apropiada sobre la mejora de la productividad, el aumento de la producción y el crecimiento de los salarios reales; e) Implementación de las modalidades de contratación previstas en esta ley; f) Las consecuencias de los programas de reestructuración productiva, en las condiciones de trabajo y empleo; g) El establecimiento de mecanismos de oportuna información y consulta. La falta de conclusiones sobre cualquiera de estas materias, no impedirá la homologación del convenio*”.

Y el artículo 2 del Decreto 200/88 establece que *“La parte que recibe la comunicación se halla igualmente facultada para proponer otras materias a ser llevadas al seno de la comisión negociadora. En este caso también deberá notificar su propuesta a la representación que inicia el procedimiento con copia a la autoridad de aplicación”*.

Quienes reciban esta presentación también se encuentran obligadas a responderla y a designar sus representantes en la integración que se integre al efecto. Dentro de las diferentes etapas que tiene la negociación colectiva tiene distintas etapas, y una de ellas es la integración de la comisión negociadora que está a cargo de la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo, en su calidad de autoridad de aplicación conforme se desprende el art. 12 de la Ley N°14.250.^{9 10}

Las partes van a poder concurrir a las negociaciones con asesores técnicos con voz pero sin voto en los términos del art. 4 de la Ley N°23.546.

Por último, se llama a una audiencia para integrar la comisión negociadora y una vez constituida, las partes presentarán el texto del proyecto de acuerdo al que se espera arribar e indicarán con precisión el ámbito personal y territorial que esperan pactar. Las partes podrán resolver desarrollar sus negociaciones en forma directa entre ellas o bajo la coordinación del funcionario que la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo designe. Es decir que la negociación puede ser:

- Privada: en forma directa entre las partes
- Pública: bajo la coordinación de un funcionario público.

En el procedimiento de negociación colectiva rige el principio de negociar de buena fe por parte de cada una de las partes que integran la comisión negociadora. Para el caso que haya una negativa a negociar de buena fe por parte del empleador al rehusarse a negociar colectivamente con la asociación sindical capacitada para hacerlo o provocar dilaciones que tiendan a obstruir el proceso de negociación, tal comportamiento configura una práctica desleal en los términos del art. 53 inc. f de la Ley N°23.551.

⁹ A efectos de que la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo pueda proceder a la integración de la comisión negociadora, es necesario que las partes acompañen los instrumentos de donde surja la representación invocada, nominar sus representantes titulares y suplentes y constituir domicilio dentro de los 5 días hábiles administrativos de remitida o recibida la comunicación del artículo 3 según el caso, pudiéndose ser extendido el plazo a pedido de parte conforme se desprende del art. 3 del Decreto 200/88. En el plazo de 15 días a contar desde la recepción de la notificación (de la presentación de la parte que promueva la negociación debe indicar la representación que inviste, el alcance personal y territorial y la materia a negociar) se constituirá la comisión negociadora con representantes sindicales, la que deberá integrarse respetando el “cupos femenino” y la representación de los empleadores.

¹⁰ En este sentido, cada unidad de negociación colectiva de las condiciones laborales deberá contar con la participación proporcional de mujeres delegadas en función a la cantidad de trabajadoras de dicha rama o actividad. Para el caso en que se celebren acuerdos sin cumplir el cupo, los acuerdos no son oponible a las trabajadoras, salvo cuando fijares condiciones más beneficiosas.

Antes de que se constituyan las comisiones negociadoras, las asociaciones sindicales de cualquier grado deberán, juntamente con la designación de sus representantes, denunciar con carácter de declaración jurada la cantidad porcentual de mujeres, sobre el total de trabajadores que se desempeñan en el ámbito de la negociación correspondiente, a fin de que la autoridad de aplicación verifique que se ha cumplido con la participación proporcional de mujeres.

Ante el incumplimiento de denuncia con carácter de declaración jurada, o en el caso de que la cantidad porcentual de mujeres denunciada fuera inferior a la cantidad porcentual de mujeres que se desempeñan realmente en el ámbito de la negociación correspondiente, la autoridad de aplicación intimará a la organización sindical para que en el plazo de 5 días subsane la deficiencia, bajo apercibimiento de no constituir la comisión negociadora.

En relación al desarrollo de las negociaciones, ya sea que tengan lugar en el ámbito privado o ante la autoridad administrativa del trabajo, las partes pueden concurrir a las negociaciones asistidas de asesores técnicos con voz pero sin voto.

De lo que aconteció en el transcurso de las negociaciones, se va a labrar un acta resumida incluyendo manifestaciones que los representantes de las partes consideren relevantes. Y en el caso de que la negociación se desarrolle en forma privada, dispone que las actas serán elevadas a la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo dentro del quinto día de confeccionada. Los acuerdos se adoptan con el consentimiento de los sectores representados y cuando en el seno de la representación de una de las partes ni hubiera unanimidad prevalecerá la posición de la mayoría de sus integrantes.

La Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo, en su calidad de autoridad de aplicación, se encarga de homologar el convenio colectivo mediante un acto administrativo mediante el cual le confiere al acuerdo de partes la eficacia obligatoria erga omnes. Si el CCT no es homologado, el convenio puede ser calificado de “irregular” porque solo produciría efectos jurídicos exclusivamente respecto de las partes que lo concertaron y los trabajadores y empresas afiliadas a ellas pero no con relación a los no afiliados o no adheridos. Para que el CCT sea homologado es necesario que la convención no contenga cláusulas violatorias de normas de orden público o que afecten el interés general.

Las normas de “orden público” son normas imperativas e irrenunciables que comprenden no solo las normas de “orden público laboral” sino también las de “orden público general” que incluye el concepto de “orden público constitucional” y por “interés general” debe entenderse al interés de toda la sociedad.

La autoridad de aplicación debe homologar el CCT dentro de un plazo no mayor de 30 días hábiles administrativos de recibida la solicitud, siempre que la convención reúna todos los requisitos establecidos a tal efecto. Para el caso en que la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo efectuase alguna observación al convenio colectivo que se presenta a homologar el plazo de 30 días no empieza a regir. Recién se va a iniciar el plazo a partir de que las partes hayan salvado las observaciones, y el convenio colectivo se encuentre plenamente en condiciones de ser homologado.

En el caso de que la autoridad administrativa no se hubiese pronunciado, se entiende que el convenio fue tácitamente homologado. Los CCT de empresa o de grupo de empresas tienen vigencia aún sin ser homologados, si cumplen los requisitos sustanciales de no contener cláusulas violatorias de orden público o afecten el interés general y los recaudos formales de registro, publicación y depósito. En cambio, los convenios colectivos de este tipo podrán ser homologados a pedido de una de las partes. No se requiere de la voluntad concurrente de ambas partes. La autoridad administrativa de trabajo al homologar un CCT ejerce un control de legalidad al verificar si no se vulnera el orden público laboral.

En cuanto a la vigencia del CCT, el mismo comienza a tener vigencia a partir de la fecha en que se dictó el acto administrativo que resuelve la homologación o el registro, reconoce el valor de la publicación de normas ordenando su publicación por la Secretaría

de Gobierno de Trabajo y Empleo. No se trata de publicación en el Boletín Oficial sino que la impresión aprobada adquiere el carácter de publicación oficial.¹¹

La Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo lleva un registro de las convenciones colectivas en el que se inscriben: a) las convenciones colectivas homologadas y las resoluciones que las homologan; b) las resoluciones que disponen extender la obligatoriedad de una convención a zonas no comprendidas en el ámbito territorial originario de dicha convención; c) las resoluciones que adopten las comisiones paritarias y los laudos que por su naturaleza y contenido, deban producir iguales efectos que las convenciones colectivas, d) los demás actos que la autoridad administrativa disponga registrar.

El período de vigencia del CCT debe ser fijado de común acuerdo por las partes y el CCT rige a partir de la fecha que se dictó el acto administrativo de homologación.

3. DIFERENCIA CON LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

Las normas que regulan la negociación colectiva en el sector público son:

- Convenio 87 OIT
- Convenio 98 OIT
- Convenio 151 OIT
- Convenio 154 OIT
- La Ley N°24.185 y su Decreto reglamentario 447/1993
- Ley N°23.551 y su Decreto reglamentario 467/1988
- Ley N°14.250
- La resolución del MTEySS 255/2003

La Ley N°24.185, junto con su Decreto reglamentario 447/1993, determina el ámbito de aplicación personal y territorial.

La Administración Pública Nacional comprende a la Administración Pública Central y los organismos descentralizados. Se encuentran excluidos de su aplicación:

- a) El Presidente y Vicepresidente de la Nación, y el Procurador General de la Nación.
- b) El Fiscal General de Investigaciones Administrativas y los Fiscales Adjuntos.
- c) Ministros, Secretarios y Subsecretarios del Poder Ejecutivo de la Nación, el Procurador del Tesoro de la Nación, funcionarios superiores y asesores de gabinete.

¹¹ La publicación puede hacerla cualquiera de las partes en caso de que: se encuentre vencido el plazo de 10 días hábiles administrativos de registrada u homologada y que la publicación se realice en la forma señalada en la reglamentación a la que remite. Esta publicación privada surte los mismos efectos legales que la publicación oficial.

- d) Las personas que, por disposición legal o reglamentaria emanadas de los poderes del gobierno, ejerzan funciones asimilables o de jerarquía equivalente a los cargos mencionados.
- e) El personal militar y de seguridad de las Fuerzas Armadas de la Nación, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Policía Federal, Servicio Penitenciario Federal u Organismos asimilables.
- f) El personal diplomático comprendido en la Ley de Servicio Exterior, que reviste en jerarquías superiores que requieran acuerdo del Senado.
- g) El Clero Oficial.
- h) Las autoridades y funcionarios directivos o superiores de entes estatales u organismos descentralizados nacionales.
- i) El personal que requiera un régimen particular por las especiales características de sus actividades cuando así lo resolviere el Poder Ejecutivo Nacional mediante resolución fundada.
- j) Los sectores de la Administración Pública Nacional que a la fecha de la sanción de esta ley se encuentren incorporados al régimen de las convenciones colectivas de trabajo, a no ser que por acuerdo de las partes se optara por el sistema que aquí se establece.

En cuanto a las partes de la negociación colectiva, la representación de los empleados públicos es ejercida por las asociaciones sindicales, uniones o federaciones con personería gremial y ámbito de actuación nacional, por un lado y la representación del Estado por otro, ejercida por el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos y el Secretario de la Función Pública o sus respectivos representantes con jerarquía no inferior a Subsecretario, quienes serán responsables de conducir las negociaciones con carácter general. La negociación colectiva podrá realizarse dentro de un ámbito general o sectorial. Las partes articularán la negociación en los distintos niveles.

Para cada negociación, general o sectorial, se integrará una comisión negociadora, en la que serán parte: los representantes del Estado empleador y de los empleados públicos que será coordinada por la autoridad administrativa del trabajo.

El CCT aplicable en la Administración Pública Nacional es el instrumentado mediante el Decreto 214/2006. La resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N°255/2003 establece concretamente que *“la personería gremial que se otorgue a asociaciones sindicales representativas del sector público no desplazará en el colectivo asignado, las personerías gremiales preexistentes”* (art. 1º) y que *“en los supuestos previstos en el artículo anterior las asociaciones sindicales, mantendrán los derechos establecidos en los artículos 31, 38 y siguientes de la Ley N°23.551”* (art. 2º). En este sentido, la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo ha ratificado el criterio de garantizar la pluralidad sindical en el ámbito de la Administración Pública con la posibilidad de que se reconozca la personería gremial a más de una organización sindical. En este sentido, ATE y UPCN pueden salir a negociar colectivamente a diferencia del ámbito privado en el cual únicamente pueden negociar colectivamente el sindicato de la actividad, oficio, categoría o de empresa con personería gremial.

C. TRANSPARENCIA SINDICAL

1. SINDICATOS: SU VALORACIÓN EN LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA

En estos últimos años se valora cada vez más la opinión pública, conocer cuáles son sus preocupaciones e intereses y cuál es su visión sobre las instituciones a través de distintas encuestas. Entre los temas prioritarios aparecen tanto en encuestas internacionales como nacionales la lucha contra la corrupción así como la transparencia y rendición de cuentas. Se ha medido además la imagen pública que tienen diferentes instituciones a nivel país, desde el Estado hasta empresas y sindicatos, y se las valora positivamente cuando poseen políticas de transparencia. Esta valoración está muy vinculada a la aparición de leyes de información pública.

Para Argentina, es una gran oportunidad. La transparencia y la rendición de cuentas son necesarias y pertinentes, no solo en virtud de la enunciada voluntad política para acceder a la verdad, sino porque los compromisos internacionales suscritos por nuestro país en materia de lucha contra la corrupción –como la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC o UNCAC por sus siglas en inglés), ambas con rango constitucional– propician este tipo de acciones entre los países signatarios. Además nuestro país participa y asume compromisos en diversos espacios internacionales, como el G-20, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Cumbre Global Anticorrupción 2016 y la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), que brindan numerosas herramientas para que sus países miembros puedan dar batalla a la corrupción.

Este desafío involucra al Estado y a otros actores como las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, y los sindicatos. Para estos últimos, dado su protagonismo en la Argentina, impulsar la transparencia es vital. Según la OIT, la tasa de sindicalización en Argentina es del 40%. Esto significa que existe aún confianza en los afiliados dado su histórico compromiso con la defensa de los derechos de los trabajadores, que solo tuvo algunas interrupciones en períodos no democráticos. Sin embargo las encuestas de opinión pública no son favorables. Por eso resulta importante examinar las ventajas que puede representar al sindicalismo incorporar a su práctica cotidiana los instrumentos modernos de la transparencia y la rendición de cuentas.

Se trata de las fórmulas legales y procedimientos que se han desarrollado en años recientes en todo el mundo para fortalecer la democracia y el control ciudadano en las instituciones públicas. No hay razones para dudar que pese al entorno actualmente adverso, esos mismos instrumentos pueden contribuir a un sindicalismo renovado.

En torno a estas cuestiones, consideraremos en primer lugar los resultados de las valoraciones de la opinión pública vinculadas a la corrupción y en segundo lugar respecto al rol de las instituciones, entre ellas los sindicatos.

Respecto a la importancia de la transparencia en América Latina en general y en Argentina en particular, consideramos los Informes de Latinobarómetro, Transparency

International, Freedom House y Poder Ciudadano. Todos coinciden en la importancia que tiene para la sociedad saber cuánta corrupción existe. Latinobarómetro y Transparency internacional en modo similar la miden con una escala de 1 a 10, donde 1 es “nada” y 10 es “mucho”, y ninguna de las instituciones u organismos medidos obtiene menos de 7.1: los gobiernos en el 7.5, el congreso, las municipalidades y los tribunales de justicia en el 7.4, los Sindicatos y las grandes empresas en el 7.1.

Freedom House y Poder Ciudadano sostienen en su Informe para Argentina del año 2017 que el gobierno argentino ha mejorado sus políticas de transparencia bajo la administración tras la aprobación de la Ley N°27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, los cambios que se efectúan a través del INDEC y algunas acciones concretas como las conferencias de prensa donde se explican sus políticas.

Reconocimiento de un alto protagonismo... pero una mala imagen

En las encuestas sobre la confianza en las instituciones en Argentina se muestra por un lado el alto protagonismo de los sindicatos y por otro la imagen negativa que tienen (junto a otros actores como los partidos políticos). Según la encuesta de la consultora Giacobbe y Asociados, el sindicalismo argentino tiene un 81,6% de imagen negativa. Esto puede ser una oportunidad para generar nuevas prácticas que permitan construir otra imagen.

Respecto a la valoración que hacen algunas encuestas sobre la confianza en las instituciones en Argentina se muestra por un lado el alto protagonismo de los sindicatos y por otro la imagen negativa que tienen (junto a otros actores como los partidos políticos). Según la encuesta de la consultora Giacobbe y Asociados, el sindicalismo argentino tiene un 81,6% de imagen negativa. El relevamiento, que abarca dos mil encuestados a través de dispositivos móviles, revela que “corrupto” es la palabra con la que la mayoría de los encuestados asocia a los dirigentes gremiales. Según otro estudio realizado por la consultora Taquion, siete de cada 10 personas posee “poco o ningún” grado de confianza en las organizaciones gremiales, mientras que apenas 8% los considera “bastante o muy” confiables. Este informe destacó que la imagen negativa en los sindicatos creció 14,5% en un año, mientras que la positiva cayó 2,6% en el mismo lapso. Se presentan entonces grandes desafíos y también buenas oportunidades para los sindicatos.

2. DERECHO A LA INFORMACIÓN. TRANSPARENCIA. RENDICIÓN DE CUENTAS

Al hablar de transparencia sindical, debemos considerar entre otros conceptos básicos, los siguientes: “derecho a la información”, “transparencia” y “rendición de cuentas”.

DERECHO A LA INFORMACIÓN	<p>Es un atributo que la ley da a las personas.</p> <p>Este derecho es recogido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Universal de Derechos Civiles y Políticos. En nuestro país, la CONSTITUCIÓN NACIONAL (1994), garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del artículo 1º, de los artículos 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo -que establece nuevos Derechos y Garantías- y del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales.</p> <p>La Ley N° 25.188-Ética Pública (1999), establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado.</p> <p>A través del Decreto 1172-Acceso a la Información Pública (2003), se aprobaron una serie de reglamentos que aseguran la publicidad de los actos de gestión y el acceso libre y gratuito por Internet al Boletín Oficial de la República Argentina. La Ley N° 27.275-Derecho de Acceso a la Información Pública (2016), apunta a garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. En esta ley se establece el concepto de “Información pública” referido a todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados generen, obtengan, transformen, controlen o custodien independientemente de su forma, origen, fecha de creación o carácter oficial.” (Pérez Ayllón, 2009: 13)</p>
TRANSPARENCIA	<p>La transparencia, aplicada a las organizaciones es una característica que indica el grado en que es posible que su actividad y la de sus directivos puede ser observado y juzgado por el público.</p> <p>Es un instrumento para acotar la discrecionalidad injustificada y el abuso de autoridad de los dirigentes y así facilitar el ejercicio de los derechos de las personas comunes. Por eso es una cualidad necesaria de las instituciones democráticas. Para que una organización o institución se considere transparente es necesario que cuente con mecanismos o formas de operar que permitan a la ciudadanía obtener la información que requiera sobre ellas, con facilidad, sin obstáculos injustificados. No es suficiente que las leyes establezcan obligaciones sino que se requiere poner a disposición del público toda la información relevante (con personas responsables de atender solicitudes de información, la adecuada difusión de documentos en las páginas de Internet y otros medios, y archivos ordenados y accesibles.</p>
RENDICIÓN DE CUENTAS	<p>Este concepto abarca el conjunto de obligaciones y prácticas que permite que quienes ocupan posiciones de poder y toman decisiones por designación de terceros, expongan sus actos, los justifiquen ante quienes los nombraron y queden expuestos a sanciones en caso de incumplimientos.</p> <p>Incluye no solo la obligación de presentar informes, sino también que existan procedimientos y personas u organismos responsables de verificarlos para determinar si las acciones realizadas se conforman al mandato recibido. Además, la rendición de cuentas es incompleta si no existe una forma eficaz de aplicar correctivos o sanciones. En el caso de la transparencia y la rendición de cuentas, se permite que la ciudadanía acceda a esa información mediante instrumentos generados por las propias organizaciones.</p>

Relación con la autonomía colectiva y democracia sindical

La autonomía colectiva es uno de los principios del derecho colectivo del trabajo que se encuentra prevista en el artículo 3 del Convenio 87 de OIT y que puede ser a su vez entendido como una manifestación del principio de libertad sindical en su aspecto colectivo. Para lograr el ejercicio pleno de la libertad sindical es indispensable la autonomía sindical frente a la injerencia de empleadores y sobre todo del poder político. El artículo 6° de la Ley N°23.551 dispone expresamente que:

- “Los poderes públicos y en especial la autoridad administrativa del trabajo, los empleadores y sus asociaciones y toda persona física o jurídica deberán abstenerse de limitar la autonomía de las asociaciones sindicales, más allá de lo establecido en la legislación vigente.”
- Respecto de la democracia sindical, la doctrina entiende que este principio está constituido por dos aspectos: formal y sustancial. En cuanto al primer aspecto, considera que la democracia sindical está compuesta por un elemento cuantitativo consistente en el respeto de la voluntad de la mayoría, en este caso, de la mayoría de los afiliados al sindicato, y en ocasiones de la mayoría de trabajadores, sean éstos afiliados o no al sindicato. Y en lo que respecta al segundo aspecto, la democracia sindical representa un elemento cualitativo que tiene diversas manifestaciones como el Principio de trato igual y no discriminación, la libertad de afiliación, el amparo de la libertad sindical, etc.
- En atención a lo expuesto precedentemente, se puede decir que ambos principios se relacionan íntimamente con la “Transparencia sindical”. Particularmente en lo que hace a la democracia sindical, es importante poner de resalto que no es un tema que incumba únicamente en la vida interna de los sindicatos sino que trasciende al interés público y por lo tanto sujeto a la observación por parte de las autoridades y de la sociedad. En este sentido, es importante señalar que cuanto menos democráticos resulten ser los manejos de un sindicato, más expuesto estará a que sus objetivos de beneficio colectivo se desvirtúen.

3. PROGRAMAS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS A NIVEL SINDICAL. CASOS

La mayoría de los “manuales” o documentación de diferentes organizaciones sobre Transparencia y rendición de cuentas coinciden en que todo sistema debe responder a la visión y misión de la organización, y considerar las necesidades y expectativas de todos los actores claves que se relacionan con la organización. A ello se suma que se necesita crear las estrategias, los diversos tipos de información a brindar, utilizar distintas herramientas o mecanismos y diseñar formas de comunicar.

Algunas orientaciones o posibles pasos a tener en cuenta, serían los siguientes:

- a. Registro de los procesos
- b. Mapeo de audiencias o interlocutores
- c. Diseño de herramientas o procesos a desarrollar (Información a la prensa, Página Web, Folletos, Balance contable, Redes sociales)
- d. Mecanismos de revisión y evaluación del nivel de implementación de su sistema

Existen interesantes debates sobre la transparencia sindical en países como México. La reciente reforma a la Ley Federal del Trabajo de noviembre de 2012, añadió un requisito adicional para que los estatutos establezcan las sanciones que merecerían los dirigentes que no presenten las cuentas. Nadie ha considerado que estas obligaciones legales perjudiquen la autonomía de los sindicatos. Los artículos 371 y 373 de la Ley Federal del Trabajo contienen las obligaciones de los sindicatos y sus dirigentes en materia de información y rendición de cuentas.

La importancia de la reforma radica en el gran avance que supone el combate de la opacidad y del mal manejo de los recursos públicos no solo en el ámbito del Poder Ejecutivo, sino también en distintos sectores que perciben y ejercen recursos públicos, como lo son los sindicatos. Su inclusión como sujetos a la rendición de cuentas fue muy acertada pues como lo señala el “Informe país” sobre la calidad de la ciudadanía en México, elaborado por el Instituto Nacional Electoral en colaboración con el Colegio de México, la confianza que tienen los ciudadanos en los sindicatos está por debajo del 30%. La reforma se revela como un gran paso a favor de la confianza que pueda generarse en la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Battistini, O., & Cato, J. M. (2000). Flexibilización laboral en Argentina. Un camino hacia la precarización y la desocupación. *Revista Venezolana de gerencia*, 5(10).
- Dorfman, A. (1983). Cincuenta años de industrialización en la Argentina: 1930-1980. Desarrollo y perspectivas. Solar.
- Etala, C. A. (2007): Derecho Colectivo del Trabajo. Ed. Astrea, Buenos Aires.
- Fernández Madrid, J.C. (2007). Tratado Práctico de Derecho del Trabajo. Buenos Aires, La Ley.
- Fernández, A. A. (2010). El sindicalismo argentino frente al Bicentenario: una reseña histórica.
- Gallo, E., Cortés Conde, R. La República Conservadora; Hyspamérica, Buenos Aires, 1986.
- Gargarella, R., Murillo, M. V., & Pecheny, M. (2010). Discutir Alfonsín. Siglo XXI.
- Gigena, J. I. A. (2012). La actividad estatal de fomento. *Anales: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba* (51), 41-60. Boeninguer, 1997.
- Giosa Zuazúa, N. (2005). De la marginalidad y la informalidad, como excedente de fuerza de trabajo, al empleo precario y al desempleo como norma de crecimiento. Los debates en América Latina y sus tendencias. Los debates en Argentina. Documento de trabajo (47), 62-89.
- Godio, J., Palomino, H., & Wachendorfer, A. (1988). El movimiento sindical argentino, 1880-1987. Puntosur Editores.
- James, D. (2006) Resistencia e Integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946–1976, Siglo XXI.

- López Ayllón, S. (2009) El Acceso a la Información como un Derecho Fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución Mexicana. México. IFAI. Serie Cuadernos de Transparencia, N°17, México.
- Murillo, M. V. (1997). Union politics, market-oriented reforms, and the reshaping of Argentine corporatism. *The new politics of inequality in Latin America: Rethinking participation and representation*, 72-94.
- Murillo, M. V. (2013). Cambio y continuidad del sindicalismo en democracia. *Revista SAAP*, 7(2), 339-348.
- Neffa, J. C., Panigo, D. T., Pérez, P. E., & Giner, V. (2005). Actividad, empleo y desempleo: conceptos y definiciones. Ceil-Piette Conicet.
- Novick, M., & Catalano, A. M. (1992). Relaciones laborales y sociología del trabajo: a la búsqueda de una confluencia. *Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 26-59.
- Palomino, H. (1991). Respuestas sindicales y reconversión industrial, Seminario sobre reconversión productiva, Buenos Aires, agosto, mimeo.
- Putnam, R. D. (1995). Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in America. *PS: Political science & politics*, 28(4), 664-684.
- Ventrici, P. (2012). La resignificación de una marca histórica. *El panorama actual de la representación sindical en el lugar de trabajo*. *Estudios del Trabajo* (43/44), 23-43.

LINKS

- Manual de Transparencia, rendición de cuentas y legitimidad. Disponible en: <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/12/Manual-Transparencia-rendici%C3%B3n-de-cuentas-y-legitimidad.pdf>. Última consulta: 16/03/2018.

MÓDULO 2

EL DELEGADO SINDICAL



Ministerio de Producción y Trabajo
Presidencia de la Nación

ÍNDICE MÓDULO 2

A. Actividad sindical	53
1. Propósitos e importancia de la actividad sindical	53
2. El sindicalismo en el lugar de trabajo.....	53
a. Capacidad.....	54
b. “Actuación” o “acción del delegado”	55
c. Trato con el empleador	55
3. El rol del delegado.....	56
a. Funciones	56
b. En lo laboral.....	56
c. Respecto a la participación.....	57
d. Herramientas	57
B. Marco legal	58
1. Requisitos para ser delegado	58
2. Mandato. Comisiones Internas	58
3. Elecciones. Cantidad de delegados.....	59
4. Obligaciones a cargo del empleador	60
5. Tutela sindical	60
6. Leyes que protegen al delegado	62
C. El rol del delegado en perspectiva regional	62
1. Una breve comparación.....	67
BIBLIOGRAFÍA	68

En este segundo módulo analizaremos el rol del delegado sindical, partiendo de los propósitos e importancia de la actividad sindical.

El delegado sindical representa a los trabajadores y necesita conocer, además de su Convenio Colectivo de Trabajo (en adelante, CCT) y todas las normas que protegen al delegado, qué está ocurriendo en su sector y las modificaciones en el mundo del trabajo a nivel regional, nacional y global. Por ello creemos que éste es un buen punto de partida para interiorizarse de las funciones y herramientas existentes, así como también del marco legal (requisitos para ser delegado, mandato, elecciones, tutela sindical).

En este módulo además realizamos una comparación del rol del delegado sindical en perspectiva regional (considerando Chile, México y Brasil), respecto a las siguientes variables: requisitos, leyes que los protegen y funciones, entre otras.

Finalizamos con algunas conclusiones que permiten valorar el modelo sindical argentino respecto a esos países.

Este módulo otorga por tanto las nociones básicas del rol del delegado sindical para desempeñarse en su labor.



A. ACTIVIDAD SINDICAL

1. PROPÓSITOS E IMPORTANCIA DE LA ACTIVIDAD SINDICAL

El delegado sindical es principalmente, un trabajador que representa al resto.

Tiene una función importante en el cumplimiento de una serie de acciones que se desarrollan frente al empleador, incidiendo en la mejoría de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores. Además su presencia pone un límite a los empleadores para que no exijan más de lo que marca el convenio colectivo de trabajo, de manera que no puedan incurrir en una violación de los derechos de los trabajadores. Es importante que éstos sientan que el sindicato los acompaña.

El principal propósito de la actividad sindical es la defensa y promoción de los derechos e intereses legítimos de los trabajadores.

Cada sindicato, sin embargo, actúa de acuerdo con las disposiciones establecidas en sus estatutos y con la práctica, usos y costumbres.

El delegado además contribuye a la afiliación activa y consciente de los trabajadores. Esto les permitirá conseguir un saldo más favorable de lo que conseguirían actuando de manera individual, sea por el cumplimiento de los derechos que le están reconocidos, la ampliación de éstos o la creación de nuevos derechos.

El delegado sindical, es principalmente, un trabajador que representa al resto. El principal propósito de la actividad sindical es la defensa y promoción de los derechos e intereses legítimos de los trabajadores.

El logro de unidad y organización de los trabajadores, dándole sentido a las acciones que se puedan llevar adelante en caso de corresponder, es fundamental porque van a ver que la entidad sindical está presente en todo momento y eso va a traer aparejada una identificación fuerte con el sindicato.

2. EL SINDICALISMO EN EL LUGAR DE TRABAJO

Para el desempeño de sus tareas deben cumplirse ciertos principios de la actividad sindical. Aunque podemos pensar en varios, como la transparencia, la militancia, etc. ponemos especial énfasis en tres de ellos:

a. Capacidad

Aprender y capacitarse constantemente es una de las cuestiones más importantes para que los delegados ejerzan su tarea como representantes de los trabajadores con la mayor idoneidad y consistencia.

- Es necesario conocer en detalle todo lo que ocurre en el mundo laboral, ya sea a nivel nacional, regional o internacional.
- Debe seguir de cerca además lo que ocurre en el ámbito sindical, no solo dentro de su sindicato y en el sector en donde se desarrolla, sino también cuáles son los temas que se están tratando en las federaciones o confederaciones a las que está adherida la organización sindical a la que pertenece.

Generalmente, cuando los trabajadores tienen alguna inquietud o un problema, se dirigen a los delegados de su sector a fin de obtener una solución o una respuesta sobre la cuestión que van a plantear. Por eso es de suma importancia que los delegados procuren obtener una formación sindical sólida, conociendo en detalle lo que refiere a la normativa básica (la Ley N°23.551 de asociaciones sindicales y su Decreto reglamentario, los convenios de la OIT, la Ley N°20.744 de contrato de Trabajo) y fundamentalmente el CCT. El cumplimiento del CCT solo puede asegurarse si el delegado conoce cuáles son los derechos y obligaciones que rigen la actividad en la que se desempeñan él y los trabajadores del sector que representa.

Ejemplo:

“Un trabajador se dirige al delegado de su sector a fin de consultarle si la empresa le liquidó bien las horas extras trabajadas en el recibo de sueldo. El delegado no conoce el convenio colectivo ni de qué forma se liquidan las horas en cuestión. En ese caso, el delegado debería comprometerse con el trabajador a interiorizarse sobre el tema y darle una respuesta en el corto plazo a fin de satisfacer esa necesidad que se ha planteado.”

FORMACIÓN PERMANENTE

Para ejercer con idoneidad el rol de delegado gremial es preciso conocer y comprender:

- *Los acontecimientos internacionales que afectan el mundo del trabajo.* Sean cambios tecnológicos, cambios normativos o nuevas problemáticas emergentes.
- *La propia realidad nacional.* Los cambios normativos que afectan al mundo de trabajo, las políticas económicas y laborales que los gobiernos impulsan y los derechos laborales que conquistan o se ven afectados.
- *Mundo sindical nacional.* Sólido conocimiento del Convenio Colectivo propio del sector. Estar inmerso en los debates y desafíos propios del mundo sindical, en general, y más específicamente del propio gremio.

b. “Actuación” o “acción del delegado”

La labor del delegado implica una acción hacia el representado ya que éste ha transmitido en él sus legítimas expectativas. El delegado que lo representa es reconocido por su desempeño y por el ejemplo que da.

Nuestras acciones comunican y, en este sentido, son un ejemplo hacia el resto de los trabajadores. Muchas veces nos quejamos de que los jóvenes no están interesados en las acciones colectivas ni buscan formar parte de un futuro recambio generacional. Ahora bien, no nos preguntamos qué estamos haciendo nosotros y cómo nuestro hacer repercute en esos posicionamientos.

Si el delegado de su sector no es un buen ejemplo o guía para ellos, las prácticas gremiales que lleven adelante van a estar contaminadas por las malas acciones que hayan observado, porque las van a considerar lo habitual y lo correcto. El delegado debe ser el mejor ejemplo para los trabajadores de su sector, de esta forma serán mayores las posibilidades de obtener un respaldo de nuestros representados en cada acción gremial que se lleve a cabo.

Ejemplos:

1. Si el delegado consigue prebendas para él; si no va a trabajar; si no se preocupa por lo que le pasa a los compañeros, ¿qué ejemplo o visión del sindicalismo están dando a los más jóvenes? Estas prácticas no colaboran en una posible afiliación, ni con la futura participación de estos en la vida sindical.
2. Si el delegado no conoce el convenio, ¿cómo va a defender o reclamar ante el empleador en defensa de sus compañeros, si no sabe cuál sería la injusticia o la violación a los derechos obtenidos en que se está incurriendo?

c. Trato con el empleador

Otra cuestión importante vinculada a la acción del delegado es el trato que mantiene con el empleador o con el representante que éste designe, ya sea nuestro jefe directo, un funcionario o un gerente; siempre debe ser cordial y de respeto. La tarea primordial es la defensa de los trabajadores, dejando de lado las diferencias individuales con el interlocutor designado.

El respeto, dar muestras de la intención de mantener el diálogo y tratar de llegar a un entendimiento en todas las situaciones que puedan llegar a presentarse, la inteligencia y el aplomo son condiciones necesarias para la acción.

Ejemplo:

“En la actividad sindical pueden presentarse intenciones de deslegitimación, en medio de una negociación, cuando el empleador muestra cierta complicidad con el delegado para demostrarle al colectivo de trabajadores que puede existir cierta complicidad entre las partes y de esta manera sembrar dudas entre el resto de los trabajadores, quienes comienzan a cuestionarse sobre cuánta exposición tendrían en caso de participar en alguna acción de protesta llevada adelante por el sindicato.”

Las instituciones sindicales se verán fortalecidas con delegados que persigan el bien común y colaboren en la defensa de los derechos de los trabajadores.

3. EL ROL DEL DELEGADO

a. Funciones

La elección de los delegados contribuye a potenciar la acción sindical. El líder sindical Juan Carlos Schmid sostuvo: "...lo primero que hay que hacer es ganar la voluntad de los compañeros. No es posible ganar en las empresas si los compañeros no manifiestan su voluntad de expresarse sindicalmente. El resto del sindicalismo tiene que trabajar para que haya libertad de sindicalización". (La Nación, 2011)

Entre las funciones que cumple un delegado, podemos mencionar:

- En lo laboral

- **El diálogo con el empleador** o con el representante que éste designe, ya sea el jefe directo, un funcionario o un gerente para llegar a un mutuo entendimiento.

Ejemplos:

"Al momento de sentarse a negociar se debe persuadir a la otra parte y sostener el reclamo legítimo con firmeza, saber qué se está pidiendo y por qué razones vamos por esa conquista o cuáles serían las consecuencias negativas para los trabajadores en caso de que se busque eliminar un derecho adquirido.

Antes de ingresar a las reuniones es importante conversar y consensuar cuál va a ser la estrategia que se va a implementar para poder conseguir lo que estamos yendo a buscar.

Se debe definir quién va a llevar adelante la negociación, quién tomará una postura más dialoguista, quién tendrá una postura más combativa, quién se encargará de observar toda la escena y volver al eje de la temática que se fue a tratar. Generalmente las reuniones tienen una duración larga pero los temas específicos son tratados en un corto tiempo.

Asimismo es importante la comunicación posterior. En caso de que se haya tratado una problemática en la reunión, los trabajadores necesitan que se les dé una solución o una respuesta a dicha cuestión; los delegados no pueden salir con las manos vacías por haber sido atrapados por la estrategia de la otra parte que tuvo como objetivo no dar una respuesta favorable o dilatar el tema".

- La solución a los problemas que se susciten en su ámbito laboral de carácter individual o colectivo.
- La participación con la Comisión Directiva en las gestiones con los empleadores.

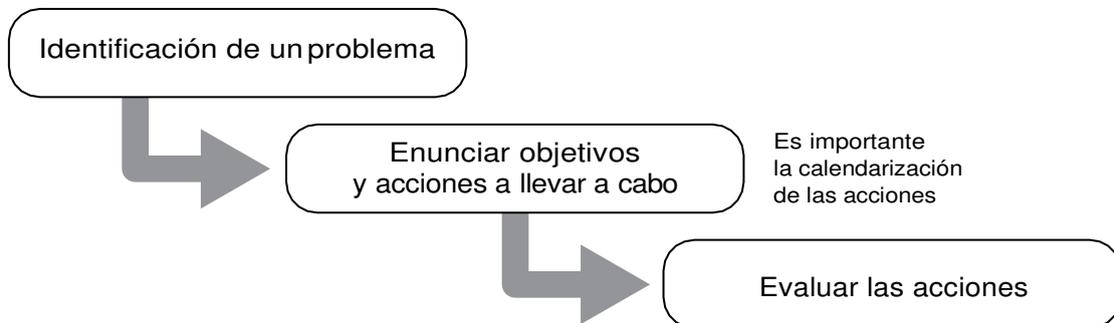
- Respecto a la participación

- Fomentar la Incorporación de trabajadores en calidad de **afiliados o adherentes**, que **participen activamente** en las actividades sindicales que se propongan.
- **Informar a los trabajadores las resoluciones que adopta el sindicato o cualquier norma relacionada a su ámbito de representación.**
- **Participar solidariamente** con otros delegados y en contacto con la Comisión Directiva, **aportando sugerencias, formulando observaciones, etc.**
- **Hacer cumplir los principios, fines y objetivos** de los Estatutos, CCT y disposiciones legales vigentes.

b. Herramientas

Entre las herramientas a tener en cuenta para el accionar sindical, podemos mencionar:

Planificación



Organización de espacios participativos y propositivos

Asambleas

Informativas

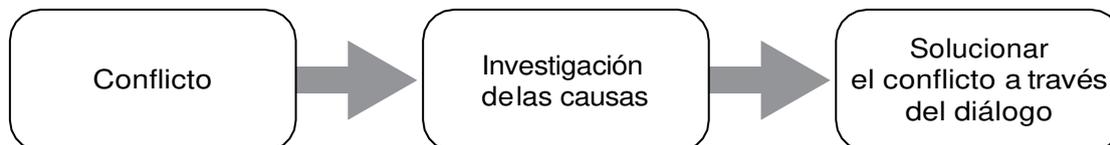
Determinadas por lo que el delegado pretende comunicar, y la problemática que transmite el trabajador al sindicato

Resolutivas

Resuelven qué acciones gremiales se van a llevar adelante entre el sindicato y sus bases.

Estrategia ante reclamos o quejas

¿Cómo actúa el delegado ante una queja respecto a lo que la Ley o el Convenio dispone o por resoluciones o hechos injustos (aunque no estén determinados en los textos legales o el convenio)?



B. MARCO LEGAL

La actividad sindical se rige por la Ley N°23.551 (de Asociaciones sindicales) y su Decreto reglamentario 467/88, el convenio N°87 de OIT, la Ley N°20.744 (de contrato de trabajo).

1. REQUISITOS PARA SER DELEGADO

Entre los requisitos para ser delegado consideramos:

- a) **Estar afiliado a la respectiva asociación sindical** con personería gremial y **ser elegido en comicios convocados por ésta**, en el lugar donde se presten los servicios o con relación al cual esté afectado y en horas de trabajo, por el voto directo y secreto de los trabajadores cuya representación deberá ejercer. (art. 41 de la Ley N°23.551). Cuando con relación al empleador respecto del cual deberá obrar el representante, no existiera una asociación sindical con personería gremial, la función podrá ser cumplida por afiliados a una simplemente inscrita.

En todos los casos se deberá contar con una antigüedad mínima en la afiliación de un (1) año

- b) **Tener dieciocho (18) años de edad como mínimo** y revistar al servicio de la empresa durante todo el año aniversario anterior a la elección (art. 41 de la Ley N°23.551).

En el caso de los establecimientos de reciente instalación, o cuando por la índole de la actividad en las que presten servicios los trabajadores a representar la relación laboral comience y termine con la realización de la obra, la ejecución del acto o la prestación de servicio para el que fueron contratados o cuando el vínculo configure un contrato de trabajo de temporada, no se exigirá contar con una antigüedad mínima en el empleo.

2. MANDATO. COMISIONES INTERNAS

Los representantes del personal serán designados por un término de dos (2) años y podrán ser reelectos (art. 25 del Decreto 467/88).

Respecto a las **Comisiones Internas**, podemos definir las según la ley de la siguiente manera: las CI se componen de delegados que representan a los trabajadores de establecimientos con 10 o más trabajadores, con una cantidad de delegados según el tamaño del mismo. Los delegados deben estar afiliados a la organización sindical con personería jurídica, en elecciones convocadas por esta organización.

Las CI se encargan de los reclamos de los trabajadores frente a su patronal, aunque también las CI “forman parte de la estructura sindical y tienen una importante función de articulación entre los trabajadores del establecimiento y el sindicato de base nacional”.

3. ELECCIONES. CANTIDAD DE DELEGADOS

La designación de los delegados sindicales se realiza mediante un proceso electoral en el que participan los trabajadores de cada establecimiento.¹

a. **Derecho de elección de los representantes de los trabajadores**, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo ha señalado que:

“Los trabajadores y sus organizaciones deben contar con el derecho de elegir libremente a sus representantes en plena libertad y tales representantes deben tener el derecho de presentar las peticiones de los trabajadores” (CLS, 2006: 389).

Una disposición que exige como requisito para ser dirigente sindical tener una antigüedad como miembro del sindicato no inferior a seis meses supone una limitación importante al derecho de las organizaciones de trabajadores de elegir libremente sus representantes” (CLS, 2006: 414).

b. **Las elecciones deberán** realizarse con no menos de diez (10) días de antelación al vencimiento del mandato de los que deban ser reemplazados. La convocatoria deberá ser efectuada por la asociación sindical con personería gremial y deberá ser dada a publicidad, para conocimiento de todos los trabajadores del establecimiento o lugar de trabajo, con una anticipación no menor de diez (10) días al acto electoral.

c. **La designación de los miembros** representantes del personal será notificada al empleador en forma fehaciente, por la asociación sindical representativa del personal del establecimiento, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de su elección.

¹ Las normas que regulan la elección de los representantes en los lugares de trabajo son las siguientes:

- Convenio 87 de la OIT relativo a la Libertad Sindical y a la protección del Derecho de Sindicación: establece que los trabajadores tienen el derecho de elegir libremente a sus representantes.
- Convenios 135 de la OIT sobre los representantes de los trabajadores: garantiza la protección de los representantes libremente elegidos por los trabajadores de la empresa y establece que deben contar con mecanismos para llevar adelante la acción sindical.
- La Ley N°23.551 y el Decreto 467/88: regulan los requisitos obligatorios para llevar adelante las elecciones de delegados en los lugares de trabajo, entre ellos:
 - La cantidad mínima de delegados que debe haber en cada establecimiento.
 - Los requisitos que deben cumplir los trabajadores que se postulen como candidatos.
 - Los plazos para la convocatoria y la realización de las elecciones.
 - La comunicación de los candidatos y los representantes electos.
- Estatutos: Los estatutos sindicales pueden regular con mayor detalle el proceso electoral, y varían de una asociación sindical a otra.
- Ley electoral: que se aplica subsidiariamente a lo que dispongan los estatutos sindicales

- d. Por el artículo 42 de la Ley, **el mandato de los delegados** no podrá exceder de dos (2) años y podrá ser revocado mediante asamblea de sus mandantes convocada por el órgano directivo de la asociación sindical, por propia decisión o a petición del diez por ciento (10%) del total de los representados. Asimismo, en el caso en que lo prevean los estatutos el mandato de los delegados podrá ser revocado por determinación votada por los dos tercios de la asamblea o del congreso de la asociación sindical. El delegado cuestionado deberá tener la posibilidad cierta de ejercitar su defensa.
- e. Vinculado a la **cantidad de delegados**, se considera que a falta de normas en las convenciones colectivas o en otros acuerdos, el número mínimo de trabajadores que represente la asociación profesional respectiva en cada establecimiento será:
 - a. De diez (10) a cincuenta (50) trabajadores, un (1) representante;
 - b. De cincuenta y uno (51) a cien (100) trabajadores, dos (2) representantes (Art. 45).
- f. Por otro lado, en los establecimientos que tengan más de un turno de trabajo habrá un delegado por turno, como mínimo, y cuando un representante sindical está compuesto por tres o más trabajadores, funcionará como cuerpo colegiado. Sus decisiones se adoptarán en la forma que determinen los estatutos.

4. OBLIGACIONES A CARGO DEL EMPLEADOR

El empleador tiene algunas obligaciones que cumplir según la Ley N°23.551:

- Llevar a cabo reuniones periódicas con los delegados sindicales.
- Permitir que se realicen asambleas en los lugares de trabajo.
- Recibir reclamos.
- Disponer de un crédito horario para el ejercicio de su función.
- Disponer de un lugar para el desarrollo de tareas.
- Dotar de medios de difusión/comunicación interna de actividades gremiales.

5. TUTELA SINDICAL

Se denomina **tutela sindical** a la protección con la cual cuentan los trabajadores afiliados que incluye mecanismos para hacer efectivo el ejercicio de los derechos sindicales. Al ejercer un derecho colectivo, los trabajadores pueden encontrar limitaciones en su ejercicio como sanciones disciplinarias, reubicación de los trabajadores dentro de la empresa para aislarlos de los compañeros o recurrir al despido con el objetivo de disciplinar al conjunto de trabajadores que intenten organizarse. Este tipo de conducta estaría violando la libertad sindical.

Las normas que regulan la tutela sindical son:

La Constitución Nacional	El artículo 14 bis establece que “los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo”.
Convenio 87 de la OIT sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación	Obliga al Estado a “adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores el libre ejercicio del derecho de sindicación”.
Convenio 98 de la OIT sobre el derecho de sindicación y la negociación colectiva	Establece que los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.
Convenio 135 de la OIT sobre los representantes de los trabajadores	Protege a los representantes de los trabajadores “nombrados o elegidos por los sindicatos o por los afiliados a ellos; o los representantes libremente elegidos por los trabajadores de la empresa” y establece que “deben gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido por razón de su condición de representantes de los trabajadores, de sus actividades como tales, de su afiliación al sindicato, o de su participación en la actividad sindical”.
La Ley N°23.592 sobre prohibición de todo acto discriminatorio	Establece que toda conducta discriminatoria debe considerarse como nula.
La Ley N°23.551 de asociaciones sindicales	Establece mecanismos destinados a hacer efectiva la garantía constitucional de libertad sindical con el objetivo de proteger los derechos de los trabajadores (art. 47). ² La Ley N°23.551 de asociaciones sindicales prevé un sistema de protección muy detallado con relación a los candidatos y representantes electos de los trabajadores en el lugar de trabajo. ³

² “los trabajadores o las asociaciones sindicales que se vean impedidas u obstaculizadas en el ejercicio regular de los derechos de la libertad sindical garantizados por la presente ley, podrán recabar el amparo de estos derechos ante el tribunal judicial competente, conforme al procedimiento Civil y Comercial de la Nación o equivalente de los códigos procesales civiles provinciales, a fin de que éste disponga, si correspondiere, el cese inmediato del comportamiento antisindical”.

³ El trabajador no podrá ser suspendido sin justa causa, ni modificadas sus condiciones de trabajo por el término de seis meses (artículo 50).

En el caso de los delegados electos la tutela se extiende hasta el vencimiento del mandato y durante todo el año posterior (artículo 48).

Respecto a los requisitos para que surta efecto la garantía antes establecida, la designación debe haberse efectuado cumpliendo con los recaudos legales; y haber sido comunicada al empleador. Ésta podrá probarse mediante telegramas o cartas documento u otra forma escrita.

Por último, vinculado a la tutela sindical, debemos considerar que la ley de asociaciones sindicales establece que en algunas ocasiones la tutela de los candidatos a delegados puede quedar sin efecto. Esto sucede en las siguientes situaciones:

- Cuando no se oficializa la candidatura (Art. 50 Ley N°23.551): los trabajadores que se presentan como candidatos, deben cumplir con una serie de requisitos que están estipulados en las normas. Los candidatos empiezan a estar protegidos una vez que se comunica al empleador su candidatura. Si su participación es impugnada, el trabajador puede realizar un reclamo recurriendo a la vía asociativa (los canales internos de los sindicatos) y agotada esta vía puede recurrir ante la autoridad de aplicación o a la justicia laboral.
- Cuando el candidato recibe menos del 5% de los votos emitidos en las elecciones (Art. 29. Decreto 467/88). Sin embargo, esta cláusula fue declarada inconstitucional por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

La tutela sindical se suspende “en los casos de cesación de actividades del establecimiento o de suspensión general de las tareas del mismo”. Es decir, que la tutela deja de operar cuando se cierra el establecimiento o haya una suspensión general de las actividades. Pero en aquellos casos que no se trate de una suspensión general de actividades y se proceda a reducir personal por vía de suspensiones o despidos, debe excluirse a los candidatos y delegados electos. Es decir, si se suspenden parcialmente las actividades, delegados y candidatos conservan la estabilidad en el empleo, y por tanto no pueden ser despedidos, suspendidos o modificadas sus condiciones de trabajo.

6. LEYES QUE PROTEGEN AL DELEGADO

Constitución Argentina, art. 14 bis
Ley de Asociaciones sindicales (Asociaciones Profesionales) N°23.551
Decreto Nro. 467/88 que reglamenta la Ley Nro. 23.551
Convenio Colectivo de Trabajo de cada actividad

C. EL ROL DEL DELEGADO EN PERSPECTIVA REGIONAL

Encontramos de gran utilidad poder realizar un breve estudio comparado del modelo sindical y del rol del delegado sindical en Chile, México y Brasil.

TASA DE SINDICALIZACIÓN	
Chile	15,3%
Brasil	20%
México	14.5%
NEGOCIACIÓN COLECTIVA	
Chile	<p>La cantidad de convenios colectivos de índole salarial aumentó desde 2002 solo un 26%.</p> <p>La negociación colectiva reglada se caracteriza por lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ los plazos están establecidos por la ley. ■ los trabajadores intervinientes tienen fuero, diez días antes de iniciada la negociación, durante ella y 30 días después de firmado el contrato colectivo. El proyecto de negociación solo puede ser presentado por un sindicato. ■ los trabajadores intervinientes pueden ser tanto los socios del sindicato como también “trabajadores adherentes”, que son trabajadores de la misma razón social o empleador, que no están afiliados al sindicato, pero firman una nómina como “adherentes a los efectos de la negociación colectiva” ■ existe el derecho a huelga, de acuerdo a la ley, es decir, solo por votación de la asamblea en que se rechaza la “última oferta del empleador”. ■ puede ser suscripto por un grupo negociador, si cumple con los mismos quórum, que hubiera debido de cumplir un sindicato.

Brasil	<p>En los últimos años, aumentó un 106% la realización de convenios. En Brasil se reconoce la posibilidad de creación de diversas centrales sindicales, como la CUT (Central única de los Trabajadores); Fuerza sindical-UGT (Unión General de Trabajadores); CTB (Central de los trabajadores y trabajadoras de Brasil); NCST (Nova Central Sindical de Trabalhadores); CGTB (Central General de los Trabajadores). Otra característica es que según el Censo Sindical IBGE y estudiosos de la temática se estima que en la actualidad hay casi 17.000 sindicatos. Es relevante en este país la existencia del impuesto sindical (lo que marca cierta dependencia hacia el Estado), que es dinero que se distribuye entre las asociaciones en función de criterios de proporcionalidad en la medida que las mismas tengan el reconocimiento legal.</p> <p>El sindicalismo en Brasil según varios autores puede definirse con estas tres características: investidura sindical, unicidad sindical y contribuciones obligatorias, que generan un aparato sindical integrado en el Estado y separado de las bases que afecta directamente a la libertad sindical y a la propia representatividad de los sindicatos. Aunque no esté afiliado al sindicato oficial, el trabajador se ve obligado por sus actos en la negociación colectiva.</p> <p>Respecto a la negociación y al rol que les cabe a los delegados, el convenio colectivo es el pacto normativo celebrado entre sindicatos representativos de categorías - profesional y económica - en calidad de contrapartes (art. 611 de la CLT), y el acuerdo colectivo (párrafo 1 del art. 611 de la CLT) resulta de la negociación entre sindicatos representativos de categorías profesionales (trabajadores) y una o más empresas.</p> <p>De ese modo, las mesas de negociación estarán válidamente constituidas cuando los trabajadores se vean representados por el sindicato representativo de su categoría profesional desde que la negociación colectiva haya sido previamente aprobada en asamblea. En los acuerdos colectivos, las empresas estarán representadas por sus representantes legales o por las personas por ellos designadas y en los convenios colectivos, las empresas estarán representadas por las entidades sindicales de la patronal.</p>
México	<p>En México, la cantidad de convenios colectivos de índole salarial desde 2002 a la fecha aumentó un 39,6%.</p> <p>Los sectores donde se han llevado a cabo mayores negociaciones son los más sindicalizados: educación, electricidad, gas y agua, servicios de salud y asistencia social, minería y gobierno.</p>
CONVENIO COLECTIVO DE TRABAJO	
Chile	<p>El CCT es el resultado de una negociación colectiva, con las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ no tiene plazos establecidos por la ley, solo el acuerdo de las partes ■ los trabajadores intervinientes no tienen fuero ni derecho a huelga. El Convenio colectivo puede suscribirlo un sindicato como un “grupo negociador de trabajadores” esto es lo más usual. <p>Observación: Existe, según la opinión de algunos autores como Vázquez Silva, una situación de desprotección de los trabajadores de grupos negociadores, ya que los trabajadores conforman “grupos negociadores”, que bloquea futuras negociaciones colectivas de los sindicatos. En la actual tramitación de Reforma Laboral en Chile, existe un articulado denominado “Titularidad sindical” en donde se elimina la figura del “grupo negociador” donde exista sindicato constituido. La figura del convenio colectivo no se elimina, porque un sindicato puede suscribir un convenio colectivo, cuando por ejemplo, crea conveniente adelantar la negociación colectiva.</p>
Brasil	<p>La celebración de un convenio o acuerdo colectivo está condicionada, para los sindicatos obreros, a la previa autorización de los trabajadores cubiertos por el mismo y reunidos en asamblea. Por tanto, requiere la autorización de la categoría profesional representada; incluso de los trabajadores no afiliados al sindicato.</p>

México	<p>Los convenios colectivos favorecen a los trabajadores. Los trabajadores afiliados tienen menor grado de precariedad que quienes no forman parte de ellos; cuentan con contratos más estables, sus condiciones salariales son mejores, tienen acceso a servicios de salud por motivos de su relación laboral, y otras prestaciones.</p> <p>La precariedad laboral de las mujeres sindicalizadas es menor que la de los hombres. La legislación obliga a que estos organismos sean atendidos de manera permanente por los responsables de la organización superior, los que deben conocer e intervenir en los problemas sociales, culturales, económicos y políticos que se presenten.</p> <p>Existen delegaciones estatales o especiales que el sindicato nacional reviste de poder amplio, con el objetivo de organizar, reestructurar o atender los problemas específicos que se presentan en las bases ante las empresas, o autoridades civiles y del trabajo.</p>
REQUISITOS PARA SER DELEGADO	
Chile	<p>Respecto a las funciones y objetivos asociados al delegado sindical, para la legislación chilena es un socio del sindicato, que decide asumir el liderazgo y la responsabilidad de representar a los trabajadores de su sucursal ante las jefaturas locales de la administración del Banco de Protección legal del Delegado Sindical.</p> <p>Para determinar el número de trabajadores necesarios para constituir una organización sindical, es necesario distinguir el número de trabajadores que trabaja en la empresa:</p> <p>a) Empresas con más de 50 trabajadores: se requiere un mínimo de 25 trabajadores que representen, a lo menos, el 10% del total de trabajadores que presten servicios en la empresa.</p> <p>b) Empresas con más de 50 trabajadores, donde no existe sindicato vigente: en estos casos, el sindicato podrá constituirse con un mínimo de 8 trabajadores, sin importar el porcentaje que representen del total de trabajadores de la empresa. Si el sindicato se constituye en estas condiciones el quórum mínimo deberá completarse en el plazo máximo de un año, computado desde la asamblea constitutiva.</p> <p>c) Empresas con 50 o menos trabajadores: para constituir un sindicato en estas empresas se requerirá solamente un mínimo de 8 trabajadores, sin exigir que representen un porcentaje de los trabajadores de la empresa.</p> <p>d) Empresas con establecimientos: en cada establecimiento podrá constituirse un sindicato con un mínimo de 25 trabajadores que representen, a lo menos, el 30% de los trabajadores del establecimiento.</p> <p>e) Cualquiera que sea el porcentaje de que representen siempre podrán constituir un sindicato 250 o más trabajadores.</p> <p>f) Otros sindicatos: para constituir un sindicato que no sea de los mencionados en las letras anteriores, se requiere de un mínimo de 25 trabajadores</p>
Brasil	<p>La única medida legal efectiva destinada a reglar la representación de los trabajadores en los lugares de trabajo viene dada por el art. 11 de la Constitución: en las empresas de más de 200 (doscientos) empleados, es asegurada la elección de un representante de estos con la finalidad exclusiva de promover el entendimiento entre los trabajadores y los empleadores. Así, Brasil reconoce (y no podría dejar de hacerlo, pues es signatario del Convenio N°135 de la OIT) la existencia de dos representantes de los trabajadores (modelo dual), los representantes sindicales y los representantes no sindicales del personal; sin embargo, y en cuanto a los representantes del personal, las empresas solamente están legalmente obligadas a reconocer un representante electo por los trabajadores cuando tengan más de doscientos empleados. El dispositivo constitucional todavía no ha sido reglamentado, de forma que a este representante no se le reconocen a la vez derechos efectivos de información y de participación en la empresa.</p>
México	<p>De acuerdo al interés profesional, el número de trabajadores y área geográfica en que se instale una empresa con la que se celebre contrato colectivo, los sindicatos tienen la facultad de extender su membresía y agregar en forma progresiva secciones y subsecciones y delegaciones locales. Por lo general se forman agrupando a los trabajadores afiliados de acuerdo a la empresa en que trabajan, lugar de trabajo, región geográfica o por ramas de industria; dentro de las disposiciones y procedimientos que señale el sindicato nacional por conducto de su comité ejecutivo nacional.</p>

LEYES QUE PROTEGEN AL DELEGADO / TUTELA SINDICAL	
Chile	<p>La actividad del delegado sindical está protegida por ley mediante las normas que amparan los derechos fundamentales. De forma tal que cualquier acto atentatorio contra la carrera del delegado que cometa la administración como represalia por el ejercicio de su actividad sindical está sancionada como práctica antisindical y todo atentado a su estabilidad laboral por esta causa está amparado con la “nulidad del despido”.</p> <p>Respecto a los Permisos Sindicales, constituyen un derecho cuyo titular es el director y el delegado sindical. Estos permisos permiten interrumpir sus funciones laborales con el objeto preciso y determinado de cumplir con las tareas propias de la representación de los trabajadores que conforman el Sindicato.</p> <p>Respecto al Fuero de los dirigentes sindicales, se extiende desde la fecha de la elección y hasta seis meses después de haber cesado en el cargo. Esta protección se encuentra consagrada en el artículo 243, del Código del Trabajo e implica que el director sindical no puede ser despedido si no se cuenta con la autorización judicial para ello. En todo caso el fuero concluye de inmediato cuando la cesación en cargo se produzca por censura de la asamblea sindical, por sanción aplicada por el tribunal competente en cuya virtud deban hacer abandono del mismo, o por término de la empresa. El fuero del delegado sindical impide el despido de un trabajador elegido delegado sindical desde la fecha de su elección y hasta seis meses de terminado su mandato. Lo anterior, salvo que el empleador cuente con la autorización judicial para el término de contrato</p>
Brasil	<p>El sistema de relaciones laborales en Brasil se caracterizó por su carácter paternalista, configurado en sus orígenes a partir de las leyes de Trabajo en vigencia desde 1943 y que suponían un control estatal sobre la vida de los sindicatos.</p> <p>En Brasil, el sindicato posee el monopolio de la representación de la categoría y no solamente de los afiliados. Detenta la cualidad, concedida oficialmente por el Estado a través de una carta sindical otorgada por el Ministerio del Trabajo, de representante de una categoría profesional (art. 513 de la CLT y art. 8, apartado III, de la Constitución) en un determinado ámbito territorial de actuación no inferior al de un municipio (los sindicatos brasileños pueden, por tanto, ser municipales, intermunicipales, provinciales, interprovinciales o nacionales; las federaciones sindicales son provinciales, y las confederaciones sindicales son nacionales).</p> <p>En la Constitución brasileña de 1988 se declararon los principios de libertad y autonomía sindical (autogestión de las organizaciones asociativas y sindicales de los trabajadores sin interferencias empresariales o del Estado). Ante estas disposiciones, dejaron de estar en vigor las reglas legales sobre fundación de sindicatos, que exigía el pre constitución de una asociación profesional representativa y establecía parámetros de representatividad numérica para la transformación de esa entidad en un sindicato. El régimen de encuadramiento dejó de ser legal y pasó a ser espontáneo (Da Silva y Val, 2013: 155).</p> <p>En 2008 fue sancionada la Ley N°11.468, que reconoce las centrales sindicales como entidades asociativas de derecho privado compuestas por organizaciones sindicales de trabajadores.</p>
México	<p>Los sindicatos nacionales, estatales o profesionales pueden constituir secciones sindicales; su área de influencia se da a nivel estatal, municipal o regional. El reconocimiento jurídico es competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y lo otorga al sindicato titular, con base en la membresía sindical, el interés profesional, las disposiciones estatutarias y los ordenamientos legales.</p>

FUNCIONES	
Chile	<p>Entre las funciones del Delegado Sindical se cuentan:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Representar a los trabajadores, facilitando la comunicación entre la Jefatura del área y sus representados. ■ Acercar la organización sindical a las bases mediante la transmisión e implementación de las políticas, iniciativas y actividades sindicales definidas por directorio nacional del sindicato. ■ Fortalecer las comunicaciones desde y hacia el Sindicato nacional, administrando adecuadamente la información relativa a las materias contingentes y el quehacer tanto de la empresa como de su entorno, canalizando las inquietudes que se presenten. ■ Preocuparse de la mantención del “Clima Laboral” en su área de trabajo, especialmente lo referido a la integración y cooperación mutua de sus miembros, estimular la convivencia fraternal y comunicación. ■ Asistir a actividades de perfeccionamiento y mejora continua de las competencias relativas al manejo de situaciones y “toma de decisiones” que involucran a los trabajadores de su área. ■ Coordinar los procesos eleccionarios propios de nuestra Empresa (Elecciones Sindicales, Directores Laborales, Delegado del Personal, etc.). ■ En general, realizar todas las actividades contempladas en los estatutos y que el Directorio Nacional del Sindicato les delegue o encomiende.
Brasil	<p>Claramente representa a los trabajadores, pero a pesar de la importancia de la fuerza sindical en Brasil, aún encuentra algunas limitaciones como la debilidad de la protección legal de las prácticas sindicales. En muchos casos los dirigentes sindicales tienen inconvenientes para ingresar a los lugares de trabajo.</p>
México	<p>Respecto al delegado sindical, puede ser el representante de un grupo de trabajadores ante el sindicato local o representante especial con reconocimiento de un sindicato nacional, al que se le pueden otorgar amplias facultades y poder jurídico para intervenir en los procedimientos y requerimientos de interés profesional y colectivo. Lo que aparece como exigencia es que el delegado sindical surja de la base, que cuente con amplio criterio, conocimiento de la realidad social, de su medio ambiente. De esa manera puede sentirse parte de los intereses que representa y actuar de manera acertada.</p> <p>Entre sus funciones están:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ estar en contacto permanente con las bases y los cuadros de representación sindical; ■ mediar y buscar las mejores soluciones a los problemas que se presenten y afecten a sus compañeros; ■ atender las relaciones obrero-patronales; actuar de manera responsable con el objeto de lograr índices elevados de estabilidad laboral, de mejora y defensa de los intereses que representa; ■ vigilar de forma estricta que se cumpla con el clausulado contenido en el contrato colectivo de trabajo (con particular atención a los tiempos de revisión salarial y contractual); ■ comprender, orientar y resolver, si es de su competencia, las demandas de los afiliados, asesorarlos sobre sus derechos y obligaciones; ■ mantenerlos informados sobre los cambios o las nuevas disposiciones que se presenten; ■ pugnar permanentemente por la mejora cultural, social, política y económica de todos los miembros; ■ vigilar el pago oportuno de las cuotas sindicales y rendir su informe de actividades a su comité ejecutivo. ■ Procurar una participación activa en todos los actos a que convoque la organización, hacer respetar las normas estatutarias y los acuerdos que emanen de asambleas o de los órganos ejecutivos.

1. UNA BREVE COMPARACIÓN

En el desarrollo de este Eje hemos analizado las principales características del modelo sindical argentino. De la comparación con Chile, México y Brasil, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- Respecto a **Negociación colectiva**: Tal como afirman algunos autores como Etchemendy, “el grado de desarrollo, virtualidad, y beneficios que otorga a los trabajadores el modelo sindical argentino tiene poca comparación en el resto de América Latina, y probablemente en el total de los países emergentes”. En la Argentina, la negociación colectiva cubre al 80% de los trabajadores registrados, algo así como el 50% de los asalariados. En México, ese número entre los asalariados llega al 10% y en Chile a un 5,9%. Solo Brasil tiene un nivel de cobertura comparable de los acuerdos colectivos en la clase trabajadora. Con la siguiente salvedad: en Brasil, Chile y México casi la totalidad de trabajadores convencionales lo está bajo acuerdos de ámbito local, municipal o de empresa, mientras que en Argentina la gran mayoría está cubierta por convenios de actividad que tienden a atenuar la dispersión salarial y a aumentar los básicos generales, es decir, los ingresos de los trabajadores menos pudientes. En los últimos años la cantidad de convenios firmados en Argentina, en los que los sindicatos casi siempre negociaron mejoras en salarios y condiciones de trabajo, aumentó alrededor de un 539%. En Brasil, durante el gobierno de Lula que favoreció la realización de convenios, aumentaron un 106%. En Chile la cantidad de convenios colectivos de índole salarial desde 2002 aumentó solo un 26%, en México un 39,6%.⁴
- **Beneficios para los trabajadores en Argentina**. El modelo sindical implican ventajas importantes para los trabajadores argentinos, considerando por ejemplo los beneficios que otorga la obra social.
- **La tasa de sindicalización en Argentina** es una de las más altas del mundo, sin que eso implique una fragmentación en la cantidad de sindicatos existentes.
- **El rol del delegado** es claro en nuestro país. Está vinculado con la economía formal, legítimamente elegido por las bases sin intervención estatal.

En suma, entender que el sindicalismo argentino otorga a sus trabajadores beneficios más altos que en casi todos los países en desarrollo, que muchos líderes son apreciados por sus bases porque enfrentan a los empresarios y consiguen beneficios, y que el pluralismo sindical sin límites como el caso chileno no es la solución, es el primer paso para empezar a pensar las reformas que necesita el modelo sindical argentino: aumentar los niveles de democratización, instituir la representación proporcional en los liderazgos, e incrementar los niveles de transparencia y rendición de cuentas frente a la sociedad.

⁴ Datos oficiales de cada país recabados en el marco del proyecto “El Resurgimiento Sindical en Argentina”, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella.

BIBLIOGRAFÍA

- Cano, J. A. (2017). El peligro actual de la descendente acción y actividad sindicales. *Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 5(3).
- De la Garza Toledo, E. (2012). La polémica acerca de la tasa de afiliación sindical revisada al 2010. *La situación del trabajo en México 2012. El trabajo en la crisis*, 453-472.
- Etchemendy, S. (2011). El diálogo social y las relaciones laborales en Argentina 2003-2010: Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada. OIT.
- Rubio Campos, J. (2017). Sindicalización y precariedad laboral en México. *Región y sociedad*, 29(68), 37-75.
- Morgado Valenzuela, E. (1999). Las reformas laborales y su impacto en el funcionamiento del mercado de trabajo en Chile, sin datos de publicación.
- Portela de Castro, Silvia M. (2007). El sindicalismo frente al Mercosur. *Nueva Sociedad* (11).
- Schwarz, R. G., & Thome, C. F. (s/f) Libertad sindical y representación de trabajadores en Brasil: una síntesis crítica del modelo brasileño. *Revue européenne du droit social*, 60.
- Vázquez Silva, R. (2013) “La negociación colectiva en Chile”, publicado en CSA, “Estrategias por una mayor y mejor negociación colectiva”, San Pablo.

LINKS

- Ley Federal del Trabajo de México. Disponible en: <https://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-federal-del-trabajo/titulo-trece/capitulo-i/>
- Diario La Nación, 4/12/11, “Gremios: un poder que se afianza”, Buenos Aires.

MÓDULO 3

SEGURIDAD E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES



Ministerio de Producción y Trabajo
Presidencia de la Nación

ÍNDICE MÓDULO 3

A. Accidentes y enfermedades profesionales.	
Enfermedades y accidentes inculpables	73
1. Conceptualización. Condiciones y medio ambiente de trabajo (CyMAT).....	73
2. Accidentes y enfermedades de trabajo. Concepto. Desarrollo. Procedimiento administrativo. Comisiones médicas. SRT. Procedimiento ante la Justicia del Trabajo	73
3. Accidentes y enfermedades inculpables. Conceptos	76
4. Prevención de accidentes profesionales: una política de Estado	76
B. La prevención del impacto del consumo de drogas en el ámbito laboral	79
1. Marco legal respecto del ámbito laboral en Argentina.....	81
C. Discapacidad	87
1. Comprender la discapacidad.....	88
2. Conceptualización y tipos de discapacidad	89
3. La discapacidad y los derechos humanos.....	91
4. Marco legal. Constitución nacional. Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad (PCD). Sistema de protección integral al discapacitado (1981)	91
5. La discapacidad y el trabajo	94
D. Transversalización de género y diversidad sexual	95
1. La mujer en el mundo del trabajo.....	95
2. Diversidad sexual	99
a. ¿Por qué es tan importante tener en cuenta que el género se construye y que cambia en diferentes épocas y lugares?	99
b. Identidad de género: cisgéneros y transgéneros	100
c. El respeto en la identidad de género	100
d. ¿Qué entendemos por diversidad sexual y afectiva?	101
e. Trabajo y diversidad sexual	101
f. Marco legal.....	102

Este tercer módulo del Manual de Formación sindical permitirá a dirigentes y delegados sindicales profundizar sus conocimientos sobre algunos recursos, pautas y herramientas de seguridad social y de igualdad de oportunidades que les permitirá llevar a cabo mejores prácticas al interior de sus estructuras.

Presentamos las políticas de la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo y de la Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT) respecto a algunas cuestiones relevantes y sugerimos contactarse con las áreas pertinentes en caso de querer profundizar estos conocimientos:

- Accidentes y enfermedades profesionales. Enfermedades y accidentes inculpables.
- La prevención del impacto del consumo de drogas en el ámbito laboral.
- Discapacidad.
- Transversalidad de género y diversidad sexual.

Partimos de las condiciones y medio ambiente de trabajo (CyMAT), constituidas por los factores socio-técnicos y organizacionales del proceso de producción implantado en el establecimiento y por los factores de riesgo del medio ambiente de trabajo, marcando la estrecha relación entre el proceso de trabajo y la salud. En este sentido, la SRT da una fundamental importancia a la actividad de prevención para aislar a los trabajadores del riesgo y evitar que éstos repercutan también en las ventajas competitivas del sistema productivo.

Respecto a la prevención del impacto del consumo de drogas y alcohol en el ámbito laboral, se determinan algunas pautas para prevenir estos consumos problemáticos e instalar y multiplicar prácticas saludables. La eliminación del abuso de estas sustancias es un objetivo deseable, y el tratamiento del tema y la puesta en marcha de acciones al respecto significan un avance importante para los sindicatos de diferentes sectores.

Vinculado a la igualdad de oportunidades, equidad de género y la diversidad sexual, la propia OIT señala que el lugar de trabajo constituye un punto de partida estratégico para liberar a la sociedad de la discriminación y fomentar la igualdad de oportunidades. A partir del momento en que en el lugar de trabajo se encuentran personas de distinta etnia, sexo, edad, orientación sexual, identidad de género, etc., y se les otorga un trato igualitario, se contribuye a disminuir los estereotipos y prejuicios existentes, que son el núcleo de la discriminación. En este módulo les brindamos algunas buenas prácticas a los dirigentes y delegados sindicales para bregar por ámbitos de trabajo sin discriminación ni desigualdades.

A. ACCIDENTES Y ENFERMEDADES PROFESIONALES. ENFERMEDADES Y ACCIDENTES INCULPABLES

1. CONCEPTUALIZACIÓN. CONDICIONES Y MEDIO AMBIENTE DE TRABAJO (CYMAT)¹

Las condiciones y medio ambiente de trabajo (CyMAT) están constituidas por los factores socio-técnicos y organizacionales del proceso de producción implantado en el establecimiento y por los factores de riesgo del medio ambiente de trabajo. Existe entonces una relación estrecha entre el proceso de trabajo y la salud, y esto es lo que vuelve fundamental la actividad de prevención para aislar a los trabajadores del riesgo y evitar que estos repercutan también en las ventajas competitivas del sistema productivo.²

2. ACCIDENTES Y ENFERMEDADES DE TRABAJO. CONCEPTO. DESARROLLO. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. COMISIONES MÉDICAS. SRT. PROCEDIMIENTO ANTE LA JUSTICIA DEL TRABAJO

¿Qué se entiende por Accidente de Trabajo?

Se considera accidente de trabajo (AT) a un hecho súbito y violento ocurrido en el lugar donde el trabajador realiza su tarea y por causa de la misma o en el trayecto entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo o viceversa (*in itinere*), siempre que el damnificado no hubiere alterado dicho trayecto por causas ajenas al trabajo.

¿Qué se entiende por Enfermedad Profesional?

Una enfermedad profesional es la producida por causa del lugar o del tipo de trabajo. Existe un Listado de Enfermedades Profesionales en el cual se identifican cuadros clínicos, exposición y actividades en las que suelen producirse estas enfermedades y también agentes de riesgo (factores presentes en los lugares de trabajo y que pueden afectar al ser humano, como por ejemplo las condiciones de temperatura, humedad, iluminación, ventilación, la presencia de ruidos, sustancias químicas, la carga de trabajo, entre otros).

¹ Este material fue realizado por técnicos de la Superintendencia de Riesgos de Trabajo.

² Neffa, Julio César, Introducción al concepto de condiciones y medio ambiente de trabajo (CyMAT); Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas; Voces del Fénix; 6; 7-2015; 6-16. Disponible en línea en <http://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/13769> [consultado el 30 de enero de 2018].

Si la enfermedad no se encuentra en el Listado y se sospecha que es producida por el trabajo, hay que realizar la denuncia ante la Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART).³ Si la ART rechaza la denuncia o deriva al trabajador a la obra social, por considerar que la enfermedad no fue causada por el trabajo, será una Comisión Médica (CM) y la Comisión Médica Central (CMC) las que definirán si se reconoce la enfermedad profesional en ese caso.

¿Cómo denunciar un accidente de trabajo o una enfermedad profesional?

- Informando al empleador, que tiene la obligación de comunicar el accidente o enfermedad a la ART.
- Informando directamente a la ART, comunicándose al teléfono gratuito indicado en la credencial de la ART que cada empleador debe entregar a sus trabajadores dependientes.
- Concurrir directamente al prestador médico de la ART para ser atendido y efectuar los trámites correspondientes.

La denuncia del accidente o enfermedad también puede ser realizada por un familiar o cualquier persona que tome conocimiento del hecho.



La ART tiene la obligación de recibir toda denuncia de accidente o enfermedad profesional. Si se negara, se puede volver a realizar a través del envío de telegrama laboral (gratuito) y comunicar la anomalía a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT).

¿Cuándo corresponde recibir las prestaciones médicas y asistenciales?

Luego de denunciada la contingencia la ART debe tomar los recaudos necesarios para otorgar en forma inmediata y gratuita las prestaciones médicas y asistenciales correspondientes. Si el trabajador no recibiera las prestaciones correspondientes, puede iniciar un trámite ante la Comisión Médica Jurisdiccional denominado “Silencio de la ART”.

³ En lo sucesivo, al referir a la “ART”, se alude de igual modo a las ART Mutual y a los Empleadores Autoasegurados.

¿Puede la ART rechazar un accidente o enfermedad profesional?

El silencio de la Aseguradora se entenderá como aceptación de la pretensión, si transcurridos DIEZ (10) días de recibida la denuncia no hubiere cursado la notificación fehacientemente de su rechazo al trabajador y al empleador. Este plazo podrá prorrogarse por DIEZ (10) días cuando existan circunstancias objetivas que imposibiliten el conocimiento acabado de la pretensión, debiendo cursar la notificación fehaciente del uso de la prórroga del plazo al trabajador y al empleador dentro del término de los DIEZ (10) días de recibida la denuncia.

Mientras que la ART no notifique el rechazo de la denuncia al trabajador, se encuentra obligada a otorgar todas las prestaciones previstas en la Ley N°24.557.

Si la ART rechaza el accidente o enfermedad profesional, el damnificado puede comunicarse con la Comisión Médica para iniciar el trámite por “Rechazo de la denuncia de la contingencia”. Mientras esto se resuelve, correrá la atención por la Obra Social.

¿Cómo comunicarse con el SRT? ¿Ante qué situaciones?

La SRT cuenta con un Departamento de Atención al Público para recibir consultas o reclamos desde cualquier punto del país, que pueden realizarse de las siguientes formas:

- Completando el formulario Web disponible en la página web <http://www.srt.gob.ar/> haciendo click en “CONSULTAS”.
- Telefónicamente: 0800-666-6778 de lunes a viernes de 8 a 19 hs.
- Personalmente o por Correo Postal en la Comisión Médica Jurisdiccional. Para conocer ante qué Comisión debe iniciar el trámite, o consulta, puede utilizar el buscador disponible en el siguiente link: <http://www.srt.gob.ar/index.php/mapa-cm/>

Entre otras, la SRT atiende consultas asociadas a:

- Divergencia (“falta de acuerdo entre el damnificado y la ART”) en el porcentaje de incapacidad, respecto del alta médica o de las prestaciones en especie otorgadas (tratamiento).
- Silencio de la ART.
- Rechazo por parte de la ART de la naturaleza laboral del accidente o profesional de la enfermedad.
- Dificultades para el cobro de prestaciones dinerarias, en la entrega de material ortopédico, en la entrega de medicación, con el prestador médico, con el traslado hacia y desde el centro de atención médica, con sepelios, entre otros.

¿Qué gestiones se realizan ante las Comisiones Médicas?

Las Comisiones Médicas son las entidades encargadas de:

- Resolver las diferencias entre las ART y los trabajadores damnificados, sobre el accidente laboral o enfermedad profesional, tanto en el porcentaje de incapacidad como en el tratamiento otorgado.
- Determinar la naturaleza laboral del accidente o enfermedad; el carácter y grado de incapacidad; el contenido y alcance de las prestaciones en especie.

- Establecer la disminución de la capacidad laboral de los trabajadores incorporados en el Sistema de Seguridad Social.
- Visar una enfermedad preexistente detectada en el trabajador mediante la realización del examen preocupacional (inicia el trámite el empleador).

Por su parte, en las Provincias que han adherido a la Ley N°27.348, complementaria de la Ley N°24.557 sobre Riesgos del Trabajo, la Comisión Médica Jurisdiccional debe intervenir como instancia administrativa previa, de carácter obligatorio, para que el trabajador afectado, contando con el debido patrocinio letrado, solicite la determinación del carácter profesional de su enfermedad o contingencia, la determinación de su incapacidad y las correspondientes prestaciones dinerarias previstas en la Ley de Riesgos del Trabajo.

¿Dónde está la Comisión Médica más cercana al domicilio o al lugar de trabajo?

El sitio web de ese organismo [<http://www.srt.gob.ar/>] cuenta con un micrositio a través del cual el trabajador puede acceder a toda la información necesaria sobre las Comisiones Médicas, a saber: dirección, horarios, gestiones que se pueden realizar, documentos a presentar para cada gestión, etc.

La Ley N°27.348 establece que será competente la comisión médica correspondiente al domicilio del trabajador, al lugar de efectiva prestación de servicios por el trabajador o, en su defecto, al domicilio donde habitualmente aquel se reporta, a opción de aquel.

En el destacado sitio web se ofrece un buscador [<http://www.srt.gob.ar/index.php/mapa-cm/>] que permite conocer cuál es la Comisión Médica correspondiente según el domicilio del trabajador, el lugar de trabajo o, en su defecto, el domicilio donde habitualmente se reporte.

3. ACCIDENTES Y ENFERMEDADES INCULPABLES. CONCEPTOS

Las contingencias (accidentes o enfermedades) consideradas “inculpables” son aquellas que no fueron causadas en el ámbito de trabajo, sea por inexistencia de un hecho súbito y violento –en el caso de los accidentes– o por la imposibilidad de establecer un vínculo causal entre la exposición a un agente de riesgo y la patología evidenciada.

4. PREVENCIÓN DE ACCIDENTES PROFESIONALES: UNA POLÍTICA DE ESTADO

La SRT tiene como objetivo primordial la protección del trabajador frente a los riesgos del trabajo y la promoción de ambientes de trabajo sanos y seguros. Para ello, la prevención de los riesgos derivados del trabajo es fundamental.

La Prevención es tarea de todos, pero la responsabilidad es del empleador con el asesoramiento de las ART y el control del Estado.

En la actualidad se sabe que los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales son el producto de una falla de los sistemas de prevención o bien de la inexistencia de los mismos, no obstante, existen técnicas y procedimientos que permiten eliminar o limitar a su mínima expresión los riesgos del trabajo, para conseguir ambientes de trabajo sanos y seguros, por ende productivos y competitivos. Asimismo, el conocimiento y cumplimiento de la Normativa sobre Salud y Seguridad en el Trabajo es indispensable para lograr lugares de trabajo sanos y seguros.

Mapa de riesgos

El mapa de riesgos permite disponer de un diagnóstico en tiempo real de los riesgos laborales en todo el territorio nacional a través de un Sistema de Información Geográfica diseñado desde la SRT.

Este mapa constituye una herramienta efectiva para el diseño de políticas orientadas a la prevención de riesgos laborales, facilitando las etapas de diagnóstico, diseño y monitoreo. Al mismo tiempo permite determinar el grado de cumplimiento de la normativa vigente.

El mapa de riesgos se construye sobre la base de la interrelación de datos obtenidos de diversas fuentes y tiene tres niveles: Registro de Riesgos del Personal Expuesto, Mapa de Riesgos por Establecimiento y Mapa de Riesgos País.

Registro de Riesgos del Personal Expuesto

El registro del personal expuesto permite realizar un seguimiento de la carrera laboral de un trabajador y de los agentes de riesgo a los que pudo estar expuesto. La información brindada por este mapa posibilita detectar por ejemplo, ante la aparición de una enfermedad, si el trabajador habría estado expuesto durante su actividad laboral al agente de riesgo causante o no. También facilita descubrir nuevas relaciones entre enfermedades profesionales, agentes de riesgos y actividad laboral.

La fuente de obtención de información para este mapa es la Declaración de Agentes de Riesgo asociados al CUIT de la empresa.

Mapa de Riesgos por Establecimiento

Este mapa permite el conocimiento de los riesgos del trabajo que podrían provocar accidentes y enfermedades profesionales de cada una de las actividades que se desarrollan en un establecimiento productivo.

La información de este mapa se encuentra en una matriz de datos que se obtiene de las siguientes fuentes:

- Declaración de agentes de riesgo (DAR).
- Relevamiento General de Riesgos Laborales (Resolución SRT 463/09, Resolución SRT 529/09 y Resolución SRT 741/10).

- Registro de Sustancias Cancerígenas (Resolución SRT 415/02).
- Registro de Difenilos Policlorados (Resolución SRT 497/03).
- Registro de Accidentes Industriales Mayores.

Mapa de Riesgos País

Permite obtener una imagen en tiempo real del estado de los riesgos laborales por área geográfica y por actividad económica (CIU). Este instrumento contribuye a la optimización de la asignación de recursos en el diseño y planificación de políticas por regiones y actividades económicas.

La información para la construcción de este mapa se obtiene de la siguiente fuente: Relevamiento General de Riesgos Laborales (RGRL)

La SRT dispuso que los empleadores deberán presentar un Relevamiento General de Riesgos Laborales al momento de afiliarse a una ART (Resolución SRT 463/09, Resolución SRT 529/09 y Resolución SRT 741/10). Se trata de una herramienta que contribuye con el sistema de prevención ya que permite que las aseguradoras y la Superintendencia posean una fuente precisa de información sobre los riesgos existentes y habilita a un mejor asesoramiento en medidas preventivas, específicas para tales riesgos, por parte de las ART.

- El empleador tiene un plazo de 30 días al momento de la afiliación para presentar el Relevamiento General de Riesgos Laborales y la ART lo informará a la SRT en un plazo de 10 días.
- Las aseguradoras deberán visitar al empleador a fin de verificar el estado de cumplimiento de la normativa de salud y seguridad en el trabajo.

La implementación de Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo por parte de los empleadores, trae innumerables beneficios para la salud de los trabajadores, quienes de hecho y derecho son los beneficiarios indiscutidos de este importante “tablero de herramientas”. Los empleadores también se benefician al fijar un norte en la mejora continua y poder demostrar su compromiso con la Seguridad y Salud en el Trabajo.

Convencida de este enfoque la SRT adoptó las “Directrices sobre Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo”, de la Oficina Internacional del Trabajo-OIT a través de la Resolución SRT N°103/2005 y aprobó mediante la Resolución N°523/2007 las “Directrices Nacionales para los Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo”, las cuales fueron elaboradas con el fin de poder ayudar a las organizaciones en la implementación de Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo. Ponemos a disposición la actualización del Anexo A de la mencionada resolución.

Si bien la aplicación del modelo propuesto por la OIT no exige certificación, la Superintendencia diseñó un reglamento para el reconocimiento de implementación del sistema que se encuentra en la Resolución SRT N°1629/2007.

Se debe comprender que la prevención debe implementarse bajo un sistema de gestión que aborde, como mínimo, los siguientes puntos:

- **Evaluación:** es un reconocimiento de los peligros y riesgos presentes en los sectores y puestos de trabajo.
- **Eliminación:** de los peligros y riesgos detectados en la evaluación, mediante el reemplazo de la máquina o situación que los genera o mejora de ingeniería en el establecimiento.
- **Aislación:** de no ser posible la anulación de algunos de los riesgos, se deberá establecer un mecanismo que actúe como barrera entre los trabajadores y el riesgo.
- **Elementos de Protección Personal (EPP):** resulta indispensable la provisión de elementos de protección personal certificados para todo el personal de acuerdo a las tareas que realiza.
- **Control:** siempre que se implementen medidas en materia de Higiene y Seguridad en el trabajo se deberán implementar controles en forma periódica, lo que permitirá conocer si la medida es correcta o si es necesario continuar trabajando en la mejora.
- **Capacitación:** para todos los trabajadores en medidas de Higiene y Seguridad relacionadas con la tarea que realizan así como también en el uso de elementos de protección personal.

Para mayor información puede consultarse: <https://www.srt.gob.ar/>

B. LA PREVENCIÓN DEL IMPACTO DEL CONSUMO DE DROGAS EN EL ÁMBITO LABORAL

La problemática del consumo de alcohol y de drogas puede originarse por factores personales, familiares, sociales, por ciertas situaciones en el medio ambiente laboral, o bien por una combinación de estos elementos.

El consumo de drogas no solo repercute en la salud y el bienestar de los trabajadores, sino que también afecta políticas organizativas y de productividad del sector, ya que causa una alteración del estado de conciencia y percepción del entorno laboral que pueden poner al trabajador en situación de sufrir o propiciar algún accidente, con consecuencias que pueden ser graves para sí mismo y/o para otros trabajadores.

La eliminación del abuso de esas sustancias es un objetivo deseable que posee, dada la diversidad de causas, diversas maneras de enfocar su prevención, asistencia, tratamiento y rehabilitación. No obstante, mediante las políticas en el lugar de trabajo se obtienen los mejores resultados, tanto para los trabajadores como para los empleadores, las cuales pueden ser objeto de negociación colectiva.

El ámbito laboral es un espacio privilegiado para prevenir los consumos problemáticos de drogas e instalar y multiplicar prácticas saludables. En este ámbito, la prevención abarca toda acción para evitar que aparezca una enfermedad o problemática, y el trabajo para disminuir los impactos y consecuencias si surge. La lógica de la prevención es siempre la de actuar con anticipación, implementando respuestas tempranas a los problemas que se suscitan.

Desde la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo se busca trabajar desde un marco interdisciplinario, de manera integral, flexible para generar los recursos necesarios en los lugares de trabajo. Para ello se propone revisar condiciones y medio ambiente de trabajo, instalar la temática como un problema de salud y elaborar un programa de prevención.

Entre las principales acciones podemos señalar: asesorar a los grandes colectivos del mundo del trabajo (empresas, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil), el acompañamiento en la elaboración del programa de prevención, charlas de sensibilización, cursos de formación en prevención para dejar capacidad instalada en los espacios laborales, e informar sobre derechos, obligaciones y la importancia de incorporar el tema en la negociación colectiva de trabajo.

En la actualidad es cada vez más frecuente encontrarnos con trabajadores que consumen drogas, sean legales e ilegales, dentro o fuera del ámbito laboral impactando indefectiblemente en el lugar de trabajo. De este modo, se afecta el normal desarrollo de las tareas, generando ausentismo, cambios de conducta, accidentes y enfermedades entre otros.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) sostiene que el 70% de los usuarios de sustancias psicoactivas tienen trabajo, indicando que los factores que determinan el elevado consumo de drogas en los trabajadores pueden ser estrés, jornadas laborales demasiado prolongadas, turnos rotativos, inestabilidad, conflictividad laboral, excesiva demanda laboral, precariedad de las instalaciones.

En esta problemática los principales sujetos involucrados son los trabajadores individualmente considerados, los empleadores, el Estado, las entidades sindicales y la Aseguradora de Riesgos de Trabajo.

En la gran mayoría de los casos, cuando ocurren problemas en el ámbito laboral relacionados al consumo de drogas, la forma en que los empleadores resuelven tales situaciones es aplicando la medida disciplinaria más rigurosa. En este sentido, los empleadores suelen extinguir la relación laboral sin causa o en los términos del art. 242 de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT).

Por lo general, la causa de los despidos obedece a razones disciplinarias ya sea por la conducta del trabajador que resulta como consecuencia del consumo problemático de Drogas y/o por el consumo y/o por la tenencia de Drogas. Este accionar evidencia que el empleador no cumple con sus deberes y obligaciones laborales, abandonando al trabajador cuando más contención necesita.

El encuadre jurídico depende de cada caso en concreto ya que los problemas de salud mental del trabajador puede que no tengan relación alguna con el trabajo y que no medie culpa del trabajador o, por el contrario, puede suceder que los problemas tengan origen o relación con su trabajo.

Siguiendo el mismo orden de ideas, el empleador evade su obligación de seguridad conforme lo dispuesto por el art. 75 LCT y el deber de prevención de riesgos del trabajo.

Los consumos problemáticos pueden manifestarse como adicciones o abusos al alcohol, tabaco, drogas psicotrópicas –legales o ilegales– o producidos por ciertas

conductas compulsivas de los sujetos hacia el juego, las nuevas tecnologías, la alimentación, las compras o cualquier otro consumo que sea diagnosticado compulsivo por un profesional de la salud.

La presente problemática se relaciona con el deber de prevención a cargo del empleador, la obligación de seguridad en los términos del art. 75 LCT, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y enfermedades y accidentes inculpables.

1. MARCO LEGAL RESPECTO DEL ÁMBITO LABORAL EN ARGENTINA

El trabajador que padece un consumo problemático de sustancias psicoactivas es un sujeto de derecho. Sin perjuicio de que no existe una norma específica que regule el consumo de drogas en el ámbito laboral, existe un conjunto de normas constitucionales, internacionales y legales que coadyuvan a la protección del trabajador en el lugar de trabajo. De todas maneras, no hay que olvidarse que el trabajador sigue siendo “ciudadano” en el lugar de trabajo gozando de todos los derechos fundamentales previstos en nuestra Constitución Nacional (CN).⁴

Respecto a los Convenios de OIT ratificados por la Argentina en seguridad y prevención de riesgos, se encuentran los Convenios 155 y 187 y la Resolución 164 de la OIT. Estos Convenios, por gozar de jerarquía supralegal desde la reforma constitucional de 1994 introducida en el art 75 inc. 22, juegan un papel muy importante en relación al abordaje del consumo problemático de drogas en el ámbito laboral.

El Convenio 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores establece en el artículo 4 la política nacional que los miembros deberán formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente, siendo la misma coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo.

Esta política debe tener como objeto prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo los factores de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo. Dicha política debe ser llevada a cabo mediante los planes de acción detallados en el art. 5 del convenio siempre que afecten la seguridad y la salud de los trabajadores y el medio ambiente de trabajo.

⁴ El art. 14 CN consagra el derecho a trabajar y el 14 bis garantiza a los trabajadores “...el derecho a condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial. Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo...”. Conforme se desprende del artículo transcrito, se consagra el principio más importante del derecho laboral “principio protectorio”, protegiendo al trabajador que es la parte más débil de la relación laboral.

En el convenio se establecen funciones que deben garantizar las autoridades competentes a fin de dar efecto a la política dispuesta en el art. 4 y consagra el derecho de los trabajadores a interrumpir la realización de sus tareas frente a un peligro inminente y grave para su vida o su salud. Es importante señalar la promoción de cuestiones de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo en los distintos niveles de la enseñanza y formación.

Con respecto a las medidas que deben tomar las empresas, el convenio establece el deber de las empresas de garantizar a los trabajadores un ambiente de trabajo seguro y que no entrañe riesgo alguno para la seguridad y salud de los trabajadores, brindándole herramientas de protección. Exige a los empleadores que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los lugares de trabajo, la maquinaria, el equipo y las operaciones y procesos, sustancias químicas, factores físicos y biológicos, que estén bajo su control sean seguros y no entrañen riesgo alguno para la seguridad y la salud de los trabajadores.

En materia de sustancias psicoactivas, se detallan a continuación otros tratados internacionales ratificados por Argentina:

- Convención Única de Naciones Unidas sobre Estupefacientes (1961), modificada por el protocolo de 1972;
- Convención de Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas (1971);
- Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988);
- Estrategia Antidrogas en el Hemisferio aprobada por la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas en su Vigésimo Período Ordinario de Sesiones (Buenos Aires-octubre de 1996), (Decreto 1339/96).

Resulta de suma importancia la Ley Nacional de Salud Mental (Ley N°26.657) toda vez que considera al consumo problemático de drogas como un tema de salud mental. En este sentido, la ley considera a las personas con padecimientos mentales como sujetos de derecho, disponiendo en el artículo cuarto: *“Las adicciones deben ser abordadas como parte integrante de las políticas de salud mental. Las personas con uso problemático de drogas, legales e ilegales, tienen todos los derechos y garantías que se establecen en la presente ley en su relación con los servicios de salud”*.

Otra ley que entiende que el consumo problemático de drogas debe ser abordado como parte integrante de las políticas de salud mental es la Ley N°26.934 mediante la cual se creó el Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos.

Afortunadamente no solo la Ley de Salud Mental permite superar de cierto modo el modelo punitivo de la Ley N°23.737 de Tenencia y Tráfico de estupefacientes que tipifica, entre otras conductas, la tenencia simple, la tenencia para consumo personal y

la tenencia de estupefacientes con fines de comercialización, considerando al consumidor como un delincuente, sino también la jurisprudencia actual imperante que se inclina por la inconstitucionalidad de dicha norma y por ser contraria a los tratados internacionales ratificados por nuestro país.

Es importante que los sindicatos puedan participar en las políticas de prevención de la salud de los trabajadores. Es significativa la intervención de las asociaciones sindicales, como representantes de los trabajadores, ya que permiten que las opiniones de los trabajadores puedan influir en las decisiones empresariales relativas al diseño de políticas de prevención.

Por su parte, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) mediante la resolución 43/94 determina los exámenes médicos en materia de salud, preocupacionales, periódicos, previos a la transferencia de actividad, posteriores a ausencias prolongadas, previos a la terminación de la relación laboral que las Aseguradoras o los empleadores autoasegurados deberán realizar a los trabajadores para protegerlos de los daños que eventualmente pudieran derivar de la falta de adecuación psicofísica para desempeñar determinados puestos de trabajo o de aquellos derivados de la exposición a determinados agentes de riesgo laborales.

La obligatoriedad de los exámenes médicos exigidos por la mentada resolución de la SRT coadyuva a la protección y prevención de la salud de los trabajadores.

En cuanto a los Servicios de Higiene y Seguridad, los mismos contribuyen a eliminar o evitar las situaciones laborales que supongan una amenaza a la salud de los trabajadores, a saber: a) poder individualizar a los trabajadores que se encuentran realizando tareas bajo los efectos de drogas, informando sobre la situación; b) colabora con la reinserción del trabajador luego de que se halla sometido a los tratamientos; c) Capacita a los Comités de Seguridad respecto a los efectos del consumo problemático de drogas y la forma de prevenirlos entre otras funciones.

No resulta menor el papel que cumple el Servicio Médico en las empresas a la hora de diseñar políticas de prevención en atención a que: a) colabora en la evaluación de los efectos del consumo problemático de drogas; b) colabora con el Servicio de Seguridad e Higiene en la capacitación de los comité de seguridad; c) detecta a los trabajadores que padecen de consumo problemático de drogas e informa el problema a RRHH de la empresa, d) detecta los factores de riesgo que contribuyen al inicio o contribuyen al consumo problemático de drogas.

Retomando lo expuesto ut supra respecto a la importancia del trabajo en conjunto de los empleadores y trabajadores, un claro ejemplo de que el empleador puede cumplir

con su obligación de seguridad y deber de prevención y trabajar conjuntamente con sus dependientes, a efectos de elaborar políticas de prevención, es la Ley N°12.913 que creó los “Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo” en la provincia de Santa Fe. Los santafesinos cuentan con el primer régimen legal paritario que garantiza la participación de empleadores y trabajadores en la defensa de la salud y seguridad. Los Comités tienen por objetivo “velar y promover la protección de la vida y la salud de los trabajadores/as y el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo”.

El sistema de Comité Mixto es una forma de diálogo social y construcción colectiva mediante la cual se articula la obligación de seguridad y deber de prevención de riesgos de los empleadores y el derecho fundamental a la salud de los trabajadores. La experiencia demuestra que es de suma importancia la intervención de los trabajadores toda vez que ayudan a detectar los riesgos y cooperan en la prevención. En este contexto diseñar una política de prevención del impacto del consumo problemático de drogas en el ámbito laboral es altamente posible.

La elaboración de un programa de prevención podría incluir un protocolo de actuación y un mapa de recursos a efectos de saber la forma de proceder y ante quién cuando se presente un caso de consumo problemático de drogas.

Para poder llevar a cabo este tipo de acciones preventivas, el empleador podría armar un equipo de trabajo específico para abordar la temática de un modo consensuado, conocer las características de la población (edades, género, problemática prevalente), detectar factores riesgo y factores de protección, establecer objetivos a corto y largo plazo, pensar actividades precisas, como ser recreativas y evaluar los resultados.

El consumo problemático de drogas puede ser abordado como un accidente o enfermedad profesional o un accidente o enfermedad inculpable.

La Ley N°26.773 pone particular énfasis en la reparación de daños derivados de accidentes y enfermedades profesionales relacionadas con reparaciones dinerarias sin mencionar ningún tipo de política de prevención, a diferencia de la Ley N°24.557⁵ que

⁵ En relación a los accidentes de trabajo, la Ley N°24.557 art. 6 Ap. 1 dispone: “Se considera accidente de trabajo a todo acontecimiento súbito y violento ocurrido por el hecho o en ocasión del trabajo, o en el trayecto entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo, siempre y cuando el damnificado no hubiere interrumpido o alterado dicho trayecto por causas ajenas al trabajo. El trabajador podrá declarar por escrito ante el empleador, y éste dentro de las setenta y dos (72) horas ante el asegurador, que el itinere se modifica por razones de estudio, concurrencia a otro empleo o atención de familiar directo enfermo y no conviviente, debiendo presentar el pertinente certificado a requerimiento del empleador dentro de los tres (3) días hábiles de requerido”.

tiene como objetivo abordar los riesgos del trabajo y especialmente reducir la siniestralidad laboral a través de la prevención. La ley contempla a los accidentes ocurridos por el hecho o en ocasión del trabajo y el accidente in itinere.

En otro orden de ideas, el consumo problemático de sustancias psicoactivas, considerado como un tema de salud mental en los términos del art. 4 de la Ley Nacional de Salud Mental, podría ser abordado una enfermedad profesional por las razones que se desarrollan a continuación.

La OIT sostiene⁶ que “los problemas relacionados con el consumo de alcohol y de drogas deberían considerarse como problemas de salud y, por consiguiente, tratarse, sin discriminación alguna, como cualquier otro problema de salud en el trabajo y quedar dentro del alcance de los servicios de salud (públicos o privados), según corresponda”.

Entre los factores de riesgos que podrían llevar al trabajador a padecer un consumo problemático de drogas se encuentran los procesos técnicos y métodos productivos utilizados por el empleador, la presión del trabajo, la organización del sistema productivo, las condiciones y medio ambiente de trabajo inadecuadas, los productos industriales, la precariedad de las instalaciones, la falta de asignación de tareas, la incertidumbre de no conservar el trabajo, entre otros factores.⁷

La reforma introducida por el Decreto 1278/2000 disminuyó la rigidez del listado cerrado de enfermedades profesionales; con la admisión de cobertura de enfermedades no listadas, el listado puede ser calificado ahora de abierto.

Conforme lo dispuesto por el art. 40 ap. 3 de la Ley N°24.557 establece que los listados de enfermedades deberán confeccionarse teniendo en cuenta la causa directa de la enfermedad en relación con las tareas cumplidas por el trabajador y por las condiciones y medio ambiente de trabajo. Entonces, a efectos de reclamar la reparación de una enfermedad profesional, sería necesario que la enfermedad se encuentre en el listado y que la misma se encuentre vinculada al agente de riesgo que la ocasionó.

De este modo, el apartado 2 del art. 6 de la Ley N°24.557 coarta el derecho del trabajador que padece de un consumo problemático de drogas de obtener una reparación siendo que el daño que sufre tiene su origen en el trabajo realizado, dejándolo sin protección legal.

⁶ OIT. Tratamiento de cuestiones relacionadas con el alcohol y las drogas en el lugar de trabajo. Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT. Ginebra, 1996

⁷ El apartado 2 inc. a) del art. 6 de la Ley N°24.557 establece “Se consideran enfermedades profesionales aquellas que se encuentran incluidas en el listado que elaborará y revisará el Poder Ejecutivo, conforme al procedimiento del artículo 40 apartado 3 de esta ley. El listado identificará agente de riesgo, cuadros clínicos, exposición y actividades en capacidad de determinar la enfermedad profesional.

Las enfermedades no incluidas en el listado, como sus consecuencias, no serán consideradas resarcibles, con la única excepción de lo dispuesto en los incisos siguientes:

2 b) Serán igualmente consideradas enfermedades profesionales aquellas otras que, en cada caso concreto, la Comisión Médica Central determine como provocadas por causa directa e inmediata de la ejecución del trabajo, excluyendo la influencia de los factores atribuibles al trabajador o ajenos al trabajo.”.

Sin embargo, el trabajador podría reclamar el resarcimiento de la enfermedad solicitando la declaración de inconstitucionalidad del apartado 2 del art. 6 LRT en tanto es *“irrazonable [...] en cuanto niega la reparación del daño”*⁸.

Al celebrarse el contrato de trabajo, el trabajador pone a disposición del empleador su fuerza de trabajo a cambio de una remuneración. Cuando el trabajador pierde su capacidad laborativa por padecer consumo problemático de drogas, impidiéndole la prestación del servicio en forma temporaria o permanente como consecuencia de una enfermedad inculpable, se suspende la prestación laboral pero se mantiene el derecho del trabajador de continuar percibiendo su remuneración y manteniendo su obra social por el plazo de 3, 6 o 12 meses dependiendo la antigüedad y cargas de familia del trabajador.

Este deber del trabajador que padece consumo problemático de drogas constituye una condición a efectos de que pueda acceder a la protección legal. De todos modos aclara que la enfermedad puede ser luego inequívocamente acreditada teniendo en cuenta su carácter y gravedad.

Entonces, para el caso en que el trabajador que padece de un consumo problemático de drogas no se encuentre en condiciones de retomar tareas luego de haber gozado de la licencia paga en los términos del art. 208 LCT, puede conservar su contrato de trabajo sin goce de sueldo por un plazo máximo de un año mientras que continúa su tratamiento.

El consumo problemático de drogas puede ser abordado como un accidente o enfermedad profesional o un accidente o enfermedad inculpable.

Como se mencionó ut supra, es habitual que frente a situaciones de consumo problemático de drogas por parte de los trabajadores ya sea en el lugar de trabajo o fuera de él, impactando en el mundo laboral, los trabajadores sean pasibles de tratos discriminatorios y estigmatizados como si fuesen delincuentes, en lugar de considerarse el consumo problemático de drogas como un problema de salud mental. Los arts. 14 bis, 16 y 43 de la Constitución Nacional establecen el principio de no discriminación. En igual sentido, lo hacen los convenios y declaraciones de derechos humanos incorporados en el art. 75 inc. 22 por la reforma de 1994, como ser la Declaración Universal de Derechos Humanos, Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, entre otras.

⁸ Vázquez Vialard, Antonio, Aspectos fundamentales de la Ley sobre Riesgos del Trabajo (N° 24.557), en T. y S.S. 1995-744.

En la LCT no existe una norma que prohíba específicamente despedir a trabajadores que padecen una enfermedad; en ella se podría incluir el consumo problemático de drogas.⁹

La OIT, en su repertorio de recomendaciones prácticas relativas al alcohol y las drogas en el lugar de trabajo, sostuvo que “los trabajadores que quieran recibir tratamiento y rehabilitación para sus problemas relacionados con el consumo de alcohol o de drogas no deberían ser objeto de discriminación por parte del empleador y deberían gozar de la seguridad del empleo usual y de las mismas oportunidades de traslado y ascenso profesional que sus colegas”.

Ante la situación de un trabajador que presenta consumo problemático de drogas el empleador puede llegar a adoptar diferentes posturas. Por un lado, el empleador puede disponer el despido con causa o sin causa de un trabajador que padece de consumo problemático de drogas sin reconocer que se trata de un problema de salud mental, no abordándolo como una enfermedad inculpable en los términos del art. 208 LCT o como un accidente de trabajo o enfermedad profesional dependiendo de cada caso en concreto. Por otro lado y en relación a las enfermedades inculpables, el empleador puede reconocerle tal enfermedad al trabajador que padece consumo problemático de drogas pero extinguir la relación laboral en los términos del 3er y 4to párrafo del art. 212 de la LCT.

En todos los casos antes mencionados el despido se puede calificar de discriminatorio y arbitrario, dejando desprotegido al trabajador sin empleo y cobertura social cuando más lo necesita.

La Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo ofrece información sobre el tema. Se sugiere consultar el siguiente sitio web: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/didal>.

C. DISCAPACIDAD

Según el informe mundial sobre la discapacidad realizado por el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el año 2011, más de mil millones de personas vive en todo el mundo con alguna forma de discapacidad, lo que supone alrededor de un 15% de la población mundial, o 1 de cada 7 personas; de ellas casi 200 millones experimentan dificultades considerables en su funcionamiento. Se calcula que unos 93 millones de niños (esto es, 1 de cada 20 personas de menos de 15 años, viven con una discapacidad entre moderada y grave).

⁹ De todos modos, el art. 17 LCT consagra el principio de no discriminación, el cual establece expresamente: “Por esta ley se prohíbe cualquier tipo de discriminación entre los trabajadores por motivo de sexo, raza, nacionalidad, religiosos, políticos, gremiales o de edad”. Asimismo, el art. 81 LCT establece la “Igualdad de trato” al disponer expresamente “El empleador debe dispensar a todos los trabajadores igual trato en identidad de situaciones. Se considerará que existe trato desigual cuando se produzcan discriminaciones arbitrarias fundadas en razones de sexo, religión o raza, pero no cuando el diferente tratamiento responda a principios de bien común, como el que se sustente en la mayor eficacia, laboriosidad o contracción a sus tareas por parte del trabajador”.

De esa cifra, 140 millones se encuentran en América Latina. Según el censo de población realizado en el 2011 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) el porcentaje en la República Argentina es del 12,9%.

La discapacidad afecta mayormente a las mujeres, las personas de edad y los pobres. Los niños de familias pobres, las poblaciones indígenas y los grupos étnicos minoritarios también presentan mayor riesgo de padecer discapacidad. Es una cuestión de derechos pues las personas con discapacidad suelen ser objeto de estigmatización y discriminación. Por lo tanto es una prioridad para el desarrollo, porque genera pobreza y, a su vez, la pobreza genera más discapacidad. Según el Informe Mundial sobre la Discapacidad, la prevalencia de discapacidades es mayor en los países de ingresos bajos que de los ingresos altos, y solamente el 3% tiene acceso a servicios de rehabilitación.

En América Latina las perspectivas institucionales y las respuestas programáticas no siempre han ido de la mano con la evolución de la política global. Los datos sobre la prevalencia de discapacidades en los países de América Latina no son comparables y varían ampliamente debido a diferencias de ponderación.

La falta de información y la falta de una comunidad receptiva, abierta y técnicamente preparada para las diferencias -en donde incluimos a las instituciones de y para personas con discapacidad- contribuyen a que los datos obtenidos siempre concluyan en una necesidad urgente de normalización de criterios y un conocimiento más acabado que el que encierra la palabra "accesibilidad": en el estado actual de cosas, la noción de accesibilidad se limita, por lo general, a la persona usuaria de una silla de ruedas. Esto es una barrera social. Entonces, se debe abordar el problema desde un ángulo distinto: la persona como sujeto activo dentro del medio físico y no desde la visión asistencialista y contenedora que propone el caduco modelo reduccionista médico.

1. COMPRENDER LA DISCAPACIDAD. INTRODUCCIÓN

La discapacidad es parte de la condición humana. Casi todas las personas tendrán una discapacidad temporal o permanente en algún momento de sus vidas, y quienes sobrevivan y lleguen a la vejez experimentarán cada vez más dificultades de funcionamiento. La mayoría de los grupos familiares tiene algún integrante con discapacidad, y muchas personas asumen la responsabilidad de apoyar y cuidar a sus parientes y amigos con discapacidad. En cada época se ha enfrentado la cuestión moral y política de encontrar la mejor forma de incluir y apoyar a las personas con discapacidad. Este problema se agudizará a medida que cambien las características demográficas de las sociedades y aumente la cantidad de personas que llegan a la vejez.

Las respuestas a la discapacidad se han modificado desde la década de 1970, motivadas principalmente por la propia organización de las personas con discapacidad y la creciente tendencia a considerar la discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Históricamente se había tratado a las personas con discapacidad con

soluciones que las segregaban, como las instituciones residenciales y escuelas especiales. Pero, en la actualidad, la política ha cambiado y se ha optado por la inclusión en la comunidad y en la educación, y las soluciones orientadas al componente médico han dado lugar a enfoques más interactivos que reconocen que la discapacidad en las personas se origina tanto en los factores ambientales como en el cuerpo. Las iniciativas nacionales e internacionales, como las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, han incorporado los derechos humanos de las personas con discapacidad, lo cual culminó con la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) en el año 2006.

2. CONCEPTUALIZACIÓN Y TIPOS DE DISCAPACIDAD

La discapacidad es compleja, dinámica, multidimensional y objeto de discrepancia. En las últimas décadas, el colectivo de personas con discapacidad, junto con numerosos investigadores de las ciencias sociales y de la salud, ha identificado la función de las barreras sociales y físicas presentes en la discapacidad. La transición que implicó pasar de una perspectiva individual y médica a una perspectiva estructural y social ha sido descrita como el viraje desde un “modelo médico” a un “modelo social”.

El modelo médico y el modelo social a menudo se presentan como dicotómicos, pero la discapacidad debería verse como algo que no es ni puramente médico ni puramente social: las personas con discapacidad a menudo pueden experimentar problemas que derivan de su condición de salud. Se necesita un enfoque equilibrado que le dé el peso adecuado a los distintos aspectos de la discapacidad. El manejo de la temática requiere la actuación social y es responsabilidad colectiva de la sociedad, hacer las modificaciones ambientales necesarias, para propiciar una participación plena de las personas con discapacidad en todas las áreas de la vida social.

La disyuntiva se sitúa, por lo tanto, en el nivel de las actitudes y de la ideología, y requiere cambios sociales, los cuales se transforman en el nivel político en una cuestión de derechos humanos.

La integración de estos dos modelos –médico y social– permite la integración de las diferentes dimensiones del funcionamiento humano, permitiendo obtener una visión coherente e integral desde las diferentes dimensiones de la salud, con una perspectiva biológica, individual y social: “enfoque bio-psicosocial”.

La discapacidad se conceptualiza con un término genérico que incluye las deficiencias de funciones y/o estructuras corporales, limitaciones en las actividades y restricciones en la participación, y se refiere a los aspectos negativos de la interacción entre una persona (que tiene una condición de salud) y los factores contextuales de esa persona (factores ambientales y personales).

Este concepto nos es señalado por la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud (CIF).

En síntesis, la discapacidad puede ser descripta a tres niveles:

- **Cuerpo:** alteración de las funciones y estructuras corporales.
- **Persona:** limitación de las actividades medidas como capacidad.
- **Sociedad:** restricciones de la participación medidas como desempeño.

Es importante tener en cuenta así también los factores contextuales: ambientales y personales.

Tipos de discapacidad

- **Discapacidad sensorial:** visual: está relacionada con una deficiencia del sistema de la visión que afecta la agudeza visual, campo visual, motilidad ocular, visión de los colores o profundidad, afectando la capacidad de una persona para ver. La misma puede ser total o parcial. Auditiva: es la pérdida auditiva en mayor o menor grado, yendo desde la sordera profunda a la leve o moderada (hipoacusia).
- **Discapacidad física:** la discapacidad física se puede definir como la resultante de una deficiencia física o visceral que posee la persona que, al interactuar con el entorno, ve limitado su desempeño motor. Se entiende por visceral a las deficiencias en las funciones y estructuras corporales de los sistemas cardiovascular, hematológico, inmunológico, respiratorio, digestivo, metabólico, endocrino y genitourinario que limitan la realización de tareas o acciones en un contexto normalizado. Por su lado, la Normativa del Servicio Nacional de Rehabilitación en cuanto a la discapacidad motriz establece los criterios para la certificación de la discapacidad motriz, que comprende la valoración de las Funciones y Estructuras corporales, Actividad y Participación y Factores Contextuales, que incluyen los factores personales y ambientales.
- **Discapacidad mental:** según la Ley Nacional de Salud Mental N°26.657, “se reconoce a la salud mental como un proceso determinado por componentes históricos, socio-económicos, culturales, biológicos y psicológicos, cuya preservación y mejoramiento implica una dinámica de construcción social vinculada a la concreción de los derechos humanos y sociales de toda persona”. La Discapacidad con Deficiencia Mental (Discapacidad Psicosocial) se define como un término global que hace referencia a las deficiencias en los procesos cognitivos, afectivos y/o del comportamiento en las estructuras del sistema nervioso, y en las limitaciones que presente el individuo al realizar una tarea o acción en un contexto/entorno normalizado, tomando como parámetro su capacidad o habilidad real sin que sea aumentada por la tecnología o dispositivos de ayuda o de terceras personas.
- **Discapacidad intelectual:** según la AAIDD (American Association on Intellectual and Developmental Disabilities): “Es una discapacidad caracterizada por limitaciones significativas en el funcionamiento intelectual y en la conducta adaptativa que

se manifiesta en habilidades adaptativas conceptuales, sociales, y prácticas”. Es decir, implica una limitación en las habilidades que la persona aprende para funcionar en su vida diaria y que le permiten responder en distintas situaciones y en lugares (contextos) diferentes. La discapacidad intelectual se evidencia cuando una persona con limitaciones significativas interactúa con el entorno. Por tanto, depende tanto de la propia persona como de las barreras u obstáculos que tiene el entorno. Según sea un entorno más o menos facilitador, la discapacidad se expresará de manera diferente. A las personas con discapacidad intelectual les cuesta más que a los demás aprender, comprender y comunicarse. La discapacidad intelectual generalmente es permanente, es decir, para toda la vida, y tiene un impacto importante en la vida de la persona y de su familia. Por otra parte, la deficiencia intelectual —es un término que reemplaza al de *retraso mental*— se origina antes de los 18 años y constituye una parte integrante de la diversidad humana.

3. LA DISCAPACIDAD Y LOS DERECHOS HUMANOS

La discapacidad es una cuestión de derechos humanos debido a las siguientes razones:

- Las personas con discapacidad sufren la desigualdad; por ejemplo, cuando se les niega o retacea el acceso a la atención de salud, empleo, educación o participación política a causa de su discapacidad.
- Las personas con discapacidad están sujetas a que se viole su dignidad; por ejemplo, cuando son objeto de violencia, abuso, prejuicios o falta de respeto a causa de su discapacidad.
- A algunas personas con discapacidad se les niega la autonomía; por ejemplo, cuando se las somete a una esterilización involuntaria, cuando se las interna en instituciones contra su voluntad, o cuando se las considera incapaces desde el punto de vista legal a causa de su dignidad.

4. MARCO LEGAL. CONSTITUCIÓN NACIONAL. CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (PCD). SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL AL DISCAPACITADO (1981)

Los derechos de las PCD están garantizados por el texto de la Constitución Nacional, por algunos tratados internacionales de derechos humanos incluidos explícitamente en el articulado constitucional y por otros convenios internacionales que fueron firmados por el Poder Ejecutivo y aprobados por el Congreso mediante leyes nacionales.

Constitución Nacional

La reforma constitucional de 1994, desde la perspectiva de los derechos humanos, realiza el gran aporte de incorporar en el art. 75, inc. 22, una serie de tratados internacionales de derechos humanos que pasan a formar parte de ella y, en consecuencia, se convierten en ley suprema. Muchos de ellos, aun cuando no se refieren explícitamente a las personas con discapacidad, resguardan sus derechos.

Además, la Constitución Nacional le otorga al Congreso el mandato de “legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto a los niños, las mujeres, los ancianos y **las personas con discapacidad**” (Constitución Nacional, art. 75, inc. 23). De modo que las PCD forman parte de los grupos considerados vulnerables que requieren una particular atención de la legislación positiva.

Otro aspecto de la Constitución argentina que es necesario resaltar es el recurso de amparo que se instituye entre los nuevos derechos y garantías en el capítulo II: “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contar todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidas por esta constitución, un tratado o una ley” (art. 43).

Convención sobre los derechos de las PCD

La CDPCD, ratificada por el Congreso de la Nación en mayo de 2008, es ante todo un tratado de derechos humanos que tiene por objeto “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente” (art. 1).

La convención adopta claramente un lenguaje de derechos, establece obligaciones a los Estados parte e instituye garantías para su cumplimiento. Los programas de desarrollo deben estar sujetos a vigilancia y evaluación, de manera que las PCD puedan recurrir a los remedios legales previstos en caso de que se viole un derecho reconocido.

Se trata de una convención de tipo mixto o integral, que aborda la protección contra la discriminación y provee herramientas orientadas a que el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad se aplique en cada derecho o área particular (Palacios, 2008).

La CDPCD contiene una serie de derechos sustantivos (educación, salud, empleo), pero éstos son abordados desde la perspectiva y la fórmula de la no discriminación, utilizando las herramientas del derecho antidiscriminatorio. No se buscó crear nuevos derechos, sino asegurar la aplicación del principio de no discriminación en cada uno de los derechos, de manera transversal a todo el texto.

Para la Convención, las PCD “incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás (art. 1). Aunque, en parte, mantiene el marco conceptual del modelo biomédico definiendo la discapacidad desde la deficiencia, la CDPCD adopta con claridad y contundencia un enfoque dinámico que permite adaptaciones a lo largo del tiempo y diversos entornos socioeconómicos, y hace hincapié en que lo que provoca la situación de discapacidad es la interacción con diversas barreras. Esto implica que la remoción de las barreras supone superación de la limitación o el impedimento (Rosales, 2008).

Los principios generales definidos en el art. 3 informan al resto del articulado y es a partir de ellos que debe interpretarse y aplicarse la Convención. Ellos son:

- a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;
- b) La no discriminación;
- c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;
- d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humana;
- e) La igualdad de oportunidades;
- f) La accesibilidad;
- g) La igualdad entre el hombre y la mujer;
- h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y su derecho a preservar su identidad.

Al ratificar esta convención, los Estados parte se obligan a abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con ella; a adoptar medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad; y a la adopción de medidas legislativas, administrativas, de políticas o programas orientados a hacer efectivos los derechos de las PCD.

La convención establece una serie de derechos que constituyen un núcleo normativo interrelacionado y que, sin perjuicio de su autonomía dentro del articulado, pueden ser agrupados en cinco ámbitos genéricos (Palacios, 2008):

- 1) Derechos de igualdad
- 2) Derechos de protección en situaciones de especial vulnerabilidad
- 3) Derechos de libertad y autonomía personal
- 4) Derechos de participación
- 5) Derechos sociales básicos

Sistema de Protección Integral al Discapacitado (1981)

La Ley N°22.431, que lleva el nombre de Sistema de Protección Integral de los discapacitados, tiene como objetivos:

- **Asegurar:** la atención médica, la educación y la seguridad social.
- **Conceder:** franquicias y estímulos.
- **Neutralizar:** las desventajas.

Los sectores involucrados son salud, educación, trabajo, transporte, accesibilidad y seguridad social.

A los actores responsables se los puede denominar **participación comunitaria**, y son el Estado, los efectores de Salud, ONGs y la ciudadanía.

Cabe destacar que en el art. 2 de la ley refiere a la acreditación de la discapacidad bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud de la Nación; en su art. 3 define el concepto de discapacidad.

El Certificado Único de Discapacidad (CUD) representa una política pública inclusiva, ante la cual se unifican los criterios de certificación a nivel país. El objetivo del CUD es permitir alcanzar la adecuada inmediatez que debe existir entre los beneficios instituidos por la ley y cada ciudadano que los necesita.

El CUD es un acto voluntario y de características no limitantes, es un facilitador para que los derechos de las Personas con Discapacidad sean más accesibles, y por sobre todas las cosas es un Política Pública.

5. LA DISCAPACIDAD Y EL TRABAJO

6. Hoy en día, el trabajo es considerado un derecho humano fundamental. Toda persona debería tener la libertad de elegirlo, en condiciones equitativas y satisfactorias, y la oportunidad de ganarse la vida percibiendo una remuneración digna, con protección social y derecho de sindicación. Según la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se reconoce el derecho al trabajo, y los Estados deben salvaguardar y promover el ejercicio del derecho, incluso para personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes. En este sentido, la Convención prohíbe toda forma de discriminación, obliga a proteger los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones, asegura que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales, permite que tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, alentando las oportunidades de empleo.

La discapacidad en el empleo público

La incorporación de la temática de discapacidad en el empleo público tiene como objetivo primordial generar los mecanismos tendientes a facilitar el ejercicio de ese derecho. El desafío, entonces, consiste en dar respuestas adecuadas a los requerimientos que surjan con el incremento de ingresantes con algún tipo de discapacidad. Es decir, generando un sistema de apoyos para que puedan ingresar, permanecer y desarrollar adecuadamente su carrera en los organismos públicos. La Convención afirma que las personas con discapacidad puedan trabajar en el sector público, y se debe velar para que se realicen los ajustes razonables en el lugar de trabajo y con estrategias de diseño universal. Por “ajustes razonables” se entiende las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Mientras que el “diseño universal” se entiende como el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. No obstante, no excluye que los grupos particulares de personas con discapacidad cuenten con asistencia técnica cuando lo requieran.

En síntesis, se destaca que a partir de actividades de capacitación y de concientización, se intenta:

- Vencer los miedos internos que tenemos de relacionarnos con personas con discapacidad.

- Empatizar con su realidad diaria.
- Propiciar una cultura de la inclusión, donde educación, accesibilidad y trabajo sean los ejes fundacionales de un cambio de mirada social, en el cual el principal actor es la persona con discapacidad como Sujeto de Derecho y no de Asistencia.

Los gremios o sindicatos están conformados por trabajadores que desarrollan una misma profesión, oficio o actividad y, como toda organización, suele estar regida por un estatuto o convenio, que le da entidad para poder desarrollar sus acciones en defensa de sus derechos.

Es por ello que se considera que deben potenciar el conocimiento de la temática de la discapacidad en estos ámbitos, destacar la importancia del cumplimiento del cupo laboral para personas con discapacidad, y la igualdad de oportunidades y de trato.

Para conocer más detalles sobre la actividad de la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo contactarse con el área: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/discapacidad>

D. TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO Y DIVERSIDAD SEXUAL

En este punto mencionamos en primer lugar algunos conceptos vinculados a la equidad de género y la igualdad de oportunidades y hacemos mención a las políticas de esta cartera y, en segundo lugar, consideramos la diversidad sexual en el ámbito laboral. El mercado laboral actual requiere un trabajo digno, sin discriminación por género, orientación sexual y/o identidad o expresión de género. En este sentido son importantes los aportes realizados desde la OIT al respecto.

1. LA MUJER EN EL MUNDO DEL TRABAJO

La desigualdad entre mujeres y hombres persiste en los mercados laborales mundiales, en lo que respecta a las oportunidades, al trato y a los resultados. La brecha de género en las tasas de empleo y de participación en la fuerza de trabajo apenas se ha reducido. Entre 1995 y 2015, la tasa mundial de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo cayó del 52,4 al 49,6 por ciento. Las cifras correspondientes a los hombres fueron del 79,9 y del 76,1 por ciento, respectivamente. Son las mujeres jóvenes las que se enfrentan al mayor riesgo de desempleo: las mujeres tienen más probabilidades de estar desempleadas que los hombres, y las tasas mundiales de desempleo son del 5,5 por ciento en el caso de los hombres y del 6,2 por ciento en lo que respecta a las mujeres.

Diversos estudios de organismos internacionales sostienen que, desde el punto de vista macroeconómico, una mayor participación de la mujer en la actividad puede impulsar el ritmo de incremento del PIB, elevar el crecimiento potencial y compensar la caída de la población activa. Es verdad que el crecimiento económico es un elemento

necesario para poder ofrecer a las mujeres las oportunidades de inclusión necesarias, pero según estos organismos internacionales, la participación de la mujer en el mercado laboral es parte de la ecuación de crecimiento, productividad y estabilidad.

Según un documento de trabajo de los técnicos del Fondo Monetario Internacional (FMI) titulado “Las mujeres, el trabajo y la economía: beneficios macroeconómicos de la equidad de género”, el crecimiento potencial de Japón podría aumentar un cuarto de punto anual solo con que la tasa de participación femenina en el mercado laboral alcanzara la media de los países del G-7 (Estados Unidos, Alemania, Canadá, Reino Unido, Francia, Italia y Japón). Así, el PBI per cápita aumentaría de forma permanente un 4% y en otros países como Estados Unidos (un 5%) y Japón (un 9%).

En Argentina, el MTEySS a través de un Informe de la Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales de septiembre de 2017, señaló que la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo de la República Argentina ha crecido significativamente del 36,8% en 1990 al 48,1% en el primer trimestre de 2017.

Si bien las mujeres representan la mitad de la población, su tasa de empleo sigue siendo más baja que la de los varones: 43,1% para las mujeres y 66,3% para los varones según datos de la EPH 2017. Son numerosos los hogares donde las mujeres son el principal sustento económico, ya sea por tratarse de hogares monoparentales o por ser la mujer el principal ingreso frente a un varón ocupado o subocupado o en hogares en que el ingreso de ambos es imprescindible para el sostén.

Las características de la participación de mujeres en el mercado de trabajo determinan su acceso y permanencia en las ocupaciones y eso se refleja en la brecha de ingreso entre varones y mujeres. En general la concentración de mujeres en el grupo de menores ingresos puede explicar la percepción de ayudas económicas en este grupo.

Para una mejor comprensión de estos cambios, incluimos a continuación una primera conceptualización vinculada a la temática.

¿Qué es el género? El sexo se refiere al conjunto de características físicas, biológicas y corporales con las que nacemos; son naturales y esencialmente inmodificables. No determina, necesariamente, sus comportamientos. Se asocia, principalmente, a la procreación, dado que es un hecho biológico que las mujeres den a luz. El género, en cambio, como categoría social, nos permite ver que los roles sociales de los varones y de las mujeres no son producto de un determinante biológico, sino, ante todo, construcciones sociales con una base material sobre la que se instalan diferentes formas de simbolización de la diferencia sexual. Por ejemplo, es socialmente aprendido que las mujeres son las que se encargan del cuidado de los hijos.

¿Qué son los roles de género? Los roles o papeles de género son comportamientos aprendidos en una sociedad, comunidad o grupo social dado, donde sus miembros están condicionados para percibir como masculinas o femeninas ciertas actividades, tareas y responsabilidades. En medida decisiva responden a la división sexual del trabajo, según la cual las mujeres se concentran en el ámbito de la reproducción o doméstico (y, también en determinadas actividades y puestos dentro del trabajo remunerado

vinculados a este ámbito) y los varones en el ámbito de la producción; generándose por esto, sistemáticamente diferencias laborales y salariales en detrimento de las mujeres. Por lo tanto, el concepto indica la presencia, en todas las sociedades, de una inserción diferenciada de varones y mujeres en la división del trabajo existente en los espacios de la reproducción y en los de la producción social.

¿Qué es la transversalización de género? Es una forma de mirar las relaciones sociales en general, que permite identificar condicionamientos de género, revisarlos y modificarlos. En la actualidad, la abrupta caída de la tasa de fecundidad, los altos índices de divorcios y familias monoparentales, las tasas de actividad laboral o el aumento de la presencia femenina en estudios y profesiones etiquetadas como masculinas muestran la irrupción de un grupo cada vez más numeroso de mujeres, que ha modificado los roles y estereotipos de género prescritos tradicionalmente. Sin embargo, la amplia y paulatina incorporación de mujeres a la población activa, registrada desde la segunda mitad del siglo XX, no ha cambiado sustantivamente la estructura jerárquica característica de las relaciones de género en las sociedades. La mayor presencia masculina en el ámbito laboral continúa mediante mecanismos de segregación, en virtud de los cuales la división del trabajo no se basa ni en las potencialidades individuales ni tampoco en la libre voluntad de las personas, sino en una situación generalizada de desigualdad social de las mujeres con respecto a los varones.

La integración de la mirada de género en la totalidad de los programas sociales quedó establecida como estrategia global para avanzar hacia la equidad en la Plataforma de Acción adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Pekín en 1995. Dicha plataforma resaltaba la necesidad de garantizar que la igualdad entre los géneros sea un objetivo primario en todas las áreas del desarrollo social. Así se comienza a expandir el concepto de “gender mainstreaming” o transversalización de género. Mainstreaming es un término que designa la integración de las políticas específicas en materia de igualdad de oportunidades en las políticas generales, de tal forma que el principio de igualdad se constituya en su eje vertebrador. La transversalización es algo más que aumentar la participación de las mujeres. Implica incorporar la experiencia, el conocimiento y los intereses de las mujeres y de los varones en los diseños y acciones de las políticas públicas.

¿A qué llamamos corresponsabilidad laboral y familiar? Tradicionalmente, las mujeres no han participado en el ámbito laboral y económico del mismo modo que lo han hecho los varones. Contrariamente, se observa que a lo largo de la historia se han reproducido determinados rasgos en relación a la situación laboral de ambos sexos que ocasionan diferencias laborales importantes. Mujeres y varones no ocupan el tiempo de la misma forma ni realizan las mismas tareas: el rasgo básico reside en que el trabajo reproductivo y doméstico recae fundamentalmente en las mujeres, mientras que el productivo atañe a los varones. Esta situación va asociada al concepto de tiempo de trabajo, que incluye tanto el trabajo remunerado (para el mercado), usualmente de los varones, como el no remunerado (para el cuidado de la familia y las tareas domésticas), por lo general asumido como responsabilidad de las mujeres. Por otro lado, las mujeres que acceden al mercado laboral tampoco lo hacen en las mismas condiciones que los varones, sino que las personas de uno y otro género trabajan en diferentes

sectores y tareas: no ocupan los puestos directivos de una forma equitativa y no perciben los mismos salarios por el trabajo realizado. Estas situaciones repercuten directamente sobre la situación económica y social de las mujeres e incluso en su estado físico y emocional, es decir, en su estado de salud. La sobrecarga de responsabilidades familiares está al pie de las discriminaciones y desventajas que ellas experimentan en el mercado de trabajo. Básicamente se manifiestan a través de:

- Mayores dificultades para insertarse laboralmente: se expresa en una menor tasa de participación laboral y mayores tasas de desempleo;
- Menos oportunidades, producto de la segregación laboral: la gama de ocupaciones disponibles o las posibilidades de ascenso están más restringidas para ellas;
- Menores ingresos, como resultado de la discriminación salarial y la menor valoración de las ocupaciones en que se concentran las mujeres;
- Mayor informalidad: se manifiesta en una sobrerrepresentación de las mujeres en la economía informal y en empleos sin protección social.

El Convenio 156 de la OIT sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras establece que cada Estado debe incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales. Este convenio se aplica a los trabajadores y a las trabajadoras con responsabilidades hacia los hijos y otros miembros de sus familias, a su cargo, cuando tales responsabilidades limiten sus posibilidades de prepararse para la actividad económica, ingresar, participar y progresar en ella.

Un cambio importante en nuestra sociedad ha sido el avance en la igualdad entre mujeres y varones. Mayor presencia de las mujeres en los diversos campos de la actividad humana y acciones emprendidas y dirigidas específicamente a las mujeres han originado esa diferencia. No obstante, todo esto no ha conseguido incidir de manera sustantiva en los contenidos estructurales de la desigualdad y la discriminación en función del género. Creemos necesario en este punto lograr que los dirigentes y delegados sindicales puedan bregar por los **derechos, representación y equidad de género en las negociaciones colectivas y por que se valide el cupo femenino en las comisiones negociadoras.**

Según menciona la Ley N°25.674 de 2002 –conocida como “Ley de Cupo sindical femenino”– es una “medida de acción positiva o afirmativa” en tanto instrumento de corrección de desigualdades en Argentina. Esta ley busca garantizar la presencia de mujeres en cargos electivos, como mínimo un 30%, y la participación de las mismas en las comisiones negociadoras.

Un Informe del MTEySS (2017) sostiene que en las ramas de actividad con menores tasas de empleo femenino no hay mujeres ocupando cargos en las comisiones directivas. Por ejemplo, transporte de pasajeros, metalúrgicos o madereros, entre otros.

Aunque el sentido común indica que un incremento de las mujeres en el mercado laboral, implicaría un aumento de las mismas en los sindicatos y en la cúpula sindical, la realidad no da muestra de ello. Es un largo camino a transitar no solamente por los sindicatos, sino por las empresas y también en el Estado.

Para conocer más detalles sobre la actividad de la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo contactarse con el área: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/igualdad>

2. DIVERSIDAD SEXUAL

Existen a nivel mundial numerosas iniciativas destinadas a promover la diversidad en la fuerza de trabajo, con obligaciones por parte de los empleadores de promover y cumplir los principios fundamentales de igualdad y respeto del derecho de inclusión de todas las personas en el lugar de trabajo, a través de la aplicación de políticas específicas destinadas a potenciar entornos de trabajo integradores. Los sindicatos se han ido plegando a estas iniciativas y propiciando el tratamiento de estos temas para evitar todo tipo de prejuicios y discriminación contra grupos minoritarios en el ámbito laboral.

Durante los últimos años en la Argentina se han implementado leyes y políticas para eliminar la discriminación hacia las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexs (todos ellos agrupados en la sigla LGBTI) y existe un compromiso por parte del Estado de fomentar iniciativas que incluyan estrategias para promover y garantizar a estas personas el acceso a sus derechos fundamentales, incluido el derecho a la salud y un empleo digno. Complementando la conceptualización realizada al inicio de este módulo, es interesante plantearnos algunas consideraciones.

a. ¿Por qué es tan importante tener en cuenta que el género se construye y que cambia en diferentes épocas y lugares?

Porque, muchas veces, las expresiones y los roles de género se convierten en rígidas pautas a seguir que impiden o limitan las posibilidades, ganas, deseos o sentimientos de las personas de expresarse o hacer cosas que generalmente son consideradas para un género determinado. Esto podría limitar el acceso a los recursos, oportunidades y derechos. Un ejemplo de esto son algunas profesiones: aún hoy es muy difícil encontrar mujeres que sean mecánicas, árbitras de fútbol o bomberas. Esta situación ocurre ya desde la infancia con los juegos infantiles. Por eso, también sucede que muchas personas que desafían estas pautas sufren rechazo, censura, conocido ahora como bullying, el cual recién en los últimos años se comenzó a considerar como un problema en el sistema educativo.

Algunos estereotipos de género:

- “Los hombres no lloran.”
- “Las mujeres son sensibles y delicadas; los hombres bruscos y duros.”
- “Ellas son mejores y más aptas para las tareas domésticas.”
- “Los hombres solo piensan en el placer del sexo y las mujeres en el sexo como vía para ser madres.”
- “Las mujeres son sexualmente menos activas que los hombres.”
- “La mujer es la encargada de velar por salud de la familia y llevar a los/as chicos/as al médico.”
- “El varón es quien debe comprar los preservativos.”
- “El hombre es más valiente si se aguanta algunos dolores sin ir al médico.”

b. Identidad de género: cisgéneros y transgéneros

Además de expresarse y asumir roles, las personas sienten, se perciben y se identifican con un determinado género. Esta profunda identificación que cada persona tiene con un género u otro es lo que se llama identidad de género y puede corresponderse o no con el sexo biológico de las personas. Si la identidad de género de una persona corresponde con su sexo biológico, es decir una mujer que se identifica el género femenino o un varón con el género masculino, se dice que esa persona es *cisgénero* o *cisgenérica*. Este es el caso de un bebé que nació varón, durante su infancia se identificó como nene y toda su vida se sintió hombre.

Pero si la identidad de género de una persona no se corresponde con un sexo biológico se dice que ellas son personas transgénero, transgenéricas o simplemente, trans.

En la Argentina y otros países de América Latina es muy común la utilización del término **travesti**, principalmente en referencia a una identidad de género femenina.

La identidad de género no siempre es expresada o exteriorizada. Por eso es importante tener en cuenta que la identidad de género no es lo mismo que la expresión de género. Muchas personas trans, por diferentes razones, mantienen su expresión de género en concordancia con su sexo biológico y aun así se consideran personas trans, ya que sienten que su identidad de género no se corresponde con su sexo biológico. Hay mujeres trans que nacieron varones y siempre se identificaron con el género femenino pero vivieron la mayor parte de su adultez como hombres, y recién comenzaron a expresarse en el género femenino, cambiando su nombre y su apariencia, siendo ya mayores.

Pero también, en el sentido opuesto, la expresión de género no siempre determina la identidad de género de las personas, ya que hay personas que en algunas circunstancias se expresan en un género diferente a su sexo biológico, sin ser personas trans. Este es el caso por ejemplo de los transformistas, cuya identidad de género sí se corresponde con su sexo biológico, o sea que son cisgénero, pero sin embargo con fines artísticos lucen una apariencia identificada con el género femenino, e incluso algunas no son reconocidas cuando se presentan con su apariencia masculina.

c. El respeto en la identidad de género

Con relación a la denominación de las personas respecto a su identidad de género, más allá de las categorías que existen ahora o que existan en el futuro, lo más importante es el trato digno y el respeto de la identificación de cada persona con el género escogido. Para ello, en la gran mayoría de los casos basta con observar su apariencia y el nombre con el cual se presentan las personas trans para que sean reconocidas y tratadas de acuerdo a su identidad de género.

Aunque para tratar a una persona trans en forma digna y respetando su identidad no debería ser necesario que lo diga una ley, en la Argentina, a partir del año 2012, la Ley de Identidad de Género N°26.743 reconoce el derecho humano a la identidad de género, obligando a que esta sea respetada e identificada en el documento nacional de identidad.

Este reconocimiento incluye por supuesto considerar los artículos y los pronombres como **LA, UNA, ELLA, ELLAS** para las personas trans femeninas y **EL, UN, ELLOS** para las personas trans masculinas.

Ejemplo: una mujer trans que se llama Claudia, que tiene implantes mamarios, que usa zapatos con tacos altos, es **ELLA**, aunque su sexo biológico sea diferente (es decir, aunque tenga pene y testículos). Será **UNA** paciente o **UNA** empleada o **UNA** enfermera, y así **LA** debemos tratar.¹⁰

d. ¿Qué entendemos por diversidad sexual y afectiva?

Según la Organización Mundial de la Salud, “la sexualidad es un aspecto central del ser humano a lo largo de la vida y abarca al sexo, género, identidades y roles, orientación sexual, erotismo, placer, intimidad y reproducción”.

La diversidad sexual refiere a las diferentes orientaciones sexuales e identidades de género: lesbianas, gays, travestis, transexuales, transgéneros, bisexuales, intersexuales, y heterosexuales,

Dado que el ámbito laboral es un espacio de sociabilización en la vida de las personas, y que permite la visibilización y la naturalización a partir de la cotidianidad y la proximidad, es el lugar en donde se fortalece la dignidad de trabajadores y trabajadoras cuando se respeta la igualdad de derechos y se promueve la no discriminación.

e. Trabajo y diversidad sexual

La Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo promueve y protege los derechos de la población LGTBI en el ámbito laboral, respetando los postulados de trabajo decente.

Para ello implementa acciones para responder a las diversas problemáticas que afectan a lesbianas, gays, transexuales, transgéneros, bisexuales e intersexuales en el mundo del trabajo.

Objetivos:

- Propiciar lugares de trabajo donde se respeten la orientación sexual e identidad de género.
- Impulsar la igualdad de oportunidades para la población LGTBI en el ámbito laboral.
- Capacitar y sensibilizar a sindicatos, empleadores y organismos de gobierno municipales, provinciales y nacionales respecto de este tema.
- Promover la inclusión laboral de personas trans.

Para lograr estos objetivos la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo ofrece oportunidades para personas pertenecientes al colectivo LGTBI con problemas de empleo, a través de Programas y Prestaciones que posibilitan su desarrollo mejorando su empleabilidad, brindando un incentivo económico mensual que varía en relación al programa o prestación que se realice.

¹⁰ Guía básica sobre diversidad sexual, Dirección de Sida y ETS / Cobertura Universal de Salud / Ministerio de Salud, Presidencia de la Nación.

f. Marco legal

Ley de matrimonio igualitario

La Ley N°26.618 (conocida como ley de matrimonio igualitario) fue sancionada el 15 de julio de 2010 y constituye una reforma parcial del Código Civil –código que data de 1869–, de la Ley del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas (Ley N°26.413) y de la Ley del Nombre (Ley N°18.248).

Aspectos centrales de la reforma

El núcleo del cambio instaurado por esta ley está en un agregado al artículo 172 del Código Civil: “El matrimonio tendrá los mismos requisitos y efectos, con independencia de que los contrayentes sean del mismo o de diferente sexo”. Las restantes modificaciones son consecuencia de esta, y consisten básicamente en cambios terminológicos: el reemplazo de hombre y mujer por el genérico contrayentes; padre y madre por el genérico padres; y marido y mujer por unidos en matrimonio.

La ley determinó, además, que en el caso de hijos de matrimonios entre personas del mismo sexo deberá constar en la partida de nacimiento “el nombre y apellido de la madre y su cónyuge, y tipo y número de los respectivos documentos de identidad” (artículo 36) y que “los hijos matrimoniales de cónyuges del mismo sexo llevarán el primer apellido de alguno de ellos. A pedido de éstos podrá inscribirse el apellido compuesto del cónyuge” (artículo 37).

Respecto de la adopción, no se modificaron las condiciones generales, que pueden ser ejercidas individualmente –sin que sea considerada la orientación sexual de la persona que adopta– o por matrimonios, que ahora podrán ser de distinto o del mismo sexo.

Aplicación: artículo 42, cláusula complementaria

Todas las referencias a la institución del matrimonio que contiene el ordenamiento jurídico argentino se entenderán aplicables tanto al matrimonio constituido por dos personas del mismo sexo como al constituido por dos personas de distinto sexo. Ninguna norma del ordenamiento jurídico argentino podrá ser interpretada ni aplicada en el sentido de limitar, restringir, excluir o suprimir el ejercicio o goce de los mismos derechos y obligaciones.

Documento Nacional de Identidad: DNI cero año

En los DNI para recién nacidos/as (cero año) se incorporó en el dorso el nombre y apellido de su madre y padre, como medida de seguridad. Luego se lo reemplazó por la fórmula hijo de e hija de para incorporar indistintamente una mamá, un papá, dos mamás o dos papás.

Ley de Identidad de Género (N°26.743)

La sanción de la Ley de Identidad de Género fue un paso fundamental para la visibilidad, identidad e inclusión de las personas trans.

Aspectos principales:

- De acuerdo con la ley, las personas travestis, transexuales, transgéneros y hombres trans tienen derecho a que se les reconozca su identidad de género y a recibir un trato digno.
- La ley incorpora el derecho fundamental de toda persona al reconocimiento de su identidad de género, a ser tratada de acuerdo con ella, a ser identificada de ese modo en la Partida de Nacimiento y en el Documento Nacional de Identidad (DNI). Dispone que en ningún caso se podrá exigir como condición para eso una intervención quirúrgica, terapia hormonal, tratamiento psicológico o médico.

Acceso a la salud integral

Toda persona puede solicitar el acceso a intervenciones quirúrgicas totales y parciales o tratamientos integrales hormonales para adecuar su cuerpo –incluida su genitalidad– a su identidad de género. Los procedimientos son gratuitos en su totalidad y las prestaciones de salud respecto de estas intervenciones están incluidas en el Plan Médico Obligatorio.

Para conocer más detalles sobre la actividad de la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo contactarse con el área: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/diversidadsexual>

MÓDULO 4

LA ECONOMÍA INFORMAL EN ARGENTINA



Ministerio de Producción y Trabajo
Presidencia de la Nación

ÍNDICE MÓDULO 4

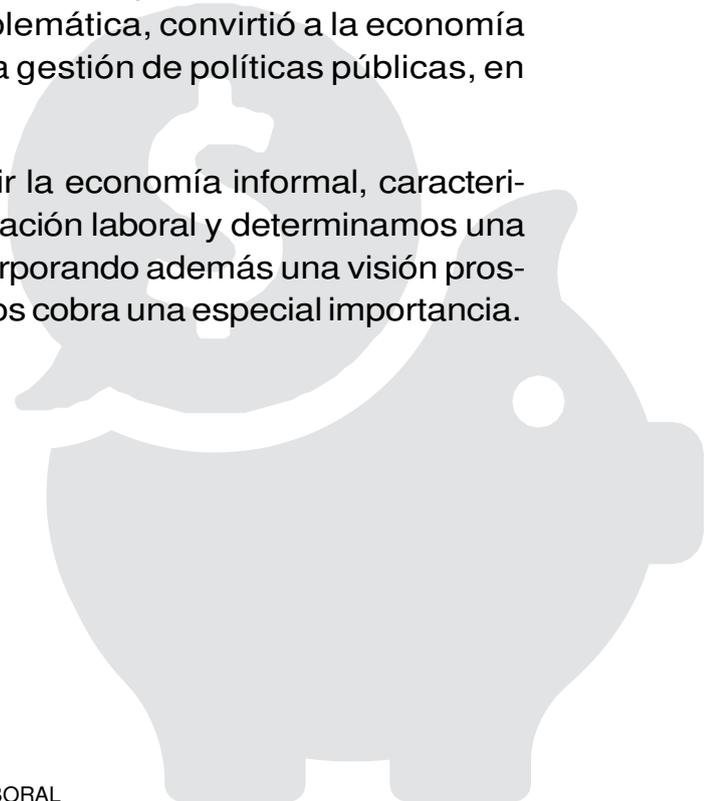
A. Una aproximación histórica a la informalidad laboral en la Argentina	109
B. La informalidad laboral. Conceptualización	110
1. Informalidad o economía informal.....	110
a. La Resolución sobre trabajo decente y economía informal adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002.....	111
b. La R204 - Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (Nº. 204)	112
2. La precarización laboral. Los derechos de los trabajadores.....	113
C. La economía informal en la Argentina	113
1. Rasgos de la informalidad	113
2. Empleo informal	114
3. Estructura productiva argentina vinculada a la informalidad.....	116
4. Informalidad y brechas salariales	117
5. La relación entre productividad e informalidad.....	117
D. Logros y cambios propuestos por los actores del mundo del trabajo	118
1. Los empleadores	118
2. Los sindicatos	119
E. Un análisis prospectivo	120
BIBLIOGRAFÍA.....	121

La economía informal se configura como una de las principales problemáticas que aqueja al mercado de trabajo en la actualidad. Este fenómeno afecta no solo el bienestar de los trabajadores y de sus familias, sino también al mercado y a la sociedad en general.

En el caso de los trabajadores se asocia con los bajos ingresos y, en muchas ocasiones, directamente con la pobreza, así como también con situaciones de precariedad frente al ejercicio de los derechos laborales, como vacaciones pagas, seguro de salud y desempleo, pensión por invalidez y jubilación en el futuro. En el caso de las empresas, afecta por un lado a las firmas formales, en tanto estas se enfrentan a situaciones de competencia injusta y, por otro lado, también se ven alcanzadas las que operan en la informalidad, pues ven limitada su capacidad de expansión, el acceso al crédito y otros beneficios. Por último, a nivel agregado, es evidente que la informalidad afecta tanto la equidad, la eficiencia y la capacidad del Estado para recaudar recursos, como el alcance de la seguridad social, la productividad y el crecimiento.

En Argentina, a pesar de la notable reducción de la informalidad laboral observada, la persistencia de una importante cantidad de trabajadores afectados por esta problemática, convirtió a la economía informal en un gran desafío para la gestión de políticas públicas, en materia laboral y productiva.

En este módulo, además de definir la economía informal, caracterizamos la informalidad y la precarización laboral y determinamos una línea histórica en la Argentina, incorporando además una visión prospectiva, donde el rol de los sindicatos cobra una especial importancia.



A. UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA A LA INFORMALIDAD LABORAL EN LA ARGENTINA

El sindicalismo en la Argentina, en su defensa de los derechos de los trabajadores, ha debido adaptarse a los cambios y crisis en el mercado del trabajo de los últimos cincuenta años.

Desde la década del '70

- la crisis del mercado de trabajo cayó particularmente sobre la figura del asalariado dependiente contractualmente y subordinado organizativamente (base social sobre la cual los sindicatos en la Argentina erigían su representación).
- Conjunto de garantías jurídicas edificadas sobre esa base y expresadas en las instituciones del derecho del trabajo, tanto individual como colectivo, que tenían como finalidad principal equilibrar las relaciones de los trabajadores con los empleadores.



Desde fines de los '80

- Los trabajadores asalariados tendieron a escindirse entre quienes seguían poseyendo garantías contractuales vinculadas con la protección social (servicio de salud, aportes provisionales, indemnización por despido y otras), y quienes no contaban con esas garantías y cuyo salario quedaba desvinculado de los institutos de protección: ésta fue la vía de la precarización salarial.
- Mayor erosión de las garantías jurídicas del trabajo, afectaba tradicionalmente a los trabajadores de actividades en las que prevalecía el trabajo “no registrado”, como el servicio doméstico y el trabajo agropecuario, también la construcción y ramas industriales como las confecciones.
- La cobertura sindical se redujo a los trabajadores asalariados formalmente registrados, en tanto que la mayor parte de los puestos de trabajo creados durante los '90 carecieron tanto de garantías jurídicas como de cobertura sindical.
- La organización de las empresas: se favoreció la “tercerización” o “externalización” de actividades a través de la subcontratación. Esta figura de un trabajador subordinado organizativamente a una empresa, pero dependiente contractualmente de otra, constituía algo típico en ciertas actividades como la construcción. Esta diferencia entre personal contratado directamente y con “garantías máximas” y personal subcontratado con “garantías mínimas” tendió a segmentar a los trabajadores según un modelo “centro/periferia”, afectando su identidad colectiva, el establecimiento de lazos comunes entre ellos y el sentido de pertenencia sindical.



El inicio del siglo XXI

Se ha verificado una considerable precarización laboral, derivada de la desarticulación del salario de los institutos de protección y seguridad social. El desempleo y la precarización incidieron notoriamente en el crecimiento de la pobreza, que alcanzó también niveles inéditos para la experiencia histórica.

Estas experiencias, y particularmente el crecimiento de la informalidad laboral han afectado particularmente a los sindicatos por varios motivos:

- Disminuye considerablemente su base de reclutamiento de afiliados acotada tanto por la magnitud de desocupados como por la de trabajadores no registrados, “en negro” o clandestinos.
- Disminuye la capacidad de negociación salarial de los sindicatos, que se ven obligados a morigerar sus demandas al respecto con el fin de preservar el nivel de empleo.
- Erosiona sus recursos financieros, ya que la disminución del número de afiliados sindicales afecta directamente los ingresos vinculados con la cuota sindical y las cotizaciones y contribuciones para las obras sociales que administran.
- Afecta su capacidad de representación del mundo del trabajo, que se transforma y amplía “por fuera” de los sindicatos, y sus posibilidades de intercambio político con el Estado, que debe recurrir a otros interlocutores del mundo social para obtener consenso sobre sus políticas. (Palomino, 2005)

Este fenómeno es motivo de reflexión conjunta entre los distintos actores del mundo del trabajo y de debate para encontrar soluciones a esta erosión del trabajo asalariado.

B. LA INFORMALIDAD LABORAL. CONCEPTUALIZACIÓN

1. INFORMALIDAD O ECONOMÍA INFORMAL

El término *informalidad* fue introducido a principios de la década de 1970 para caracterizar un tipo particular de inserción laboral: aquellas ocupaciones desempeñadas en el sector urbano de baja productividad. (Bertranou y Casanova, 2014). A partir de esta definición, las visiones sobre lo que constituye un empleo informal se han ido modificando. Han pasado de considerarlo un empleo por cuenta propia de subsistencia a una amplia gama de ocupaciones, tanto en la economía formal como en la informal.

Se han planteado tres enfoques, según explican Bertranou y Casanova en su libro:

- **El de la exclusión.** Según la visión de la exclusión, los trabajadores a pesar de que desean trabajar en un empleo formal no tienen la oportunidad de hacerlo y permanecen en el empleo informal como una alternativa para obtener un ingreso
- **El del escape.** De acuerdo con esta visión, los trabajadores deciden desempeñarse en un empleo informal luego de realizar un análisis de costo-beneficio del empleo formal.
- **El que concilia a ambos** y que considera que el sector informal es a su vez dual, y que es el más utilizado en la actualidad.

En 2003 la OIT utiliza el término de **empleo informal** al modificar el criterio para medirlo. Pasa de un criterio basado en la unidad de producción (sector informal) a otro basado en el puesto de trabajo. Como resultado, se amplía el alcance del concepto de empleo informal para captar no solo el empleo en el sector informal sino también determinados tipos de inserciones laborales en el sector formal. (OIT; Bertranou y Casanova)

A partir de este análisis, el empleo informal queda definido y compuesto del siguiente modo:

- Trabajadores por cuenta propia, dueños de sus propias empresas del sector informal
- Empleadores, dueños de sus propias empresas del sector informal.
- Trabajadores familiares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal.
- Miembros de cooperativas de productores informales.
- Asalariados que tienen empleos informales, estén empleados por empresas del sector formal, por empresas del sector informal o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos asalariados.
- Trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar.

Un tercer momento importante en la conceptualización de este fenómeno es cuando se acuñó el término *economía informal* para al grupo de trabajadores y de empresas que operan en el ámbito informal, incluyendo así al sector informal y al empleo informal, determinándose que, dada la gran diversidad de situaciones donde se puede encontrar empleo informal, el criterio operativo para definir informalidad laboral intenta responder a las prioridades de cada país y a la disponibilidad de información estadística.¹

Las actividades de esas personas y empresas por tanto no están recogidas por la ley, se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos.

La OIT se ha pronunciado a través de dos resoluciones para colaborar en la disminución de la informalidad laboral y la mejora del trabajo decente:

a. La Resolución sobre trabajo decente y economía informal adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002

En esta resolución se enfatiza la necesidad de lograr que las economías mundiales aborden el tema de la economía informal y se comprometan a poner en marcha políticas de trabajo decente. Hace especial mención a la feminización de la pobreza y la discriminación por motivos de género, edad, origen étnico o discapacidad, lo que significa que los grupos más vulnerables y marginados suelen acabar en la economía informal.

¹ Nota: esta definición se dio en la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, 24 noviembre–3 diciembre 2003, en Ginebra, Suiza.

b. La R204 – Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (Nº204)

Esta Resolución establece la necesidad de generar políticas macroeconómicas, de empleo, de protección social y otras políticas sociales por un lado, y de promover la creación, preservación y sustentabilidad de empresas y de empleos decentes en la economía formal, y profundiza algunas definiciones asociadas con la informalidad:

- **Economía informal:** actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto, y no abarca las actividades ilícitas, en particular la prestación de servicios y la producción, venta, posesión o consumo de bienes prohibidos por la legislación, incluyendo la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes, la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, la trata de personas y el blanqueo de dinero, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes.
- **Unidades económicas del sector informal:** Quedan comprendidas:
 - a) las unidades que emplean mano de obra;
 - b) las unidades que pertenecen a personas que trabajan por cuenta propia, ya sea en solitario o con la ayuda de trabajadores familiares auxiliares no remunerados, y
 - c) las cooperativas y las unidades de la economía social y solidaria.
- **Empleo en el sector informal:** Se aplica a todos los trabajadores y todas las unidades económicas de la economía informal, incluyendo las empresas, los empresarios y los hogares, y en particular a:
 - a) quienes poseen y explotan unidades económicas en la economía informal, como los trabajadores por cuenta propia; los empleadores, y los miembros de cooperativas y de unidades de la economía social y solidaria;
 - b) los trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en unidades económicas de la economía formal o de la economía informal;
 - c) los trabajadores asalariados con empleos informales que trabajan en empresas formales o en unidades económicas de la economía informal, o bien para ellas, incluyendo, entre otros, a los que están en situación de subcontratación o que trabajan en cadenas de suministro, o en hogares como trabajadores domésticos remunerados, y
 - d) los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas.
- **El trabajo informal** puede observarse en todos los sectores de la economía, tanto en espacios públicos como en espacios privados. Se insta a los Estados a formular y aplicar una política nacional de empleo que esté en consonancia con el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (Nº122), y hacer del empleo pleno, decente, productivo y libremente elegido una meta central de su estrategia o plan nacional de desarrollo y crecimiento. Se espera que se promuevan sobre la base de consultas tripartitas.

2. LA PRECARIZACIÓN LABORAL. LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES

Ante la insuficiencia explicativa de las categorías de la informalidad para dar cuenta de los procesos de privaciones por parte de trabajadores vinculados a lo que es considerado el sector formal, se instaló la conceptualización de la precariedad laboral. Ésta ocurre en sintonía con los cambios del modelo económico productivo y la nueva realidad del trabajo. Alude a una situación ocupacional poco estable, poco segura, poco protegida. Consideramos que la definición adecuada para reflexionar sobre la precariedad laboral es “la inserción endeble de los asalariados en el sistema productivo (producción de bienes y servicios), caracterizada por una multiplicidad de formas de manifestación, que se extiende al ámbito de la condición asalariada y por tanto no se limita a un sector determinado del aparato productivo, ni tampoco a un tamaño de empresa, ni a un grupo de población en particular”.

La OIT avanzó en el análisis de la informalidad y la precarización laboral a partir de una serie de factores que permitieron caracterizarla como:

- a. la facilidad para entrar al mercado;
- b. la propiedad familiar de las empresas;
- c. la pequeña escala de operaciones;
- d. la tecnología de trabajo intensiva y adaptada;
- e. las habilidades adquiridas fuera del sistema escolar formal; y los mercados no regulados y competitivos.²

Este fenómeno se expande de manera creciente y global, alcanzando el núcleo central de la economía y la producción. Pero estos cambios no solo se manifiestan dentro del sector formal, sino también en sus vínculos con el sector informal, volviéndose cada vez más complejo distinguir un trato de compra o venta de servicios de una relación laboral propiamente dicha. (De la Garza, 2000)³

C. LA ECONOMÍA INFORMAL EN LA ARGENTINA

1. RASGOS DE LA INFORMALIDAD

Durante la década de 1990, hubo un proceso de “privatización parcial” de la inspección del trabajo (Beccaria y Galín, 2002) y de reducción del costo laboral. No hubo como resultado de éstas una reducción del empleo informal, sino un significativo aumento.

² Esta caracterización surge del Informe sobre Kenia publicado por la OIT en 1972. Citado por Tokman, Víctor. De la informalidad a la modernidad. OIT. Boletín CINTERFOR N° 155. Montevideo, Uruguay. Diciembre 2003).

³ De la Garza Toledo, Enrique: La flexibilidad del trabajo en América Latina. En Enrique de la Garza Toledo (coordinador). Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Colegio de México, FLACSO, Universidad Autónoma Metropolitana, FCE. México D.F. 2000.

La informalidad comenzó a descender recién a partir de 2004. En efecto, a partir de ese año empezaron a tomarse medidas tendientes a revertir la descentralización de la inspección, unificando la actuación del MTEySS y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) (Ley N°25.877), y a fomentar el registro a través de mecanismos de simplificación de los trámites administrativos. Si bien el empleo informal está presente en todas las ramas de actividad y en distintos tipos de establecimientos, pueden identificarse segmentos críticos en los que esta problemática es más recurrente. En dos sectores críticos se han introducido reformas específicas:

- **El empleo doméstico.** En 2013 se sancionó el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley N°26.844). La normativa previa era de 1956, y este nuevo régimen permite acercar las condiciones de los/las trabajadores/as domésticos/as al régimen general.
- **El trabajo rural.** En 2011 se sancionó el Régimen de Trabajo Agrario (Ley N°26.727), que establece un nuevo estatuto del peón rural y reemplaza el organismo de control (Bertranou y Casanova, 2015). En 2014 se sancionó la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral. La norma combina la reducción de contribuciones patronales con medidas de fortalecimiento de la fiscalización e inspección del Estado y diversas modalidades de sanción para las empresas que violen la nueva legislación. Además, devuelve a la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo la potestad de controlar el cumplimiento de la ley en todo el territorio nacional, eximiendo de esta función a las provincias.

2. EMPLEO INFORMAL

Desde las primeras mediciones de empleo informal en Argentina, la tasa de empleo no registrado ha tendido a aumentar. Entre 1975 y finales de la década de 1980, se incrementó en 10%, y sumó otro 10% en la década de 1990. Tras la crisis de 2001-2002, el país y la región transitaron un proceso de importante crecimiento de la actividad económica y de mejoras en los niveles de empleo. A partir de 2004, la tendencia se revirtió y, la tasa de empleo no registrado tuvo un descenso hasta 2009, cuando este proceso fue interrumpido por la crisis internacional. Se intentó que las mejoras no fueran solo cuantitativas, sino que comenzó un proceso de recuperación en algunos indicadores de la calidad del empleo, en particular, de la tasa de informalidad, que cayó en forma acelerada en los primeros años.

El crecimiento posterior a la crisis, en 2010 y 2011, aunque exhibió mejoras en las tasas de actividad y de empleo asalariado, no pudo evitar leves caídas de la informalidad. De este modo, esta experimentó un fuerte descenso entre 2003 y 2008, y luego una reducción más leve entre 2008 y 2011.

Considerando algunos datos publicados del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010, se realizó una estimación de la informalidad laboral en todas las categorías ocupacionales y en el sector urbano y rural, para el año 2010. De acuerdo con esta estimación, la informalidad laboral para el total del país alcanzaría el 44%. Entre los trabajadores asalariados (73,5% del total de los ocupados), la informalidad, medida como ausencia de registro de contribuciones a la seguridad social, rondaría el 38%, mientras que entre los

trabajadores independientes (patrones y cuentapropistas, quienes representan al 24,7% de los ocupados) se ubicaría en el 58%. Luego, entre los trabajadores familiares sin remuneración la informalidad abarcaría a la totalidad (Bertranou *et al.*, 2013).

El 2011 fue el último año de caída ininterrumpida de la informalidad. A partir de entonces, comenzó a mostrar un comportamiento más estable con leves incrementos en 2012 y 2014 y descensos en 2013 y 2015.

Para el período 2003-2015 estudios de la OIT muestran que se han conseguido mejoras generalizadas sin embargo, no ha habido cambios estructurales.

Aunque en el próximo Eje se ven con detalle algunas de las políticas de la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo (particularmente las que incentivan la generación de empleo en la Argentina), quisiéramos mostrar algunas cifras que son producto del esfuerzo del Estado a partir del año 2015 por incrementar la cantidad de trabajadores registrados, que puedan gozar de los derechos de todos los trabajadores.

- En noviembre de 2017 hay 253 mil trabajadores registrados más que en noviembre de 2016 y 294 mil más que en noviembre de 2015.
- En el sector privado, en noviembre de 2017 hay 161 mil trabajadores registrados más que en noviembre de 2016. Se sigue acelerando (en forma interanual) la incorporación de trabajadores en ese sector, creciendo al 1,9% interanual.
- En los primeros 11 meses de 2017, dentro del sector privado, crecieron tanto los asalariados registrados (91 mil trabajadores incluyendo casas particulares) como los trabajadores independientes (65 mil trabajadores).
- Cada 10 trabajadores de aumento en el sector privado, se incrementaron en el sector público:
 - 15 trabajadores en 2012-2015
 - 12 trabajadores en 2016, y
 - 2 trabajadores en enero-noviembre de 2017.

Fuente: Reporte del Trabajo Registrado, 31 de enero de 2018—Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a través de los datos del Sistema Integrado de Previsión Argentino (SIPA), ampliado con cajas no transferidas.

Respecto a los Trabajadores registrados según la modalidad de la ocupación principal, podemos concluir la importancia que ha tenido que la variación interanual haya sido del 2,1%, siendo del 1,9% en el sector privado, del 1,2% y de los monotributistas sociales del 14%.

Respecto a los asalariados privados, podemos destacar que:

- En noviembre de 2017 hay 77 mil asalariados registrados privados más que en noviembre de 2016, y la tendencia es en alza.
- Se ha registrado el máximo histórico de asalariados registrados privados.
- El mayor crecimiento interanual porcentual se da en Santiago del Estero (7,9%), Jujuy (4,6%), Chaco (3,7%), Tucumán (3,6%) y Catamarca (3,2%).

- En términos desestacionalizados, en el mes de noviembre de 2017 se dio un aumento de 9 mil asalariados registrados privados respecto al mes anterior.
- En términos reales el salario promedio aumentó en noviembre un 3,2% y el salario mediano un 3,5%, interanualmente.
- En el acumulado enero-noviembre, el aumento real del promedio salarial es de 3,4% y el del salario mediano un 4,5%.
- La masa salarial del conjunto de los asalariados privados de los primeros once meses de 2017 es 4,0% superior a la correspondiente a igual período de 2016, en términos reales.

Vinculado a los asalariados registrados privados según rama de actividad, ponemos especial énfasis en la variación anual (nov. 2016–nov. 2017) en sectores como la construcción, que tradicionalmente estaba ligado a la informalidad y en el período nov. 2016–nov. 2017 el registro de trabajadores tuvo un crecimiento del 10,7%.

3. ESTRUCTURA PRODUCTIVA ARGENTINA VINCULADA A LA INFORMALIDAD

Un amplio porcentaje del empleo informal se concentra en establecimientos cuyas características son similares a la descripción del sector informal, y que podemos resumir en:

- **El empleo no registrado (ENR) se concentra en los pequeños establecimientos**, que pueden eludir la inspección del trabajo más fácilmente respecto a los grandes establecimientos. En el primer semestre de 2015, el 68,4% de los asalariados en microestablecimientos (entre 1 y 5 ocupados) se encontraba en condiciones de informalidad. Esta proporción disminuye conforme aumenta el tamaño del establecimiento, y alcanza solo al 9,3% y al 5,1% de los asalariados en establecimientos de 41 a 100 y más de 100 ocupados, respectivamente.
Los factores explicativos de la mayor informalidad en micro y pequeñas empresas son varios: la complejidad de los procedimientos de registro; la percepción de que los beneficios de la formalidad son escasos; la falta de conocimiento de los beneficios de la formalización; la limitada sanción social percibida y la reducida fiscalización, ya que por su tamaño son menos visibles para las autoridades de control; y la baja productividad (Bertranou y Casanova, 2015).
- **La informalidad afecta principalmente a los puestos no calificados**, en los cuales las empresas tienen menos incentivos para evitar la rotación del personal. Más del 90% de los asalariados informales ocupa puestos de baja calificación, mientras que los asalariados informales en puestos técnicos y profesionales representaban en el primer semestre de 2015 solo el 8,3% del empleo informal.
- **La informalidad presenta un claro patrón sectorial**. Entre las actividades con mayor peso en el empleo asalariado, la industria tiene la menor tasa de empleo no registrado. En efecto, el proceso de desindustrialización de mediados de los años setenta es una de las principales explicaciones del crecimiento del empleo informal en Argentina (Carregal *et al.*, 2015 en Bertranou y Casanova, 2015). Aun así, el empleo informal industrial continúa siendo elevado, pero se concentra en determinadas ramas de actividad. El servicio doméstico, el comercio y la construcción explican, durante

el primer semestre de 2015, el 57,5% del empleo informal en el sector privado. En el caso del servicio doméstico, como ya señalamos, hubo avances relevantes en el marco normativo, que propiciaron la formalización. En cambio, en el caso del sector de comercio y de la construcción, no se presentaron modificaciones sustanciales en los marcos regulatorios.

4. INFORMALIDAD Y BRECHAS SALARIALES

La informalidad permite reducir los costos al evadir el pago de los aportes y de las cargas patronales establecidas por la normativa laboral. Sin embargo, estos componentes no son la única fuente de reducción de costos: en contextos de informalidad, los salarios suelen ser menores a aquellos que se pagan en empleos formales. Esto es así porque la condición de informalidad excluye al trabajador de la protección que las instituciones laborales otorgan y, por tanto, del control de la aplicación de los acuerdos salariales alcanzados en el sector en el cual se desempeña. A su vez, en aquellos sectores con alta informalidad, los salarios de los trabajadores formales suelen ser inferiores a los salarios en sectores con mayor grado de formalidad. (Bertranou *et al.*, 2015)

Como consecuencia de la crisis económica y social de principios de siglo, el salario real se redujo considerablemente, hasta ubicarse en el nivel más bajo de las últimas dos décadas. Luego siguió una recuperación de los ingresos laborales que se observó en todas las categorías ocupacionales. En un principio, aumentaron más rápidamente los salarios de los asalariados formales y, luego, comenzaron a crecer más los salarios de los asalariados informales. Por otra parte, los ingresos de los cuentapropistas crecieron por debajo de las otras dos categorías ocupacionales. Esto condujo a una reducción de la brecha entre los ingresos laborales de los asalariados no registrados frente a los registrados y los cuentapropistas. Sin embargo, los asalariados no registrados continúan percibiendo un salario horario inferior al de las otras dos categorías ocupacionales. (Apella y otros, 2008)

La brecha entre el salario promedio de los trabajadores asalariados formales e informales se ha mantenido relativamente estable. Los salarios que obtienen los trabajadores informales constituyen una fuente de ingresos para muchas familias y, a pesar de ser menores que los salarios de los ocupados formales, representan un elevado porcentaje de la masa de ingresos laborales.

5. LA RELACIÓN ENTRE PRODUCTIVIDAD E INFORMALIDAD

En el documento de la OIT y la UIA (García Díaz, F. y Fernández Massi, M., 2017) se pone la productividad como un hecho clave, ya que ha estado en el centro de las explicaciones estructuralistas sobre la informalidad desde que comenzó a conceptualizarse este fenómeno (Souza y Tokman, 1976).

Se acepta que niveles altos de incorporación de tecnología están asociados a una mayor relación capital/trabajo, ya que esta permitiría aumentar el volumen de producción por cada unidad de tiempo de trabajo. Esta mayor relación capital/trabajo se vincula con altas escalas de producción y, por ende, con establecimientos grandes. Así, queda establecida

una relación directa entre el desarrollo tecnológico y productivo, la escala de producción y la productividad; y una relación negativa de estas variables con la calidad del empleo. En nuestra región, la brecha de productividad entre pequeñas y grandes empresas es superior a la de los países desarrollados, de allí el reconocimiento de la heterogeneidad estructural como un rasgo particular de nuestras naciones. Estas diferencias de productividad no solo persisten, sino que además se han ampliado en las últimas décadas (Infante, 2011).

En cuanto a esta afirmación, pueden observarse tres grupos:

- un conjunto de sectores que tiene una alta productividad relativa y baja tasa de informalidad;
- otro conjunto con productividad media-baja y tasas de informalidad que oscilan entre el 15% y el 35%; donde se concentra además una gran proporción del empleo
- y finalmente un tercer grupo de baja productividad y muy alta informalidad.

(García Díaz, F. y Fernández Massi, M. (2017)

En el indicador de productividad se resumen un conjunto de características del sector de actividad y de los establecimientos. Este resulta, por un lado, de la forma en la cual se desarrolla el proceso productivo, del tipo de tecnología utilizada, de la organización del trabajo, etc. Por otro lado, refleja algunos rasgos que son propios de cada rama de actividad: el tipo de mercado en que se inserta, la naturaleza del proceso productivo, el dinamismo de la actividad a nivel mundial, etc. La productividad no es más que el resultado de una conjunción de factores que corresponden a la órbita productiva y a cuestiones propias de la circulación. Cuando se analizan indicadores de valor agregado por trabajador, aun cuando se exprese en precios constantes, las relaciones de precios están cristalizadas en los valores iniciales. De modo tal que los indicadores de productividad son el resultado no solo de aquello que ocurre en el proceso productivo, sino también de la valorización que se realiza en el mercado.

D. LOGROS Y CAMBIOS PROPUESTOS POR LOS ACTORES DEL MUNDO DEL TRABAJO

1. LOS EMPLEADORES

En el documento publicado por la UIA en forma conjunta con la OIT en noviembre del 2017 (García Díaz, F. y Fernández Massi, M., 2017) se puso mucho énfasis en la asociación entre productividad e informalidad. Esto se plasmaría en los rasgos generales que revela la informalidad en Argentina y que, en línea con otros trabajos, se ha encontrado asociada a unidades productivas atomizadas (el 68,4% del ENR en unidades de 1 a 5 empleados), operando posiblemente a escalas subóptimas y con tareas de baja calificación (las actividades técnicas o profesionales explican solo el 8,3% del ENR).

Para la UIA, menores niveles de productividad derivan en una menor capacidad para generar excedentes. Esto desencadena un círculo que se retroalimenta negativamente: menor capacidad para invertir en maquinarias y equipos, menor innovación, menores

remuneraciones, que originan luego nuevas limitaciones productivas y la inserción de las unidades productivas en mercados segmentados y de menor valor.

La solución propuesta está vinculada a la reversión de las condiciones de fondo para la reducción de la informalidad a través de políticas de desarrollo productivo que impliquen un proceso complejo de construcción de capacidades sociales, mercados e instituciones. La productividad constituye, según este punto de vista, el corolario de una serie de factores que responden tanto a rasgos internos a las unidades productivas como a condicionamientos externos. Entre los primeros pueden mencionarse la tecnología de productos y de procesos, la calificación y formación del personal y la escala de producción. Entre los segundos se cuentan, por ejemplo, los determinantes transversales de la competitividad sistémica, como el acceso a la infraestructura, el costo de la energía, el combustible, el transporte y la logística, etc.

En el documento citado, se pone especial énfasis en que la informalidad y las deficiencias productivas no afectan de igual modo a todas las ramas de actividad y a todos los estratos de establecimiento.

- Con el propósito de acompañar el proceso de desarrollo productivo de las firmas, es preciso desarrollar programas sectoriales que atiendan a estas especificidades. Se trata, entonces, de fomentar los planes de renovación de maquinaria y de rediseño de layout, la conformación de polos textiles y de calzado, los proyectos de cooperación tecnológica con pymes para el desarrollo de productos y el mejoramiento de procesos, entre otros.
- Desde esta perspectiva, es evidente la importancia de una actualización tecnológica permanente, la cual supone un proceso no necesariamente lineal, desde los esfuerzos locales de ingeniería “adaptativa” hasta la innovación en la frontera. Esto incluye factores de competitividad que se sustentan en las mejoras en calidad, en los servicios pre y posventa, en la capacidad ingenieril y en la reducción permanente de los tiempos de fabricación y en los costos a través de empresas vinculadas. Todas las experiencias de desarrollo se encuentran asociadas al perfeccionamiento de un enérgico entramado institucional público y privado en materia de innovación (Bertranou *et al.*, 2015). Es destacable la baja prevalencia del Empleo No Registrado en los rubros de mayor actividad innovadora.
- Otra propuesta es la instrumentación de programas específicos para otros segmentos de alta informalidad, como la cadena textil, o de cuero y calzado, atendiendo a las especificidades de cada actividad e impulsando, a su vez, cambios tendientes a fomentar el incremento de la productividad en el establecimiento. Algunos sectores o segmentos específicos requieren a su vez cambios normativos, tal como un régimen especial para aprendices para la cadena madera-muebles y la actualización de la ley de empleo a domicilio, relevante en particular para el sector de indumentaria y calzado.

2. LOS SINDICATOS

Los sindicatos son plenamente conscientes de la informalidad en la Argentina. Han adherido a algunos datos presentados por ejemplo por el Observatorio de la Deuda Social en Argentina. Según datos presentados desde dicho Observatorio, y debatidos en CGT, han dado cuenta de:

- la importancia que tiene para los trabajadores el incremento de la precariedad laboral, ya que afecta a casi el 50% del total de los trabajadores, entre ellos a más del 30% de los asalariados y a más del 70% de los patrones, micro emprendedores y trabajadores por cuenta propia;
- la pobreza por ingresos luego de caer hasta 2011 volvió a subir hasta 2015 y también durante 2016, llegando la indigencia a 6,9% y la pobreza a 32,9%;
- si bien la infraestructura social no dejó de mejorar durante estos años gracias a la obra pública, algo anduvo mal: el hábitat urbano, así como los servicios de educación, salud y justicia siguen reproduciendo desigualdades, conflictividades y desprotecciones sociales, dejando a no menos del 15% de los hogares urbanos en situación de extrema exclusión;
- el tejido social tampoco dejó de sufrir un proceso de degradación, afectado por la inestabilidad económica, el avance del narcotráfico y la inseguridad, toda vez que las preocupaciones políticas y judiciales siguen estando alejadas de la vida cotidiana de la gente, enfrentando por lo mismo niveles de credibilidad extremadamente bajos.⁴

E. UN ANÁLISIS PROSPECTIVO

Es evidente la complejidad del tema y cómo este puede incorporar nuevas problemáticas como la inmigración (y la incorporación en algunas ocasiones del migrante en relación de dependencia o como empleador en la informalidad), las nuevas tecnologías a las cuales los trabajadores en la informalidad no tienen acceso, y otras cuestiones como el impacto negativo sobre el medio ambiente de algunos trabajos informales.

Nuestro país avanza hacia el logro de mejoras a través de diferentes políticas y medidas como el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), cuyo objetivo es mejorar la efectividad y el impacto de las inspecciones para verificar que los trabajadores estén debidamente registrados y transformar en trabajo decente aquel que no lo es. Durante la planificación y selección de empleadores a fiscalizar y mientras se verifica el cumplimiento de la normativa laboral los inspectores cruzan las bases de datos con las de AFIP y ANSES. El PNRT se complementa con una campaña de concientización con entrega de material a empleadores y trabajadores para explicitar las normas y procedimientos y crear la disposición para que cada uno asuma su responsabilidad.

Además desde la Coordinación de Prevención del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente, la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo se ocupa de la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente, de fortalecer los sistemas de inspección del trabajo en la materia y promover la figura del inspector de trabajo como actor clave para lograrlo.

⁴ Informe del Observatorio de la Deuda Social Argentina, mayo de 2017.

El control se focaliza en las actividades económicas en expansión, evitando castigar a los sectores más débiles de la economía formal, priorizando empresas y sectores con capacidad contributiva, pero es y será una de las principales soluciones para disminuir la informalidad laboral.

Por otro lado, OIT hace un gran aporte a través de la R204, que invita a los Miembros a formular estrategias coherentes que tengan en cuenta:

La diversidad de características y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, así como la necesidad de abordar esa diversidad mediante enfoques específicos;

Las circunstancias nacionales específicas y el hecho de que es posible aplicar diversas y múltiples estrategias para facilitar la transición a la economía formal;

La necesidad de coherencia y coordinación entre un amplio rango de áreas de políticas para facilitar la transición a la economía formal;

La promoción y protección efectivas de los derechos humanos de todas las personas ocupadas en la economía informal;

El logro del trabajo decente para todos, mediante el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en la legislación y en la práctica;

En suma, a las medidas inspectivas deberíamos sumar medidas disuasivas, como la mejora de la detección; e incremento de las sanciones en caso de evasión, y el fomento del compromiso como la promoción de prestaciones al trabajo declarado; la educación; vigilancia mutua; equidad tributaria y justicia procesal o redistributiva.

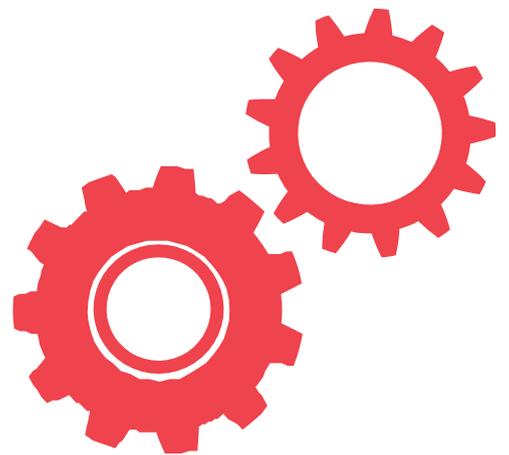
BIBLIOGRAFÍA

- Apella, I., Arias, O., Beazley, R., Beccaria, A., Campos, M., Casanova, L. & Arias, O. (2008). Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina. Buenos Aires, Banco Mundial y MTEySS
- Bertranou, F., Casanova, J. L., Giménez, M., & Jiménez, M. (2014). Empleo, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina. *Revista de Economía Laboral*, 11(1), 24-64.
- Bertranou, F., & Casanova, L. Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización. [En línea]. Buenos Aires, OIT. 2013. [Última consulta: 12 marzo 2018].
- Bertranou, F., & Casanova, L. (2015). Las Instituciones laborales y desempeño del mercado de trabajo en Argentina, ILO.
- Bertranou, F., & Casanova, L. (2015). Los segmentos críticos de la informalidad laboral. *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*, 67.

- CEPAL, N. (2014). Coyuntura laboral en América latina y el Caribe: los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral.
- De la Garza Toledo, E. (2000). La flexibilidad del trabajo en América Latina. En Enrique de la Garza Toledo (coordinador). Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Colegio de México, FLACSO, Universidad Autónoma Metropolitana, FCE: México D.F.
- Donza, E. (2015). El núcleo duro de la marginalidad laboral en la Argentina: 2010-2014. *Cultura económica*, 25.
- García Díaz, F. y Fernández Massi, M. (2017) Aspectos productivos y tributarios de la informalidad. Aportes para promover la formalización, OIT–UIA: Buenos Aires.
- Infante, B. (2011). El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad. CEPAL.
- Palomino, H. (2005). Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sindicales. *Nueva historia argentina: dictadura y democracia (1976-2001)*, 377-442.
- Souza, P. R., & Tokman, V. E. (1976). El sector informal urbano en América Latina. *Revista internacional del trabajo* 94(3), 385-397.
- Tokman, V. E. (2003). De la informalidad a la modernidad. *Boletín Cinterfor: Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional* (155), 9-32.

MÓDULO 5

LA FORMALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA A TRAVÉS DE POLÍTICAS DE EMPLEO INTEGRADAS



Ministerio de Producción y Trabajo
Presidencia de la Nación

ÍNDICE MÓDULO 5

A. Los instrumentos internacionales para la promoción del empleo	127
1. Instrumentos internacionales y Ley Nacional de Empleo	127
2. Otros aportes internacionales	130
a. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (post 2015)	131
b. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	131
c. El G20	131
B. Las políticas de empleo	131
1. Plan integral de empleo Más y Mejor Trabajo	132
2. Políticas de empleo joven de la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo	133
a. Participación del Curso de Introducción al Trabajo (CIT)	134
b. Curso de Orientación al mundo del Trabajo (POI)	134
c. Ayuda económica mensual	134
d. Prestaciones	134
e. Terminalidad Educativa	134
f. Programa Inserción Laboral	135
g. Entrenamiento para el Trabajo	135
h. Programa Empleo Independiente	135
i. Formación Profesional	135
j. Club de Empleo	135
C. Las migraciones y el empleo	136
1. Trabajador migrante	138
2. La migración laboral según la OIT. Clasificación de los trabajadores migrantes: Convenios N° 97 y 143 OIT	138
3. Normas internacionales del trabajo	139
4. Encuadre legal en la Argentina	139
5. Instrumentación eficaz de políticas de empleo	140
6. Participación sindical por los derechos de los migrantes	140
BIBLIOGRAFÍA	121

El objetivo de este Módulo es dar a conocer a dirigentes y delegados sindicales las políticas públicas concretas a través de las cuales se busca dar respuesta a los problemas de empleo existentes en nuestro país, particularmente entre los jóvenes.

Para ello, partimos de los antecedentes que influyeron las políticas adoptadas. Destacamos en este camino el Convenio N°122 de la OIT sobre política de empleo, así como también exploramos las leyes regionales sobre empleo, la ley nacional y el Pacto Mundial para el Empleo. Exponemos las recomendaciones que en estos materiales se formulan en materia de empleo.

En segundo lugar, consideramos la visión sindical sobre el empleo plasmado en el documento “Plataforma Laboral de las Américas”, del movimiento sindical de las Américas.

En tercer lugar, damos a conocer el aporte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible–ODS (post 2015) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Y, por último, pondremos énfasis en las políticas de empleo que impulsa la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo.



A. LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO

1. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y LEY NACIONAL DE EMPLEO

OIT

Los principales **convenios y recomendaciones de la OIT** en materia de empleo son:

- Sobre la política del empleo (Convenio N°122)
- Política social (C. N°117)
- Readaptación profesional y empleo (C. N°159)
- Fijación de salario mínimo (C. N°131)
- Protección del salario (C. N°95)
- Servicio del empleo (C. N°88)
- Agencias de empleo privadas (C. N°181)
- Discriminación (C. N°111)
- Igualdad de remuneración (C. N°100)
- Seguridad social (C. N°102)
- Desarrollo de recursos humanos (C. N°142)
- Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos (R. N°195)
- Fomento del empleo y protección contra el desempleo (C. N°168)
- Creación de empleo en la pequeña y mediana empresa (R. N°189)

La OIT¹ impulsa a partir de su **Convenio N°122** (1964, entrada en vigor: 15/7/1966) que todos los Estados deben tener como objetivo central: “Crear mayores oportunidades de empleo para las mujeres y los hombres con objeto de que dispongan de ingresos y de un empleo decente”. Este Convenio conforma el instrumento normativo internacional por excelencia para este objetivo. En él se instruye a los Estados para que elaboren políticas que garanticen:

- a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo;
- b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible;
- c) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar esa formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.

1 Esta información puede encontrarse en “Educación Obrera para el Trabajo Decente”, Módulo 3.

El Pacto Mundial para el Empleo

Ante la perspectiva de un prolongado incremento mundial del desempleo, la pobreza y la desigualdad, en 2009, la Conferencia Internacional del Trabajo, con la participación de los delegados de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores de los Estados Miembros de la OIT, adoptaron unánimemente un “Pacto Mundial para el Empleo”. Este instrumento de política global aborda las repercusiones de la crisis financiera y económica internacional en el ámbito social y en el empleo. El documento promueve una recuperación productiva, centrada en la inversión, el empleo y la protección social. El objetivo fundamental del Pacto Mundial para el Empleo es proveer una base concertada internacionalmente de políticas diseñadas para reducir el período entre la recuperación económica y la recuperación con oportunidades de trabajo decente. Es un llamado a la acción mundial urgente: nacional, regional y global.

El Pacto se centra en promover el empleo y proteger a las personas, así como en satisfacer tanto las necesidades de las personas como las de la economía real.

- I. En 2006, la OIT presentó en Brasilia el documento titulado “Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015”. Se trataba de una iniciativa para la acción y una hoja de ruta que propuso a los países de la región una serie de medidas generales y específicas, con el fin de que sirvieran para diseñar políticas favorables a la generación de trabajo decente con arreglo a sus propias necesidades y características. En dicho documento también se planteó un conjunto de metas a ser alcanzadas en el curso de una década.
- II. En 2014, durante la 18ª **Reunión Regional Americana en Perú**, los representantes de gobiernos y de organizaciones de empleadores y de trabajadores de América Latina y el Caribe reflexionaron sobre el desarrollo sostenible con trabajo decente, productividad e inclusión social en la región, así como la formalización de la economía informal, una discusión cuyas conclusiones dieron forma a la Declaración de Lima.

Mercosur

La EMCE: Estrategia Mercosur de Crecimiento del Empleo

En abril de 2004, los países del Mercosur desarrollaron su primera Conferencia Regional de Empleo (CREM). En esta conferencia, el movimiento sindical, a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), presentó un documento conocido como “La centralidad del empleo en el Mercosur”. Este documento constituyó la base de un compromiso entre los Estados de los países miembros para la creación del empleo; fue suscripto en la ciudad de Córdoba en julio de 2006 y se lo conoció como Estrategia Mercosur de Crecimiento del Empleo (EMCE). Los Estados se comprometieron a articular políticas económicas, sociales y laborales con la finalidad de generar trabajo digno y empleo decente, en particular, desde aquellos órganos con competencia en temas de política económica, industrial, laboral y social. (Cortina, 2015)

Argentina

Ley Nacional de Empleo N° 24.013²

Esta ley fue sancionada en 1991, en el marco de la reestructuración del Estado y las políticas de ajuste estructural. Los principales objetivos son:

- promover la creación del empleo productivo mediante las distintas acciones e instrumentos contenidos en las diferentes políticas del gobierno nacional, así como a través de programas y medidas específicas de fomento del empleo;
- prevenir y regular las repercusiones de los procesos de reconversión productiva y de reforma estructural sobre el empleo, sin perjuicio de salvaguardar los objetivos esenciales de dichos procesos;
- inducir la transferencia de las personas ocupadas en actividades urbanas o rurales de baja productividad e ingresos, a otras actividades de mayor productividad;
- fomentar las oportunidades de empleo para los grupos que enfrentan mayores dificultades de inserción laboral;
- incorporar la formación profesional como componente básico de las políticas y los programas de empleo.

La Ley N°24.013 posee algunas herramientas de interés para el movimiento sindical:

- Trabajo informal o empleo no registrado
- Sistema Único de Registro Laboral
- Programas de empleo para grupos especiales de trabajadores
- Fomento del empleo mediante nuevos emprendimientos y reconversión de actividades informales
- Reestructuración productiva

Posteriormente algunos artículos han sido derogados por nuevas leyes. Su importancia reside en que constituye una herramienta para denunciar, perseguir y corregir la evasión de las obligaciones laborales.

Plataforma Laboral de las Américas

La Plataforma Laboral de las Américas (PLA), adoptada por el Congreso Fundacional de la Confederación Sindical de los Trabajadores/as de las Américas (en adelante CSA) en marzo de 2008 en Panamá, fue elaborada en el año 2005 a través de un proceso democrático de reflexión, debate y consulta entre diferentes perspectivas del movimiento sindical de las Américas, con la finalidad de contribuir a la elaboración de una propuesta laboral alternativa que expresara la diversidad económica, social y laboral presente en el continente y considerara el aporte de todos los sectores sociales que la conforman.

² Esta información puede encontrarse en “Educación Obrera para el Trabajo Decente”, Módulo 3.

Es valorada como una herramienta de acción sindical destacando que “es una herramienta para el trabajo de unidad en la diversidad y un importante insumo para el debate sobre las Alternativas con otros actores sociales del continente”.

La PLA pasó a ser uno de los elementos constitutivos de la política de la CSA. Los principios que surgen de esta Plataforma incluyen, entre otros, la perspectiva de género, la no discriminación de clase, raza, etnia, religión y orientación sexual, y el pleno empleo como eje del desarrollo sostenible.

2. OTROS APORTES INTERNACIONALES

Dada la evolución que ha tenido el mundo del trabajo y los problemas de informalidad, y particularmente el impacto que ha tenido el empleo sobre el medio ambiente, en la actualidad se ha dado especial importancia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. Durante los últimos 25 años, la cantidad de trabajadores que viven en condiciones de pobreza extrema ha disminuido drásticamente, pese al impacto de la crisis económica de 2008 y las recesiones globales. En los países en desarrollo, la clase media representa hoy más del 34% del empleo total, una cifra que casi se triplicó entre 1991 y 2015.

Sin embargo, mientras la economía mundial continúa recuperándose presenciamos un crecimiento más lento, un aumento de las desigualdades y un déficit de empleos para absorber la creciente fuerza laboral. Según la OIT, en 2015 hay más de 204 millones de personas desempleadas.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible apuntan a estimular el crecimiento económico sostenible mediante el aumento de los niveles de productividad y la innovación tecnológica. Fomentar políticas que estimulen el espíritu empresarial y la creación de empleo es crucial para este fin, así como también las medidas eficaces para erradicar el trabajo forzoso, la esclavitud y el tráfico humano. Con estas metas en consideración, el objetivo es lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos los hombres y mujeres para el año 2030.

Respecto al G20, o Grupo de los 20, es el principal foro internacional para la cooperación económica, financiera y política: aborda los grandes desafíos globales y busca generar políticas públicas que los resuelvan. Está compuesto por la Unión Europea y 19 países: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Turquía.

El G20 comenzó como un foro de ministros de Finanzas y presidentes de los Bancos Centrales. Fue creado el 25 de septiembre de 1999 en una Reunión de Ministros de Finanzas del G7, que vieron la necesidad de contar con un grupo más inclusivo, que genere un mayor impacto. En el año 2008, durante la crisis financiera internacional, el mundo vio la necesidad de generar nuevos consensos entre los funcionarios del más alto rango. A partir de entonces, las cumbres del G20 comenzaron a incluir también reuniones a nivel de jefes de Estado y de Gobierno y la agenda temática se amplió, incluyendo cuestiones del mercado de trabajo.

a. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (post 2015) ³

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han servido como marco común de acción y cooperación mundial sobre el desarrollo desde su adopción en el año 2000. Aunque muchos de estos objetivos no se han alcanzado aún, plantean un enfoque de políticas integradas para garantizar el desarrollo económico y social inclusivo y la sostenibilidad ambiental en una agenda que responda a las aspiraciones de todas las personas, en un mundo más equitativo.

Uno de los principales resultados de la Conferencia Río+20 fue el acuerdo alcanzado por una serie de Estados miembros para desarrollar un conjunto de **objetivos de desarrollo sostenible** (ODS) que resultara una herramienta útil para desarrollar acciones centradas y coherentes en materia de desarrollo sostenible.

b. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁴

En Naciones Unidas –Nueva York, 2015– se han acordado los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible, y los Estados se encomiendan a trabajar en una agenda para la erradicación mundial de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema. Entre los objetivos principales de desarrollo sostenible⁵ podemos mencionar: poner fin a la pobreza y al hambre; garantizar una educación inclusiva; promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

c. El G20

Uno de los ejes de debate planteados durante el año 2018 en la reunión de Buenos Aires ha sido el futuro en materia de empleo y empleabilidad en un contexto de cambio de paradigma y automatización. Hay consenso en que el avance de la tecnología sobre los empleos debería ser sobre aquellos que son repetitivos y poco gratificantes, y que la permanente capacitación influye de manera vital en la empleabilidad.

B. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

El desempleo, la presencia de puestos de trabajo de baja productividad y las malas condiciones laborales en algunos segmentos del mercado de trabajo generaron una presión para la adopción de intervenciones de políticas públicas. Incluso en un contexto de baja informalidad y desempleo, las políticas de trabajo son necesarias para acompañar las transformaciones que el mercado laboral requiere en busca de optimizar los niveles de productividad.

³ Mayor información puede encontrarse en <http://www.un.org/es/development/desa/area-of-work/post2015.shtml>

⁴ Mayor información puede encontrarse en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>

⁵ Esta información puede ampliarse en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>

El Estado puede intervenir en el mercado de trabajo a través de las políticas de empleo, las políticas laborales y las políticas de mercado de trabajo. Estas últimas comprenden todo el espectro de acciones regulatorias que influyen en la interacción entre la oferta y la demanda de trabajo. Se trata de políticas que proporcionan una sustitución de ingresos (generalmente denominadas políticas pasivas del mercado de trabajo), así como medidas de integración en el mercado de trabajo destinadas a las personas desempleadas o que están en riesgo de sufrir el desempleo. Las políticas activas del mercado de trabajo promueven la empleabilidad de los trabajadores y contribuyen, directa o indirectamente, a la creación de empleos productivos. Adquieren particular relevancia dado que intervienen de manera más directa sobre la oferta y demanda de trabajo, y persiguen dos objetivos:

- Aliviar el riesgo de pobreza asociado con la caída de ingresos, como producto de la pérdida del empleo (algunas veces estas intervenciones son caracterizadas como políticas pasivas), y
- reducir el desempleo, además de dar acceso a ocupaciones más productivas a aquellas personas en puestos de escasa productividad (también identificadas como políticas activas).

1. PLAN INTEGRAL DE EMPLEO MÁS Y MEJOR TRABAJO

El Plan Más y Mejor Trabajo es una herramienta creada para promover la inserción laboral de trabajadores desocupados en empleos de calidad.

Las condiciones básicas que el Plan posee son:

- Generación de las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo a nivel local.
- Ejecución de acciones orientadas hacia la inclusión social y laboral de los trabajadores, afectados por el desempleo y la precarización laboral, mediante el desarrollo de sus capacidades y competencias para mejorar sus condiciones de empleabilidad.
- La promoción del Diálogo Social, como fundamento de la acción pública, a través de la integración de la Nación, las provincias, los municipios, las comunas y juntas de gobierno, junto a la participación de todos los actores.

La Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo promueve políticas activas que, en el marco del proceso de recuperación económica, favorezcan la creación de empleo genuino y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada. Para ello, se ha implementado el Seguro de Capacitación y Empleo, una institución cuya misión es generar las condiciones propicias que acompañen el traspaso de una política de contención, que fuera planteada por el Programa Jefes de Hogar, a políticas activas con acento en el desarrollo económico regional, con base en los municipios a través de la conformación de una Red de Servicios Públicos de Empleo.

Estas políticas se llevan adelante mediante la puesta en marcha de Acuerdos Territoriales, Acuerdos Sectoriales de Calificación y Acuerdos con empresas. De estos acuerdos participan prioritariamente personas del Seguro de Capacitación y Empleo, beneficiarios del Programa Jefes de Hogar y otros desocupados.

2. POLÍTICAS DE EMPLEO JOVEN DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DE TRABAJO Y EMPLEO

La crisis mundial del empleo trajo como consecuencia una dura situación que afecta a los jóvenes. En 2009 quedaron 211 millones de personas desempleadas en todo el mundo, de los cuales unos 81 millones, aproximadamente el 40%, eran jóvenes de 15 a 24 años.⁶ Casi un 28% de todos los trabajadores jóvenes en el mundo viven en hogares en condiciones de mayor vulnerabilidad. Esta condición de desempleo juvenil y de subempleo da lugar a pérdidas de oportunidades en términos de crecimiento económico y desarrollo para este colectivo social, lo cual termina repercutiendo en toda la economía.⁷ Muchos gobiernos han tomado conciencia de la situación y a través de diferentes acciones han puesto en práctica medidas para la inducción al nuevo empleo, servicios de empleo, desarrollo de habilidades, ayuda a la renta, obras públicas y servicios comunitarios, y el emprendimiento juvenil. Las opciones políticas deben ser parte de un marco integrado de políticas para promover la recuperación económica y del empleo.⁸

En nuestro país, el MTEySS tuvo una primera experiencia de política dedicada a mejorar el empleo juvenil a través de los talleres del Proceso de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyMT), desarrollada entre los años 2008 y 2013 con aproximadamente 500 mil jóvenes. Dichas actividades estuvieron a cargo de instituciones de formación profesional, Universidades y ONG en más de 330 municipios de todo el país.⁹

En Argentina encontramos altas cifras de jóvenes desocupados, en empleos asalariados no registrados, que no estudian, no trabajan, ni buscan trabajo. Esto asciende a casi el 42% de la población de entre 16 y 24 años. Este valor da muestra de la necesidad de atender, de forma integral a este grupo poblacional.¹⁰

Con el objetivo de generar oportunidades de inclusión social y laboral para los jóvenes la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo brinda a partir de 2016, a través de Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Progresar y Formación y Capacitación,¹¹ un conjunto integrado de prestaciones de apoyo para la construcción e implementación de un proyecto formativo y ocupacional dirigido a personas de hasta 24 años que no hayan terminado el nivel secundario y estén desocupados, a través de acciones integradas que les permitan identificar su perfil profesional, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar cursos de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo. La duración consiste en una permanencia como máximo de 36 meses en el programa.

6 Mayor información puede encontrarse en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ed_emp_msu/documents/publication/wcms_151462.pdf a

7 Mayor información puede encontrarse en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ed_emp_msu/documents/publication/wcms_151462.pdf b

8 Mayor información puede encontrarse en: <http://www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang-es/index.htm>

9 Mayor información puede encontrarse en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cit_docentes_1.pdf

10 Mayor información puede encontrarse en: http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/igualdad/Jovenes_y_trabajo_2017.pdf

11 Mayor información puede encontrarse en: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/empleojoven>

La implementación del programa se efectúa de la siguiente manera:

a. Participación del Curso de Introducción al Trabajo (CIT)

Es una herramienta que posibilita a los jóvenes mejorar sus oportunidades de empleo. Allí se reflexiona sobre los objetivos de educación y laborales de cada uno, analizando su experiencia y conocimientos y los que son requeridos en los puestos de trabajo demandados en su localidad o región. Está dirigido a participantes del Programa Jóvenes y Progresar.

También permite que los jóvenes puedan:

- Fortalecer sus competencias de comunicación.
- Conocer los principales derechos y obligaciones de los trabajadores.
- Aprender sobre condiciones de trabajo decente y requerimientos básicos en un ámbito laboral para garantizar la salud en el trabajo.
- Iniciar o profundizar la alfabetización digital.
- Identificar las ofertas de formación en capacitación laboral y educación formal en su localidad.

b. Curso de Orientación al Mundo del Trabajo (POI)

El Curso de Orientación al Mundo del Trabajo (POI) está pensado especialmente para jóvenes y dura 4 meses, o sea 130 horas divididas de acuerdo a los tiempos de que disponga y se cursa en el lugar más cercano al domicilio del participante.

Se capacita en temas como:

- Derechos laborales.
- Técnicas para buscar trabajo.
- Cómo cuidar tu salud en el trabajo.
- Cómo usar una computadora para trabajar.
- Cómo conseguir un empleo o uno mejor que el actual de acuerdo a tus preferencias

c. Ayuda económica mensual: condicionada a la vinculación a prestaciones con las que cuenta el programa. Prevé distintos esquemas de transformación productiva que pueden incluir.

d. Prestaciones: dinerarias y/o el otorgamiento de garantías a las empresas, prestaciones dinerarias a trabajadores.

e. Terminalidad Educativa

Es una prioridad estratégica para la inclusión ciudadana de los y las jóvenes. Desde el punto de vista de la inclusión laboral, la certificación de estudios primarios y/o secundarios de los jóvenes es una de las vías para mejorar su inserción en trabajos de calidad. Para ello se instrumentan, en articulación con las carteras educativas provinciales, servicios para la formación y certificación de estudios generales para adultos,

accesibles en términos de vacantes, modalidades de cursada y materiales didácticos y curriculares a ser utilizados, de manera de garantizar la permanencia de los jóvenes en el sistema y su certificación.

f. Programa Inserción Laboral

Este programa permite promover la inserción de trabajadores desocupados en empleos de calidad mediante la implementación de Incentivos económicos a las empresas que incrementen su dotación de personal. Los empleadores podrán descontar el incentivo económico aportado por la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo una parte del salario del trabajador y abonar la diferencia que corresponda. Tiene una duración de 6 meses, prorrogable a 9 meses en casos puntuales.

g. Entrenamiento para el Trabajo

El objetivo de este programa es mejorar la empleabilidad de trabajadores desocupados, mediante el desarrollo en ambientes de trabajo que incluyan procesos formativos y acciones de tutorías tendientes a enriquecer sus habilidades y destrezas. Los trabajadores recibirán ayuda mensual por parte de la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo o de en forma conjunta con la empresa.

h. Programa Empleo Independiente

Facilita la creación de crear nuevos emprendimientos para desocupados y emprendimientos en actividad que solicitan formalizarse, por medio de asistencia técnica y financiera con el objetivo de fortalecer la trama productiva local a través del desarrollo que permitan la generación de nuevos empleos y la mejora de calidad de empleo existente, propiciando su formalización, como también contribuir al desarrollo de Unidades Productivas Asociativas de pequeños productores, emprendedores y/o trabajadores independientes asociados.

i. Formación Profesional

De acuerdo a los intereses y expectativas de inserción laboral, los jóvenes pueden participar en los cursos de formación profesional que les son ofrecidos por la Oficina de Empleo Municipal en el marco del Esquema Local de Prestaciones. Estos cursos les permiten adquirir o fortalecer las competencias y habilidades requeridas para el ejercicio de la ocupación definida durante la etapa anterior de elaboración de su proyecto formativo y ocupacional. Los cursos que se ofrezcan deben cumplir con los criterios de calidad establecidos por la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo en cuanto a su adecuación a las demandas socioproductivas del territorio y a las necesidades formativas de los jóvenes.

j. Club de Empleo

Los Clubes de Empleo para Jóvenes (CEJ) son espacios destinados a acompañar a los jóvenes en su búsqueda activa y sostenida de empleo. Dentro del ámbito de la Oficina de Empleo municipal, ofrecen la oportunidad de participar de instancias individuales y grupales (talleres) para gestar e iniciar un plan de búsqueda, brindando las herramientas necesarias para su diseño e implementación.

Diseñar y ejecutar estas políticas públicas de largo plazo demandó el desarrollo de programas, mecanismos y herramientas de gestión que permitan generar un conjunto de actividades para dar respuesta a las situaciones específicas y heterogéneas del mercado de trabajo.¹²

La profundización de políticas de empleo hacia los jóvenes implica avanzar en la apertura de horizontes laborales de mayor calificación, generando oportunidades para completar los estudios del nivel que sea necesario, acceso a formación profesional y procesos de entrenamiento para el trabajo, y alternativas para la creación de pequeñas empresas. Los jóvenes entre 18 y 24 años son uno de los grupos poblacionales estratégicos para el desarrollo económico y social de una nación en forma individual o asociada.

Un importante desafío requiere de la participación y coordinación de acciones de un conjunto de actores e instituciones, públicas y privadas, de nivel nacional, provincial y municipal como así también con organizaciones empresariales, organizaciones Sindicales participando en los espacios multisectoriales y multiactorales de diálogo social, constituidos a nivel local, para consensuar y promover políticas de formación y empleo destinadas a la población juvenil, en el marco de la definición de estrategias de desarrollo económico.

C. LAS MIGRACIONES Y EL EMPLEO

Una problemática a ser considerada vinculada al empleo son las migraciones, dado que la OIT se ocupa particularmente de ellos y es necesario tomar conciencia de este fenómeno desde un punto de vista tripartito: “El mandato de la OIT requiere llegar a aquellos que son más vulnerables, que se enfrentan a una enorme inseguridad y para quienes la negación de la justicia social resulta más cruel. Muchas veces es difícil alcanzarlos, y sin embargo son muchísimos. [...] La OIT debe dar prioridad a los trabajadores migrantes”.¹³

América del Sur es una región de origen, destino y tránsito de migrantes internacionales, desde principios del siglo XXI. En Argentina el 4,8% de la población es inmigrante,¹⁴ es decir que 2.086.302 personas que residen aquí de manera estable nacieron en otros países, siendo el país con mayor población extranjera en América del Sur, más que duplicando al promedio regional.¹⁵ Actualmente la población migrante intrarregio-

¹² Mayor información puede encontrarse en: http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/revista-DeTrabajo/2009n06_revistaDeTrabajo/2009n06_a12_eDeibe.pdf

¹³ Mayor información puede encontrarse en: <http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/lang-es/index.htm>

¹⁴ Mayor información puede encontrarse en: http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Documentos%20PDFs/Informe_Tendencias_Migratorias_Am%C3%A9rica_del_Sur_N1_SP.pdf a
Mayor información puede encontrarse en: http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Documentos%20PDFs/Informe_Tendencias_Migratorias_Am%C3%A9rica_del_Sur_N1_SP.pdf b

¹⁵ Así lo indica un estudio realizado por la Oficina Regional de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Buenos Aires, con información brindada por la Organización de las Naciones Unidas.

nal sobresale de la extrarregional: esto se explicaría en parte por la mortalidad de la masiva inmigración de europeos del siglo XX, y por los crecientes flujos regionales. Se observa también un dinamismo creciente en la llegada de nuevos colectivos de países no sudamericanos.¹⁶

El incremento de la movilidad intrarregional se debe en parte por políticas restrictivas de ingreso y acceso a la residencia en países desarrollados, la crisis económica en EE.UU. y Europa y por otro lado vale decir que existen mayores oportunidades laborales y marcos normativos más benéficos en nuestra región. La migración intrarregional ha sido también motivada por la aprobación de nuevos marcos normativos e institucionales a nivel nacional y de acuerdos de integración a nivel regional como el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones que facilitan la movilidad intrarregional (CEPAL, 2000)

En Argentina, las migraciones mayoritarias son la paraguaya, la boliviana y la peruana, que se sitúan en el Área Metropolitana de Buenos y los partidos aledaños de la provincia de Buenos Aires. Según un Informe de la Organización Internacional de Migraciones del año 2012, el total de la población inmigrante de origen americano en Argentina asciende a 1.471.399 personas. El dato relevante que arroja el informe es que el 84,6% de ese total pertenece a países limítrofes: 36,4% de paraguayos; un 23,5% de bolivianos; un 13,0% de chilenos, 10,6% de peruanos, el 7,9% de uruguayos y el 2,8% de brasileños (OIM, 2012).

Una característica de los inmigrantes de países limítrofes que ingresan en la Argentina es que cerca del 80% se encuentra en edades activas (15-64 años) desde el punto de vista productivo. Caso contrario se da con la migración de origen europeo, que ofrece un importante grado de envejecimiento.

Otra característica de la migración limítrofe es que llegan al país con trabajo o son llamados por sus familias. Esto es, ingresan ya insertos en una red de relaciones. Esta es una diferencia significativa con los migrantes de otras procedencias.

Entre los inmigrantes latinoamericanos no limítrofes lideran como mayoría los peruanos, que representan cerca del 11% del total de inmigrantes latinoamericanos. La población proveniente de distintos países de Europa, en tanto, constituye el 16,5%, mientras que la migración de origen asiático, con predominio de chinos y coreanos, alcanza solo un 1,7% con una tendencia más visible en nuestra sociedad. Tres de cada diez extranjeros llegaron al país entre el 2002 y el 2010, contribuyendo al crecimiento sostenido más prolongado en la historia de la migración en la Argentina.

Con la sanción de la nueva ley de migraciones (Ley N°25.871) y el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria Patria Grande, del año 2005, se intentó generar un clima político propicio para la regularización e integración de estas poblaciones. Se trató así establecer un contexto de recepción favorable, que posibilitaría el desarrollo y la evolución de algunas comunidades que ya se habían arraigado en determinados sectores de la economía durante la década de los 90.

16 Mayor información puede encontrarse en: http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Documentos%20PDFs/Informe_Tendencias_Migratorias_Am%C3%A9rica_del_Sur_N1_SP.pdf

1. TRABAJADOR MIGRANTE

Trabajador migrante es “toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta, e incluye a cualquier persona normalmente admitida como trabajador migrante” (OIT, 2016).¹⁷ El artículo 11, párrafo 2, del Convenio 143 prevé que los instrumentos no se aplican a “los trabajadores fronterizos, a la entrada, por un corto período, de artistas y de personas que ejerzan una profesión liberal”, y a la gente de mar.

2. LA MIGRACIÓN LABORAL SEGÚN LA OIT. CLASIFICACIÓN DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES (CONVENIOS N°97 Y 143, OIT)

La OIT se ocupa de los migrantes vinculados al empleo, frente a los migrantes en general.¹⁸ El **Convenio N° 97** sobre los trabajadores migrantes, adoptado en 1949, sienta las bases para la igualdad de tratamiento entre trabajadores nacionales y extranjeros en situación regular en lo relativo a contratación, condiciones de vida y de trabajo, acceso a la Justicia, reglamentación de impuestos y asuntos de seguridad social. También contempla el tema de la reunificación familiar y medidas para regular de manera general los procesos migratorios. Su correspondiente recomendación, la número 86, establece estrategias para la recolección de datos que permitan tener un panorama de la problemática específica de cada país, la ayuda técnica de la OIT para la vigilancia y protección de los derechos de los trabajadores e instrumentos para la implementación de este convenio.

El **Convenio N° 143** sobre los trabajadores migrantes fue aprobado en 1975, cuando la comunidad internacional tomó conciencia del aumento de la migración irregular. El convenio estimula la regulación de flujos migratorios, la eliminación de la migración clandestina y de los delitos que la acompañan: el tráfico y trata de personas, y la facilitación de la integración de los migrantes a las sociedades de acogida. Su respectiva recomendación, la número 151, precisa medidas a adoptar para asegurar el respeto de principio de igualdad de todos los trabajadores –uno de los principios fundamentales de la OIT, sea cual sea el tema específico a abordar– y también define las bases de toda política social destinada a permitir que trabajadores migrantes y sus familias se puedan beneficiar de los mismos derechos que los trabajadores nacionales, propugnando la adopción de ciertas normas mínimas de protección laboral, como por ejemplo, en casos de pérdida de empleo, expulsión y salida del país.

¹⁷ Tras un debate acerca de si el Convenio debería cubrir la “migración en general”, la Conferencia Internacional del Trabajo de 1949 acordó que el ámbito de aplicación del Convenio “debería limitarse a los trabajadores migrantes”: OIT: Actas, CIT, 32.ª reunión, Ginebra, 1949, pág. 565.

¹⁸ A este respecto, véase el párr. 1 de la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (N°198), que exige a los Estados miembros garantizar una protección efectiva a los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo. El párr. 5 insta a los Miembros a que, en el marco de la política nacional, velen en particular por asegurar una protección efectiva a los trabajadores especialmente afectados por la incertidumbre en cuanto a la existencia de una relación de trabajo, incluidos los trabajadores migrantes

3. NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO

Entre las normas podemos considerar:

- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (N°29).¹⁹
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999²⁰ (garantiza la igualdad de acceso a la educación a todos los migrantes).
- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (N°87). En lo que respecta al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (N°98), la Comisión ha realizado comentarios sobre el derecho de los trabajadores extranjeros a ser miembros fundadores y dirigentes de sindicatos y asociaciones de empleadores.²¹

4. ENCUADRE LEGAL EN LA ARGENTINA

Este marco está dado por las siguientes leyes:

- La Constitución Nacional protege el ingreso de los extranjeros al país. Los extranjeros cuentan con los mismos derechos civiles que el resto de los ciudadanos, por lo que en principio se encontrarían habilitados para trabajar. Sin embargo la Constitución no debe ser tomada en forma aislada sino que debe interpretarse en forma conjunta con lo que establece la Ley General de Migraciones.
- Ley N°25.871 y D.R. 616/2010.
- Disposición DNM N°53253/05 (Residencia por nacionalidad. Mercosur).
- Disposición DNM N°40164/07 (Residencia por trabajador contratado).
- La ley de Migraciones²² establece los requisitos que deben cumplir las personas que deseen radicarse en nuestro país. A los fines operativos y de acuerdo a la legislación vigente, los requisitos para obtener la residencia ya sea permanente o transitoria, es diferente si el solicitante es un ciudadano nativo de los países del Mercosur y Estados asociados o si es extra Mercosur.

Los extranjeros contratados para trabajar en la Argentina deberán contar con visa de trabajo y residencia legal en el país. Esta ley consiente el derecho a trabajar, exclusivamente, para los extranjeros que hubieran ingresado al país y que hubiesen sido admitidos como residentes permanentes.

La ley establece tres categorías de residentes:

- **Los permanentes:** son aquellos que pueden desarrollar su actividad en forma remunerada, por cuenta propia o en relación de dependencia, gozando de la protección de la ley laboral.

¹⁹ Qatar–CEACR, Convenio N°29, observación, 2015.

²⁰ Por ejemplo, Argentina–CEACR, Convenio N°182, solicitud directa, 2015.

²¹ Jordania–CEACR, Convenio N°98, observación, 2012.

²² Disponible en <http://www.facpce.org.ar:8080/iponline/situacion-laboral-de-los-extranjeros-en-argentina/>

- **Los temporarios:** podrán desarrollar sus actividades durante todo el período de su permanencia (la que fuera autorizada por la autoridad migratoria), quedando en este supuesto, protegidos también por la legislación laboral.
- **Los transitorios:** no podrán realizar tareas remuneradas, por cuenta propia o en relación de dependencia, a menos que fueran expresamente autorizados por la autoridad competente.

Toda contratación de personal que ilegítimamente resida en nuestro país tendrá que cargar con sanciones pecuniarias por parte del empleador, sin olvidar la responsabilidad personal que recae sobre los representantes legales y/o administradores de las sociedades empleadoras. Estas sanciones serán en beneficio del Estado, y el trabajador carecerá de beneficio alguno, salvo los propios otorgados por la Ley de Contrato de Trabajo y la Ley Nacional de Empleo.

5. INSTRUMENTACIÓN EFICAZ DE POLÍTICAS DE EMPLEO

Una parte de la economía del trabajo actual²³ ha comenzado a interesarse mucho por el tema de las instituciones y la reglamentación del mercado de trabajo; sus interacciones y repercusiones en diferentes resultados económicos y del mercado laboral. Formular políticas eficaces del mercado de trabajo que incluyan cuestiones relativas a la migración laboral es complejo y requiere de datos cuantitativos y cualitativos fiables. El marco multilateral de la OIT sobre las migraciones laborales (OIT, 2006) indica: “Los conocimientos y la información son fundamentales para formular, aplicar y evaluar las políticas y las prácticas sobre migraciones laborales”. En realidad, la reglamentación del mercado de trabajo abarca las instituciones, así como a parte de las políticas del mercado de trabajo, e incluye a las entidades encargadas de establecer los salarios, las prestaciones sociales obligatorias, el sistema de seguro de desempleo, además de distintos aspectos de la legislación laboral (por ejemplo, las leyes de salario mínimo, la legislación sobre la protección del empleo y el cumplimiento de la ley). Las políticas del mercado de trabajo, por otra parte, comprenden todo el espectro de políticas regulatorias que influyen en la interacción entre la oferta y la demanda de trabajo. Se trata de políticas que proporcionan una sustitución de ingresos (generalmente denominadas políticas pasivas del mercado de trabajo), así como medidas de integración en el mercado de trabajo destinadas a las personas desempleadas o que están en riesgo de sufrir el desempleo.

6. PARTICIPACIÓN SINDICAL POR LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES

Con la participación de Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) y la del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) se realizó un evento en el año 2013 en el marco del Foro Mundial de Derechos Humanos organizado por la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República de Brasil para

²³ Mayor información en el sitio <http://www.ilo.org/empelm/areas/labour-market-policies-and-institutions/lang-es/index.htm>

discutir temáticas tales como la “Libre circulación de trabajadores, ciudadanía regional y derechos humanos de migrantes”.²⁴ También participaron del panel organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay, con una visión basada en los derechos humanos, el eje principal del debate se centró en la libre circulación de trabajadores y la construcción de una ciudadanía regional con el fin de concretar líneas de acción específicas y generar recomendaciones que pudieran ser llevadas a las distintas reuniones especializadas del Mercosur.

En el año 2015 en Buenos Aires se realizó el “Seminario Regional para la promoción de una red sindical por los derechos de los migrantes en América del Sur y área andina”. Allí se destacó la participación de representantes sindicales tales como la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA), ACTRAV/OIT y la Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL), junto a la CGT y la CTA Autónoma (CTA-A) para abordar la temática de las migraciones. El objetivo fue compartir información sobre el flujo migratorio entre los países de la región, la política nacional y principalmente la centralidad de la acción sindical respecto de esta temática. Fundamentalmente se hizo hincapié en establecer un marco de unidad sindical para defender y fortalecer los derechos de los trabajadores.²⁵

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (2000). La migración internacional y el desarrollo en las Américas Simposio sobre migración internacional en las Américas San José, Costa Rica.
- Cortina, Rubén; Robles, Alberto José (2006). Mercosur: integración y sociedad del trabajo. Buenos Aires: Corregidor y en Mercosur/CMC/DEC. N°46/04, Estrategia Mercosur de Crecimiento del Empleo y en la Declaración de los Ministros de Trabajo del Mercosur y otros documentos, Conferencia Regional de Empleo del Mercosur, 2004.
- OIT (2016). Promover una migración equitativa. Conferencia Internacional del Trabajo, 105ª Reunión, 2016, Ginebra. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms_453896.pdf Consultado en Marzo de 2018.
- OIT—Equipo Multidisciplinario de Trabajo Decente (2014). Educación obrera para el Trabajo decente. Módulo 3: Empleo y desarrollo sustentable, Buenos Aires, Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—americas/—ro-lima/—ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_249881.pdf Consultado en Marzo de 2018
- OIT (2007). Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos, Ginebra. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_protect/—protrav/—migrant/documents/publication/wcms_178678.pdf Consultado en marzo de 2018.

²⁴ Mayor información en: <http://www.ipddh.mercosur.int/dialogos-sobre-migracion-derechos-humanos-y-ciudadania-regional/>

²⁵ Mayor información en: http://www.ilo.org/buenosaires/noticias/WCMS_404832/lang—es/index.htm

MÓDULO 6

EL FUTURO DEL MUNDO DEL TRABAJO Y LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS



Ministerio de Producción y Trabajo
Presidencia de la Nación

ÍNDICE MÓDULO 6

A. Una visión global.....	147
1. El estado actual del mundo del trabajo y sus implicaciones futuras	147
a. Los actores del mundo del trabajo.....	147
b. Los nuevos debates sobre el mundo del trabajo	148
2. El trabajo ante la globalización	149
a. El futuro del pleno empleo	150
b. Los nuevos trabajos. Los cambios tecnológicos	151
c. El trabajo en las cadenas de valor	153
d. El empleo verde.....	154
3. La problemática de la explotación laboral.....	156
a. Trabajo forzoso, Trata y Trabajo infantil. Conceptualización según la OIT	156
b. Alcances de la normativa internacional	159
c. La acción sindical como factor de detección y denuncia	160
4. Algunas preguntas para estimular la reflexión.....	163
BIBLIOGRAFÍA	163

En este módulo analizaremos la perspectiva de la OIT sobre el futuro del trabajo. Por ser la única agencia “tripartita” de la ONU (reúne a gobiernos, empleadores y trabajadores de 187 Estados miembros), entendemos se trata de una voz autorizada.

Analizaremos el futuro del mundo del trabajo, el rol de sus actores y, en particular, la importancia de la participación de los sindicatos en los grandes debates del mundo laboral: la globalización, el futuro del pleno empleo, los cambios tecnológicos, las cadenas de valor, el empleo verde y la explotación laboral.

Por último, y dado que este es el módulo final de este Manual, nos planteamos algunos interrogantes, que esperamos compartir con dirigentes y delegados y, por medio de ellos, con todos los trabajadores.



A. UNA VISIÓN GLOBAL

1. EL ESTADO ACTUAL DEL MUNDO DEL TRABAJO Y SUS IMPLICACIONES FUTURAS

a. Los actores del mundo del trabajo

En la década de 1990, algunas voces, como la de Jeremy Rifkin, predijeron el “final del trabajo” (Rifkin, 2003). La profecía no se ha cumplido. Los años sucesivos han sido impredecibles y turbulentos como consecuencia de la globalización, pero también se ha desarrollado un intenso debate en torno a la equidad y el futuro del sistema económico y social, subrayándose la función esencial del trabajo para las sociedades y los individuos.

Son muchos los actores del mundo del trabajo que han tenido participación en estos debates, como los Estados; los organismos internacionales (específicamente la OIT), los sindicatos y los empleadores.

El rol de los sindicatos ha sido también muy importante a nivel internacional. Al comenzar el siglo XXI existían ya tres grandes federaciones sindicales mundiales: la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOUSL, mayoritaria y de origen socialista-social demócrata), la Confederación Mundial del Trabajo (CMT, de origen cristiano) y la Federación Sindical Mundial (FSM, de origen comunista).

En 2006 la CIOUSL y la CMT se disolvieron para crear la Confederación Sindical Internacional (CSI), con otras federaciones nacionales independientes. En Europa los sindicatos han constituido la Confederación Europea de Sindicatos (CES-ETUC), como central sindical unitaria europea, más allá de la pertenencia de los sindicatos a determinadas centrales mundiales.

Recordemos además que los sindicatos nacionales han tendido a organizarse internacionalmente por sector de actividad económica en sindicatos mundiales, algunos de los cuales están vinculados a las grandes centrales mundiales, y otros son completamente autónomos. Los sindicatos mundiales más poderosos son las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI) vinculadas a la Confederación Sindical Internacional (CSI), como la Universal Network International (UNI-Servicios), la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM), unificada con la Federación de la Construcción y la Madera; la Federación Internacional Trabajadores Industrias Metalúrgicas (FITIM), la Internacional de Educación América Latina (IE), la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación (UITA), la Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF), la Internacional de Servicios Públicos (ISP), la Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestuario y Cuero (FITTVVC), la Federación Internacional de Periodistas (FIP) y la Federación Internacional de Trabajadores de Química, Energía, Minas e Industrias Diversas (en inglés, International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Unions, ICEM).

A partir de 2006, desde la ex CMT se desarrolló una serie de Federaciones Profesionales, que se encuentran en un proceso de acercamiento a las Federaciones Sindicales Internacionales como la Federación Internacional de Empleados en los Servicios Públicos (en inglés International Federation of Employees in Public Services, INFEDOP) y la Confederación Sindical Mundial de la Enseñanza (CSME), entre otras.

b. Los nuevos debates sobre el mundo del trabajo

Desde 1999, la OIT impulsa a nivel mundial la instalación del concepto de **Trabajo Decente**, como la forma de vincular el desarrollo económico de las sociedades con los derechos laborales de las personas que las integran y sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral.

El Trabajo Decente entiende lo laboral desde una perspectiva integral que incluye “la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres”.¹

Nota diseño: destacar el párrafo de arriba.

Durante la Asamblea General de las Naciones Unidas de septiembre de 2015, el Programa de Trabajo Decente y sus cuatro pilares –creación de empleo, protección social, derechos en el trabajo y diálogo social– pasaron a formar parte de la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Su Objetivo N°8 insta a promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el pleno empleo productivo y el trabajo decente.

Sin embargo, todos los esfuerzos hechos a nivel internacional² y desde cada uno de los países no pudieron evitar los profundos cambios del mundo del trabajo de estos últimos años. Éstos fueron consecuencia de diversos factores tales como la evolución de la producción y los cambios de los empleos, el avance de la tecnología y el impacto del cambio climático, entre otros.

Los principales indicadores del mundo del trabajo a nivel global podrían caracterizarse de la siguiente manera, según datos de 2016 de la OIT:³ el éxito de las políticas del mercado del trabajo ha sido parcial pero se ha conseguido un importante progreso en términos de desarrollo socioeconómico y de reconocimiento de derechos.

La creación de empleos ha sido positiva y se corresponde con el crecimiento poblacional,

¹ Mayor información puede encontrarse en <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang—es/index.htm>

² La OIT a través de la Comisión “El Futuro del Trabajo” ha contribuido con reuniones y material que puede consultarse en este link: <http://www.oit.org/global/topics/future-of-work/lang—es/index.htm> (consulta realizada el 15 de enero de 2018). Las declaraciones de los líderes y los planes de acción del G20, el G7, la Unión Europea, la Unión Africana y otros organismos regionales y multilaterales también confirmaron la importancia del trabajo decente y el desarrollo sostenible para salir de la crisis.

³ ILO’s Trends Econometric Model, November 2016 (working poverty and vulnerable employment) and ILO calculations based on national household.

teniendo en cuenta que ha existido una crisis económico- financiera como la que se desató en el segundo semestre del 2008 que generó despidos masivos, cierres de empresas y caídas en la actividad económica de diferentes países. En 2016 el empleo llegó a los 3.200 millones de personas (alrededor de un millón más que en 1991). Vinculado al empleo femenino, ha habido un incremento de la participación de la mujer en el mercado laboral pero las brechas de género siguen existiendo a nivel salarial y de participación de la mujer en cargos directivos en empresas, sindicatos y en el Estado.

- Según la OIT, la pobreza vinculada al trabajo ha declinado desde la introducción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se han obtenido avances en cuestiones vinculadas a la protección social y una disminución en los riesgos laborales.
- Se hizo asimismo un importante avance en algunos principios y derechos de trabajo (libertad de asociación y el efectivo reconocimiento del derecho de negociación colectiva, la disminución de trabajo forzoso, la abolición de trabajo infantil, y la eliminación de todo tipo de discriminación).

Ante este diagnóstico, desde OIT se ha reflexionado sobre el futuro del trabajo vinculando entre otras las siguientes dimensiones: globalización, nuevas tecnologías, cambios demográficos y cambio climático.

2. EL TRABAJO ANTE LA GLOBALIZACIÓN

Tal vez la característica más concluyente de la economía mundial en las últimas décadas ha sido la globalización, que abarca la internacionalización de la producción, las finanzas (incluidas las remesas), el comercio y la migración.

Este fenómeno se debió en parte a algunas opciones políticas que favorecían el libre intercambio de bienes y servicios, facilitado por el avance tecnológico (e internet, en particular). La globalización generó muchos debates entre actores del mundo del trabajo y encontró defensores y detractores. Numerosas son las opiniones que reconocen su aporte a la prosperidad mundial; en cambio, otras plantean que solo generó desigualdad e injusticia. Es interesante en este contexto la adopción por parte de la OIT de la Declaración sobre la “Justicia social para una globalización equitativa”⁴ de 2008 como un esfuerzo para ayudar a los Estados miembros a lograr progreso y justicia social en la era de la globalización. Básicamente la Declaración insta a los Estados miembros de la organización a considerar los cuatro objetivos en los cuales se plasma el Programa de Trabajo Decente, a los efectos de mejorar el empleo:

⁴ El texto completo de la Declaración puede leerse en este link: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—cabinet/documents/genericdocument/wcms_371206.pdf (última consulta: 18 de enero de 2018).

1. Promover el empleo creando un entorno institucional y económico sostenible;
2. Adoptar y ampliar medidas de protección social, seguridad social y protección de los trabajadores, que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales;
3. Promover el diálogo social y el tripartismo como los métodos más apropiados para adaptar la aplicación de los objetivos estratégicos a las necesidades y circunstancias de cada país;
4. Respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que revisten particular importancia, no solo como derechos sino también como condiciones propicias, necesarias para la plena realización de todos los objetivos estratégicos” (Declaración de OIT, 2008).

A partir de esta Declaración, se planteó una controversia desde los actores del mundo del trabajo, para determinar si los beneficios existentes del comercio y el crecimiento de la importancia del mercado financiero a partir de la globalización se habían distribuido en términos de ingresos y empleo entre y dentro de los países. Según estudios realizados por la OIT, ambos han contribuido a una mayor desigualdad.

La globalización también ha causado cambios en los patrones de producción global (que se ha visto profundizado en el sector de servicios) y tuvo un impacto significativo en las empresas y el empleo. La expansión de las cadenas globales de suministro ha provocado también que la producción de tareas y actividades se haya fragmentado por la reducción de los costos de comercio y transporte, así como la innovación tecnológica.

a. El futuro del pleno empleo

La Declaración de Filadelfia (1944)⁵ sostiene que una obligación de la OIT es lograr el “pleno empleo”. Esto se ve reflejado en el Convenio N°122 sobre la política de empleo que compromete a los Estados parte, y a los futuros ratificantes, a “formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido”.

Estas declaraciones son consecuencia de la política keynesiana triunfante tras la Segunda Guerra Mundial, donde solo el pleno empleo garantizaba el equilibrio en la economía, y permitía aprovechar de manera eficiente los recursos evitando una crisis. En la actualidad es prácticamente imposible pensar una economía con pleno empleo, porque siempre existe un margen de desocupación, aun en las economías más desarrolladas. Ya no quedan en el mundo Estados de bienestar dispuestos a resolver solos estas crisis, que involucran políticas del mercado de trabajo, educativas, industriales y macroeconómicas y al mercado laboral en la oferta de los empleos y la necesaria re-conversión de quienes demandan trabajo.

⁵ El texto completo de la Declaración puede leerse en: www.ilo.org/legacy/spanish/inwork/cb-policy.../declaraciondefiladelfia1944.pdf

Los Estados se han preocupado por crear patrones de diversificación que generen más y mejores puestos de trabajo. Estos procesos han generado cambios en las sociedades y en los trabajos donde las personas se desempeñan. Autores como Richard Sennett han señalado que es imposible pensar que un individuo podría a partir de estos últimos años conservar un mismo empleo durante toda la vida laboral (Sennett, 2011). Este arquetipo ha sido reemplazado por formas de trabajo cada vez más flexibles, a corto plazo y efímeras, consecuencia de un aumento de la movilidad espacial y funcional de los trabajadores.

Cabe preguntarnos qué repercusiones tendría esta evolución para su integración en la sociedad. Si las unidades de trabajo se siguen reduciendo y dispersando cada vez más, y los lugares de trabajo están cada más desconectados de la comunidad, esto podría socavar las sólidas redes sociales fundadas en una experiencia compartida en el lugar de trabajo (OIT, 2015). A ello se suma que estas nuevas formas de trabajo provocarán cada vez más diferencias por género, según regiones, por edades y de ingresos, con lo cual las desigualdades corren el riesgo de ampliarse. La naturaleza cambiante del trabajo y la medida de qué oportunidades existen para encontrar trabajo estable y significativo que proporciona un buen ingreso se han fracturado cada vez más y polarizado, favoreciendo a los afortunados que viven en ciertas geografías y tienen ciertas habilidades en demanda. Es real que la desigualdad general de los ingresos ha alcanzado un récord histórico en el mundo (Piketty, 2014).

El nuevo mundo del trabajo está cada vez más orientado hacia el conocimiento, valora las capacidades cognitivas y ofrece nuevas posibilidades para enriquecer el contenido y el sentido del trabajo y permite que el individuo tenga un mayor control sobre su vida laboral, lo cual supone una mejora importante en comparación con los trabajos fragmentados y rutinarios que había en la época industrial o preindustrial. (OIT, 2018).

En conclusión, existe una oportunidad de crear mejores empleos pero también puede suponer que las actuales desigualdades se exacerbén, porque muchas personas no pueden acceder a las formaciones en estos nuevos trabajos y porque muchos trabajos están destinados a desaparecer, sobre todo aquellos vinculados a la manufactura y a empleos de oficina.

b. Los nuevos trabajos. Los cambios tecnológicos

Pensar en los nuevos trabajos nos lleva a plantear cuáles son los sectores donde necesariamente se crearán nuevos empleos, reflexionar si la innovación y la tecnología modifican las formas de empleo típicas y determinar si surgirán o se incentivarán formas de empleo atípicas a consecuencia de la innovación y la tecnología.

La innovación y los avances tecnológicos contribuirán a inducir cambios estructurales en determinados sectores y mercados de trabajo pero también redefinirán los tipos de trabajos realizados en nuestras economías. Varios estudios muestran que a través de las revoluciones industriales anteriores, tras sufrir ciertas perturbaciones iniciales, el cambio tecnológico genera mejoras en la calidad del trabajo y no provoca forzosa-mente una pérdida en la cantidad global de empleos.

En este marco de cambios resulta interesante la perspectiva de la OIT en sus reflexiones sobre el futuro que esperamos para nuestra sociedad. Parte de la idea de un necesario debate sobre las políticas a aplicar en un mundo que tiende a ser cada vez más desigual. Se requerirá un profundo conocimiento sobre la situación existente (a través de datos y análisis empíricos) y tener una naturaleza consensual. Las políticas e instituciones tradicionales como los mecanismos de fijación de salarios, la negociación colectiva, la regulación del mercado de trabajo, el diálogo social y la protección social seguirán teniendo la misma pertinencia (OIT, 2018). Pero deberá reconocerse la importancia del cambio tecnológico.

Este cambio perturbará el mercado de trabajo, modificará los tipos de empleos disponibles y requerirá una formación innovadora que ofrezca a los trabajadores competencias interpersonales, empresariales y administrativas que resulten más difíciles de automatizar y brinden a los trabajadores la flexibilidad de transitar de un trabajo a otro. A ello se agregan los conocimientos en tecnologías de la información, informática y programación, pues la interacción con las máquinas se convertirá en un denominador común de todos los empleos. La visión más optimista sostiene que, según cual fuere la elección social y las acciones políticas, se podría lograr en el futuro una economía digital con una alta cuota de empleos. La propia OIT desacredita el tecno-pesimismo al hablar del resultado general en el empleo ante “la Cuarta Revolución Industrial” (Schwab, 2015), dado que esta revolución se basa en los logros de las corrientes anteriores y se unen a las “revoluciones” anteriores del cambio tecnológico, incluida la tecnología de la información (TI) y la automatización. Desde esta perspectiva, las distintas revoluciones tecnológicas se enlazan para producir un crecimiento de la productividad a un ritmo exponencial sin precedentes y generar nuevos puestos de trabajo.

Siguiendo con esta postura, otros autores consideran que la automatización reemplazará algunas tareas que básicamente cambiarán su naturaleza, pero los trabajos en sí no están en riesgo (Arntz, Gregory y Zierahn, 2016).

Sin embargo, no pueden desoírse otras voces que sostienen que los cambios tecnológicos facilitan la tercerización y la relocalización, por lo cual se ha fragmentado más el proceso de producción, lo que podría agravar la pérdida de puestos de trabajo. Se espera que las nuevas tecnologías de producción que requieren habilidades complejas en los empleos tengan repercusiones en las cadenas de valor. Por ejemplo, los nuevos robots podrán realizar las tareas de costura que hasta el momento habían sido un trabajo para “manos hábiles” en los países de bajas remuneraciones (*The Economist*, 30 de mayo de 2015).

En conclusión, tal como sostiene Gordon, “el problema creado por la era informática no es el desempleo masivo, sino la desaparición gradual de trabajos buenos, estables y de nivel medio que se han perdido no solo debido a los robots ni a los algoritmos, sino también debido a la globalización y a la externalización a otros países, junto con la concentración del aumento de puestos de trabajo en empleos manuales y rutinarios con remuneraciones relativamente bajas” (Gordon, 2016: 604).

Esta temática es clave para la reflexión de todos los actores del mundo del trabajo, en particular de los sindicatos.

c. El trabajo en las cadenas de valor

A principios de los 2000, Michael Porter incorpora el concepto de cadena de valor como una herramienta estratégica usada para analizar las actividades de una empresa y así identificar sus fuentes de ventaja competitiva (Porter, 2000). Desde hace unos años se habla de cadenas de valor mundiales, como una característica predominante del comercio y la inversión mundiales. Para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD),⁶ ofrecen nuevas perspectivas de crecimiento, desarrollo y empleo si se invierte de manera significativa en la difusión de tecnología y el desarrollo y mejora de capacidades. En dicho informe, se entiende por “cadena mundial de suministro” toda organización transfronteriza de las actividades necesarias para producir bienes o servicios y llevarlos hasta los consumidores, sirviéndose de distintos insumos en las diversas fases de desarrollo, producción y entrega o prestación de dichos bienes y servicios” (OCDE, OMC y UNCTAD, 2013).

El éxito en los mercados internacionales parece depender tanto de la capacidad de importar insumos de alta calidad como de la capacidad de exportar: los insumos intermedios representan más de dos tercios de las mercancías y el 70% de los servicios objeto de comercio internacional. Según el informe, se necesita adoptar medidas hoy para instrumentar un marco eficaz que permita un crecimiento sólido, sostenible, equilibrado e inclusivo, del que todos los países puedan obtener beneficios. (OCDE, s/f).

El aporte de la OIT al trabajo en el marco de las cadenas mundiales de valor es que una de las primeras consecuencias de fragmentar funciones como las tareas que en algún momento se gestionaban internamente es que las empresas ejercen control sin asumir la responsabilidad de las condiciones de trabajo de su red de proveedores situados en distintas ubicaciones (OIT, 2018).

Una de las consecuencias directas es la tercerización. Esta situación puede generar definiciones ambiguas de la noción de responsabilidad de seguridad, cumplimiento de derechos laborales, y por tanto la necesidad de revisar ciertas normas. La OIT ha recomendado centralizar o realinear la responsabilidad de las empresas, e incluso la posibilidad de descentralizar el control y la responsabilidad y transferir el poder al ámbito local.

Se han emprendido algunos esfuerzos para mejorar el papel de los intermediarios en algunos países de América Latina, donde los gobiernos están en el proceso de regular a estos actores, quienes actúan como vínculos entre las multinacionales y las empresas locales y les permiten ejercer control sobre las mismas. La estrategia necesita ser adaptada a la cadena de suministro en cuestión, pues cada Cadena Mundial de Suministro (en adelante CMS) tiene características diferentes según el sector y la región. Por ejemplo, mientras que en los sectores agroalimentario y de

⁶ El informe, titulado “Implication of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs” (Las implicaciones de las cadenas de valor mundiales en el comercio, la inversión, el desarrollo y el empleo), se presentó a los dirigentes del G20 en la Cumbre que tuvo lugar en San Petersburgo los días 5 y 6 de septiembre de 2013.

la minería prima la cuestión del control sobre los recursos primarios, en los sectores de la industria automotriz y de la electrónica la manera en que se ejerce el control depende de la ubicación y la propiedad de los recursos y la naturaleza de la competitividad en el mercado.

Si tenemos en cuenta que la legislación laboral y la protección social se fijan en el ámbito nacional, transferir el empleo a terceros implica también que las condiciones de empleo varían considerablemente a lo largo de todas las cadenas de suministro. En efecto, trabajadores en distintas estructuras económicas tienen diferentes situaciones laborales.

Según el documento de OIT “Perspectivas sociales y del empleo en el mundo, 2015”, en las cadenas de valor, los empleos atípicos han crecido. El “empleo atípico” agrupa distintas modalidades, como el empleo temporal; el trabajo a tiempo parcial; el trabajo temporal a través de agencia y otras modalidades multipartitas; y las relaciones de trabajo encubiertas y el empleo por cuenta propia económicamente dependiente. A fin de satisfacer la demanda y aumentar la flexibilidad, se adoptan medidas tales como el fomento de los contratos a tiempo parcial, temporales, ocasionales y de cero horas. En general, las empresas optan por las formas atípicas de empleo con un triple objetivo:

- a) tener la posibilidad de contratar trabajadores con un breve preaviso, a fin de que la empresa pueda responder a la demanda estacional o a las fluctuaciones de los ciclos de producción (flexibilidad cuantitativa);
- b) tener la posibilidad de modificar con facilidad las tareas asignadas a los trabajadores (flexibilidad funcional), y
- c) tener la posibilidad de variar los niveles de remuneración (flexibilidad salarial).

d. El empleo verde

Los empleos verdes son, según OIT, empleos decentes que contribuyen a preservar y restaurar el medio ambiente ya sea en los sectores tradicionales como la manufactura o la construcción o en nuevos sectores emergentes como las energías renovables y la eficiencia energética. Los empleos verdes permiten:

- Aumentar la eficiencia del consumo de energía y materias primas.
- Limitar las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Minimizar los residuos y la contaminación.
- Proteger y restaurar los ecosistemas.
- Contribuir a la adaptación al cambio climático. (OIT, 2016)

Existen nuevos desafíos mundiales de protección del medio ambiente, desarrollo económico e inclusión social, misión para la cual los empleos verdes son fundamentales.

Como consecuencia del cambio climático y la preocupación que esto genera a los mandatarios de todo el mundo, se celebró “el nuevo acuerdo sobre cambio climático que compromete a las naciones a una transición justa y la creación de trabajo decente”.

El Acuerdo de París⁷ hace hincapié en la importancia de las acciones de lucha contra el cambio climático, por una parte, y el empleo y la inclusión social por otra; también solicita la participación activa de los actores del mundo del trabajo, no solo para lograr una transición justa, sino también para alcanzar los 17 objetivos de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas.

Los trabajadores deberán actualizar sus competencias o aprender otras para conservar su trabajo. La formación de los jóvenes, para sumar nuevas competencias para ocupaciones verdes y prácticas de trabajo más ecológicas, debe ser asumida por las empresas y las instituciones educativas, para generar una fuerza de trabajo calificada. Una economía verde podría generar millones de puestos de trabajo en el mundo.

Respecto a nuestro país, el cambio climático⁸ es un fenómeno global y Argentina también viene sufriendo ese impacto: se registran grandes inundaciones, lluvias intensas y tornados; epidemias de dengue y zika, retroceso de los glaciares y pérdida de zonas costeras son otras de sus consecuencias. Esto afecta al empleo en la mayoría de los sectores, más aún en la agricultura y el turismo. Los trabajadores más vulnerables corren el riesgo de perder sus empleos, sobre todo los más pobres, los informales, los estacionales y los que se desempeñan en pequeñas y medianas empresas. Las estrategias de mitigación y adaptación para hacerle frente al cambio climático representan un paso necesario para reducir la vulnerabilidad del país y consolidar su rol central tanto en el nivel regional (América Latina) como en el global.

En marzo de 2017 se llevó a cabo el taller de validación del primer estudio cualitativo sobre estimación del empleo verde en Argentina, organizado por el MTEySS junto con la Oficina de País de la OIT para la Argentina.

Esta medición servirá en principio para obtener resultados como base sobre la cual monitorear los efectos laborales de las políticas ambientales que se están desarrollando en distintos sectores. El estudio realizado, resultado de un trabajo conjunto de la OIT y la cartera laboral, muestra numerosos esfuerzos que se desarrollan a nivel sectorial para lograr una mayor sostenibilidad ambiental, dando lugar a nuevas actividades verdes, que demandan nuevos perfiles laborales.

Si bien en la Argentina los sectores dominantes son el de energía, el de agricultura, el de la construcción y el transporte existe una tendencia a que otras áreas de la economía se involucren; un ejemplo de ello son las energías renovables, los biocombustibles. Este desarrollo lento pero con perspectivas de seguir creciendo implica que en el mercado laboral surjan las demandas de nuevas de puestos de trabajo, un mercado que en la Argentina se empezó a mover hace relativamente poco, de la mano de las multinacionales y algunos de los puestos requeridos serán por ejemplo “dentro de la industria automovilística, tanto ingenieros de diseño de motores como trabajadores en la línea de montaje y otras profesiones intermedias en la cadena de suministro, tendrán que trabajar con nuevas tecnologías de uso eficiente del combustible” (OIT, 2011).

7 Mayor información http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/news/WCMS_436520/lang-es/index.htm.

8 Mayor información http://www.ilo.org/buenosaires/noticias/WCMS_549419/lang-es/index.htm.

Una buena práctica que se ha adoptado en nuestro país es la formación y registro de empleos verdes en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.⁹ Las capacitaciones tienen el objetivo de promover la conservación de aquellos recursos energéticos que no son renovables y, a su vez, favorecer la instalación y utilización de equipos que permitan el aprovechamiento de energías renovables como la solar.

3. LA PROBLEMÁTICA DE LA EXPLOTACIÓN LABORAL

La OIT considera que dos millones y medio de personas en todo el mundo son víctimas de la trata con fines de explotación laboral y sexual, un problema social, que afecta a todos y se concibe como la nueva forma de esclavitud del siglo XXI en este mundo global.

a. Trabajo forzoso, Trata y Trabajo infantil. Conceptualización según la OIT

El trabajo forzoso u obligatorio implica “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”.¹⁰ Asimismo, el Protocolo¹¹ relativo al trabajo forzoso reafirma esta definición, determinando que consiste en tres elementos:¹²

- Trabajo o servicio hace referencia a todo tipo de trabajo que tenga lugar en cualquier actividad, industria o sector, incluida la economía informal.
- Amenaza de una pena cualquiera abarca una amplia gama de sanciones utilizadas para obligar a alguien a trabajar.
- Involuntariedad: La expresión “se ofrece voluntariamente” se refiere al consentimiento otorgado libremente y con conocimiento de causa por un trabajador para empezar un trabajo y a su libertad para renunciar a su empleo en cualquier momento. No es el caso, por ejemplo, cuando un empleador o un reclutador hacen falsas promesas con el fin de inducir a un trabajador a aceptar un empleo que de otro modo no habría aceptado.

Es interesante destacar cómo la OIT en el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso de 1957 (Nº105) además de considerar las condiciones de esclavitud vinculadas a prácticas privadas, incluyó el implementado por las autoridades estatales. En él se prohíbe el uso del trabajo forzoso como castigo por la expresión de opiniones políticas, con fines de fomento económico, por la participación en huelgas, como medida de discriminación racial, religiosa o de otro tipo y como disciplina laboral.

En junio de 2014, gobiernos, empleadores y trabajadores reunidos en la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT (CIT) decidieron dar un nuevo impulso a la lucha

⁹ Mayor información en: <http://www.buenosaires.gob.ar/economiaverde/formacion-de-empleos-verdes/registro-de-empleo-verde>

¹⁰ Aquí se sigue lo establecido por el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (Nº29) de la OIT.

¹¹ Mayor información en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:P029#A1

¹² Se encuentra presente en el art. 1 del Protocolo.

mundial contra el trabajo forzoso, incluidas la trata de personas y las prácticas análogas a la esclavitud. Por una mayoría abrumadora votaron a favor de adoptar el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso de 1930, y la Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias) de 2014 (N°203). Con estos nuevos instrumentos se proporcionaron una orientación específica sobre las medidas relativas a la prevención, protección y a acciones jurídicas y de reparación que han de adoptarse para eliminar todas las formas de trabajo forzoso.

El trabajo forzoso es distinto a las condiciones de trabajo bajo condiciones de explotación o por debajo de la norma. Diversos indicadores pueden ser utilizados para determinar cuándo una situación equivale a trabajo forzoso, como la limitación de la libertad de movimiento de los trabajadores, la retención de los salarios o de los documentos de identidad, la violencia física o sexual, las amenazas e intimidaciones, o deudas fraudulentas de las cuales los trabajadores no pueden escapar.¹³

Por otro lado, en 2015, se adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030: Desde los ODS se realiza un llamado a los gobiernos a: *“Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de la esclavitud y la trata de personas, y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluido el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”*.¹⁴

Quizá es momento de preguntarnos por qué importan las definiciones para cada uno de los trabajadores y en particular para delegados sindicales y dirigentes: son necesarias tanto a la hora de buscar datos creíbles como cuando emprendemos acciones contra el trabajo forzoso y el trabajo infantil. Nos obligan a ser responsables del cambio que queremos generar para ayudar a los más vulnerables. A partir de cómo definimos un problema se determinará cómo resolverlo y cómo medir los cambios.

Para definir la trata con fines de explotación laboral, la doctrina suele remitirse a la noción contenida en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo, 2000), cuyo artículo 3 indica que:

- a. Por “Trata de Personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, el engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.
- b. El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado.

¹³ OIT, Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 2012, CIT.101/III/1B, párrafo 272.

¹⁴ Meta 8.7.

- c. La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará trata de personas, incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo.
- d. Por “niño”, se entenderá toda persona menor de 18 años.

A partir de esta definición es posible identificar –siguiendo la clasificación planteada por la OIT– la presencia de tres elementos constitutivos de la trata:

- a) La actividad: se refiere a la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de una persona (víctima), sin que ello implique necesariamente el cruce de una frontera.
- b) Los medios: implica el uso de la amenaza, coacción, fraude, engaño o concesión de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de la víctima o de la persona que tenga autoridad sobre ésta. Si es un menor de edad, se considerará siempre que es trata, aun cuando éste haya dado su aceptación, en tanto por su edad y desarrollo no está preparado para dar su libre consentimiento.
- c) El fin: explotación de la víctima. Este tercer elemento permite establecer por lo menos las siguientes categorías de trata: laboral (trabajos o servicios forzados, trabajo doméstico, servidumbre por deudas, etc.), sexual (prostitución forzada, pornografía, turismo sexual, etc.), militar (reclutamiento forzoso de personas para conflictos armados), física (comercialización de órganos y tejidos, embarazos forzados, adopción y vientres de alquiler), esclavitud (personas sobre las que se ejerce un derecho de propiedad) y prácticas esclavistas (matrimonios serviles, mendicidad). En nuestro caso, estamos considerando solamente los casos de trata vinculados a la explotación laboral.

Respecto al trabajo infantil, en 1999 se firmó el Convenio para eliminar las peores formas de trabajo infantil. El Convenio establece una distinción importante entre los niños que son mantenidos en esclavitud, servidumbre por deudas, condición de siervo, que son víctimas de la trata o están sometidos al trabajo forzoso y aquellos que realizan un “trabajo peligroso”. Todas estas formas de trabajo infantil deben ser erradicadas en el menor tiempo posible.

A partir de esta conceptualización, comienza el desafío más importante: la aplicación a nivel nacional de las definiciones aceptadas a nivel internacional y, en algunos casos, superar la falta de indicadores estadísticos, situación que impide visualizar la situación con claridad.

Para monitorear todo ello, diversos indicadores pueden ser utilizados para determinar cuándo existe trabajo forzoso, como la limitación de la libertad de movimiento de los trabajadores, la retención de los salarios o de los documentos de identidad, la violencia física o sexual, las amenazas e intimidaciones, o deudas fraudulentas de las cuales los trabajadores no pueden escapar.

b. Alcances de la normativa internacional

Existe un conjunto de instrumentos internacionales que hacen referencia al trabajo forzoso, la trata con fines de explotación laboral y el trabajo infantil:

- C29–Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (N°29).
- C105–Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (N°105).
- C 203–Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 y Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (N°203).

Convenios fundamentales sobre trabajo infantil (y recomendaciones conexas)

- C138–Convenio sobre la edad mínima, 1973 (N°138).
- R146–Recomendación sobre la edad mínima, 1973 (N°146).
- C182–Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (N°182).
- R190–Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (N°190).

Protección de los niños y los menores

- C077–Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946 (N°77).
- C078–Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (N°78).
- C124–Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965 (N°124).
- R079–Recomendación sobre el examen médico de aptitud para el empleo de los menores, 1946 (N°79).
- R125–Recomendación sobre las condiciones de empleo de los menores (trabajo subterráneo), 1965 (N°125).
- R041–Recomendación sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932 (N°41).
- R052–Recomendación sobre la edad mínima (empresas familiares), 1937 (N°52).
- C006–Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 (N°6).
- C079–Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (N°79).
- R080–Recomendación sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (N°80).
- C090–Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948 (N°90).
- R014–Recomendación sobre el trabajo nocturno de los menores (agricultura), 1921 (N°14).
- C005–Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (N°5).
- C010–Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921 (N°10).
- C033–Convenio sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932 (N°33).
- C059–Convenio (revisado) sobre la edad mínima (industria), 1937 (N°59).
- C123–Convenio sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965 (N°123).
- R124–Recomendación sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965 (N°124).
- R096–Recomendación sobre la edad mínima (minas de carbón), 1953 (N°96).
- C060–Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1937 (N°60).

c. La acción sindical como factor de detección y denuncia

Ante casos de trabajo forzoso y explotación con fines laborales

El trabajador en general y los delegados sindicales particularmente necesitan conocer las pautas que fija la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social ante la detección de un posible caso de trata de personas vinculado al trabajo.¹⁵

“Cuando se localizan víctimas o testigos, es menester aplicar de manera inmediata las medidas de atención y protección especiales que requiere una persona afectada por este delito y bajo una amenaza real. Esto implica la notificación urgente a las entidades a cargo de esa tarea para que asuman el rol que les corresponda” (Manual sobre la investigación del delito de Trata de Personas, UNDOC, Naciones Unidas).

Por esto ante la presencia de uno o más indicadores de la existencia del delito de trata de personas, se deberá dar inmediato aviso a las autoridades judiciales (juez federal o fiscal federal) y fuerzas de seguridad federales (es importante tener en cuenta que es el juez quien va a determinar la existencia del delito de trata de personas). Asimismo, se deberá solicitar al juez interviniente la presencia inmediata del Programa de Rescate y Acompañamiento a las personas damnificadas por el delito de trata de personas (tel. 011-5300-4042/4014 o 145), ya que posee un equipo interdisciplinario y casas refugio, siendo su función específica el acompañamiento y asistencia a las víctimas hasta el momento de la declaración testimonial.

No se debe olvidar que las posibles víctimas pertenecen (en algunos casos) a grupos vulnerables, y que por lo tanto tienen miedo y no llegan a comprender las preguntas e intenciones de quienes realizan la inspección.

Por ejemplo, si en un taller hay trabajadores extranjeros sin documentación habilitante para estar en el país (o no nos muestran ningún tipo de documentación), y las condiciones de seguridad e higiene, cuanto menos, dejan mucho que desear: hay que sospechar que podríamos estar ante la presencia de un posible ilícito y nuestra obligación es denunciarlos.

Entre los indicadores para la detección de la posible comisión del delito de trata de personas, la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo considera los siguientes:

Evidencias que harían sospechar la situación de trata de personas (a mero modo indicativo).

- Presencia de extranjeros sin documentación habilitante para trabajar en el país o nacionales sin documentos.
- Presencia de personas ocultas en dependencias del lugar.
- Presencia de colchones o camas en lugares de trabajo.
- Presencia de ventanas o puertas selladas.

¹⁵ Material cedido por la Dra. Marcela A. Pomponio, del área de detección de trata de la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social.

- Ausencia de condiciones de luminosidad y ventilación adecuadas.
- Ausencia de condiciones de higiene general.
- Ausencia de baño y cocina limpios y accesibles.
- Ausencia de elementos de seguridad.
- En los establecimientos agrícolas, presencia de campamentos improvisados o deficientes.
- Condiciones de hacinamiento.
- Indicios de violencia física hacia los trabajadores.
- Restricciones de la libertad de movimiento.
- Trabajadores:
 - Son encerrados en el lugar de trabajo.
 - Son obligados a dormir allí.
 - El lugar es de difícil acceso.
 - Salen solamente acompañados por su empleador.
 - Con retención o falta de pago del salario.
- El trabajador no se encuentra registrado en los organismos de Seguridad Social.
- No ha recibido o no tiene acceso al salario.
- El salario le es abonado en especie.
- Se realizan deducciones ilegales de su salario, como alojamiento, comida, pasaje, herramientas de trabajo, etc.
- El monto del salario percibido es inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil teniendo en cuenta una jornada máxima de 48 horas semanales.
- No se le paga regularmente su salario.
- Falta de comunicación con el entorno: el trabajador no tiene posibilidades de comunicarse libremente con su familia.

Todo ello según Resolución JGM N°1280/2015.

Ante casos de Trabajo infantil. Modalidades y consecuencias. Detección de Trabajo Infantil. Procedimiento¹⁶

Creemos es menester difundir el procedimiento existente en el caso de detección de Trabajo Infantil y la solicitud de inspección.

En caso de detectar a un/a niño/a trabajando, se debe denunciar de inmediato, para que pueda confeccionarse el “Acta de Infracción por trabajo infantil prohibido” –lo que dará inicio a un expediente administrativo–. De obtener resolución positiva implicará la aplicación al empleador incumplidor de una multa pecuniaria.

¹⁶ Material cedido por la Dra. Silvia Kutscher, de la Coordinación de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social.

Siempre debe informarse la situación en la que se detectó al niño/a, la dirección exacta del establecimiento y todo aquel dato que resultara relevante. Se solicitará, de ser posible, que se acerque algún referente/operador de niñez a dicho lugar para poder constatar la situación y tomar conocimiento del contexto particular de ese niño y de su familia.

Por ello, los delegados sindicales deben conocer que para intentar generar cierta empatía/acercamiento con el niño, los inspectores formulen las preguntas comprendidas en el “Acta de Infracción por trabajo infantil prohibido” de forma tal que pueda comprenderlas. Es importante procurar un intercambio ameno con el niño y no simplemente ejercer el rol técnico de encuestador.

Ante la detección de trabajo infantil se debe realizar una denuncia penal donde conste toda información que pueda colaborar a que el Poder Judicial ubique al empleador, interprete la situación fáctica y/o aporte elementos para la configuración del presunto delito e informar del hecho a la COPRETI provincial y/o de la CABA.

Es importante conocer además que la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) establece la prohibición del Trabajo Infantil y de la protección del Trabajo Adolescente.

En este sentido el art. 187 LCT dispone expresamente:

“Las personas desde los dieciséis (16) años y menores de dieciocho (18) años podrán celebrar toda clase de contratos de trabajo, en las condiciones previstas en los artículos 32 y siguientes de esta ley. Las reglamentaciones, convenciones colectivas de trabajo o tablas de salarios que se elaboren, garantizarán a estos trabajadores igualdad de retribución, cuando cumplan jornadas de trabajo o realicen tareas propias de trabajadores mayores. El Régimen de Aprendizaje y Orientación Profesional aplicable a los trabajadores desde los dieciséis (16) años hasta los dieciocho (18) años estará regido por las disposiciones respectivas vigentes, o que al efecto se dicten.”

Asimismo la LCT prohíbe el trabajo de menores de dieciséis (16) años en cualquier tipo de actividad, persiga o no fines de lucro con excepción en el caso de que el trabajo se realice en una empresa de familia. Siguiendo este orden de ideas, el art. 189 bis establece:

“Las personas mayores de catorce (14) y menores a la edad indicada en el artículo anterior podrán ser ocupados en empresas cuyo titular sea su padre, madre o tutor, en jornadas que no podrán superar las tres (3) horas diarias, y las quince (15) horas semanales, siempre que no se trate de tareas penosas, peligrosas y/o insalubres, y que cumplan con la asistencia escolar. La empresa de la familia del trabajador menor que pretenda acogerse a esta excepción a la edad mínima de admisión al empleo, deberá obtener autorización de la autoridad administrativa laboral de cada jurisdicción. Cuando, por cualquier vínculo o acto, o mediante cualquiera de las formas de descentralización productiva, la empresa del padre, la madre o del tutor se encuentre subordinada económicamente o fuere contratista o proveedora de otra empresa, no podrá obtener la autorización establecida en esta norma.”

En relación a la jornada de trabajo nocturna, no puede ocuparse a personas de dieciséis (16) a dieciocho (18) años en ningún tipo de tareas durante más de seis (6) horas diarias o treinta y seis (36) semanales. La distribución desigual de las horas laborables no podrá superar las siete (7) horas diarias.

4. ALGUNAS PREGUNTAS PARA ESTIMULAR LA REFLEXIÓN

¿Cómo afectan a los trabajadores argentinos los cambios que se avecinan en el mundo del trabajo?

¿Está el sindicalismo argentino actualizado en estas nuevas temáticas?

¿Cuáles son los efectos de la globalización en los trabajadores que estamos en una empresa situada lejos de muchos centros de poder?

¿Será posible lograr el pleno empleo?

¿Los cambios tecnológicos traerán pérdidas de puestos de trabajo o colaborarán a que los trabajadores puedan actualizar sus capacidades?

¿Qué significa el trabajo en una cadena de valor? ¿Y en una cadena de valor global? ¿Cómo pueden colaborar los sindicatos entre sí para bregar por mejores condiciones de trabajo?

¿Pueden reconvertirse los empleos para ser sostenibles? ¿Qué capacitación necesitamos para comprender y accionar en una economía verde desde un sindicato?

¿Cómo colaborar con los grandes males de este momento: el trabajo forzoso e incluso la esclavitud laboral?

BIBLIOGRAFÍA

- Arntz, M., Gregory, T., & Zierahn, U. (2016). The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis. OECD Social, Employment, and Migration Working Papers (189), 01.
- Bianchi, E., & Szpak, C. (2013). Cadenas globales de producción: implicancias para el comercio internacional y su gobernanza. Brief N°87, Serie Cátedra OMC, Red LATN. Buenos Aires, mayo.
- Gordon, D., Meyer, A., & Rose, D. H. (2016). Universal design for learning: Theory and practice. CAST Professional Publishing.
- OIT (2018). El futuro del mundo del trabajo. Disponible en: <http://www.oit.org/global/topics/future-of-work/lang—es/index.htm> (consultado el 15 de enero de 2018).
- OIT (2011). Competencias profesionales para empleos verdes. Una mirada a la situación mundial. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—ifp_skills/documents/publication/wcms_164629.pdf (consultado en febrero de 2018).
- OIT (2015). World Employment and Social Outlook: Trends 2015, Ginebra.

- Piketty, T. (2014). *Capital in the 21st Century*.
- Porter, M. E. (2000). Location, competition, and economic development: Local clusters in a global economy. *Economic development quarterly*, 14(1), 15-34.
- Rifkin, J. (2003). El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era. *Revista Chilena de Derecho Informático* (2).
- Schwab, K., & Sala-i-Martin, X. (2015). *World Economic Forum's Global Competitiveness Report, 2014-2015*. Recuperado de: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/>. Switzerland: World Economic Forum.
- Sennett, R. (2011). *The corrosion of character: The personal consequences of work in the new capitalism*. WW Norton & Company.

www.abogadoslaborales.ar

