PROGRAMA DE FORMACION SOBRE

ESS, ECONOMIA SOCIAL SOLIDARIA, 2017

I.3

RELACIONES ENTRE ESS Y ECONOMIA INFORMAL EN LA OIT, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Juan Manuel Martínez Chas

Alvaro Orsatti

Además de los elementos generales de la posición de OIT sobre ESS descriptos en otra nota, existe también una cuestión específica referida a los vínculos de aquella (o de su principal componente, las cooperativas) con el concepto de informalidad.

I.Las cooperativas y sus positivos rasgos comunes con la informalidad

En un inicio, el enfoque adoptado por OIT se centraba en mostrar los elementos comunes entre el concepto de cooperativas y de informalidad, en clave positiva:

1.en 1991 (78ª Reunión), el Director General, señalaba que las pequeñas organizaciones del “sector no estructurado” o “sector informal” son esencialmente "precooperativas", porque se basan en las tradiciones y principios mismos que caracterizan todo movimiento cooperativo auténtico: participación activa de sus miembros, gestión democrática y control de sus actividades, y una distribución equitativa de los beneficios entre sus miembros. Este mismo enfoque fue luego desarrollado por el Servicios de Cooperativas.

2.en 1999, las Conclusiones del Simposio Internacional sobre Sindicatos y el Sector Informal exhortaron a “considerar el establecimiento o ampliación de los vínculos con actividades económicas cooperativas”)[1].

3.en 2002 cooperativas”) ., el documento de base para la discusión sobre la futura resolución Trabajo Decente y Economía Informal, planteaba:

-que las cooperativas son un método, a ser utilizado por cualquiera, no dependiendo de que el movimiento cooperativo tenga una estrategia bien elaborada para la economía informal;

-que las cooperativas actuantes en la economía informal dan la posibilidad de hacer frente a necesidades económicas y sociales inmediatas de sus miembros, con la ventaja que esos beneficios son los mismos que los que provienen de instituciones de mayor envergadura;

[1] Otros documentos de la época sobre el tema son “Organizing Workers in the Informal Sector, 2001, y ·“Cooperativas y organizaciones sindicales: acción conjunta para trabajadores informales”, por Mark Levin, en “Cooperativas y organizaciones sindicales: acción conjunta para trabajadores informales”, en “Sindicatos y Economía Informal”, RIT 127, 2002). De este período es también el inicio del programa SYNDICOOP (de COOP), aplicado a experiencias de actuación conjunta entre sindicatos y cooperativas en Africa.

- que muchos sindicatos han utilizado métodos cooperativos también como técnica de organización. Cuando los trabajadores informales se encuentran con impedimentos importantes para unirse a los sindicatos u organizaciones de empleadores existentes, o para crear las suyas propias, la estructura organizativa de afiliación más eficaz puede ser la cooperativa. Ello también puede considerarse un paso hacia la formalización;

-que muchas cooperativas empiezan como un grupo informal de empresas y posteriormente, cuando crecen y se hacen viables, se registran como entidades legales, y pasan a formar parte de la economía formal. En este marco, son obvias las posibilidades que encierra la asociación de estas organizaciones oficiosas que ya existen, o cuyo establecimiento se podría fomentar, con un movimiento cooperativo auténtico y oficialmente reconocido;

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

Se daban también ejemplos:

-las cooperativas de trabajadores (o de producción) donde aquellos comparten la propiedad y el trabajo en una unidad de producción común, a partir de un grupo de trabajadores independientes que se forma naturalmente en torno a una actividad en particular (vestimenta, alimentación y restaurantes) que conduce por sí misma a la actuación en conjunto. Es también el caso de grupos de trabajadores artesanales (sastres, fabricantes de muebles, tallistas en madera, orfebres de plata) que gozan de una forma más libre de cooperativa, en la que trabajan individualmente y son reconocidos por el valor de los

artículos que fabrican, en tanto la cooperativa se encarga de proporcionar materias primas, maquinaria, talleres y mercados;
-las cooperativas de crédito y de consumidores, organizadas por los sindicatos, que proporcionan una base de clientes estable, capital para expansión, y una fuerte base institucional para su control y supervisión; c.las cooperativas de protección social y servicios sociales, mediante grupos informales de autoayuda que proporcionan su propia cobertura de seguros.

II. El tratamiento integral de la ESS

Al momento de discutirse la Resolución del 2002, además del enfoque recién comentado el documento de base reconocía que la economía informal incluye "cooperativas informales", También se utilizaba la expresión "organizaciones de autoayuda no registradas".
En consecuencia, al poco tiempo (2003), cuando la CIET (Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo) aprobara las Directrices sobre medición del empleo informal, incorporó a las "cooperativas de producción" como un tipo específico de unidad económica informal. Por lo tanto, en este caso se aplicaba otro enfoque: el que señala la posibilidad que las cooperativas presenten características deficitarias, que necesitan corrección.
El tema reapareció en 2014, durante la discusión dirigida a aprobar una Recomendación sobre el Tránsito de la Economía Informal a la Formal (103 Conferencia) fue incorporado explícitamente el concepto de ESS.
En la propuesta inicial se seguía el criterio de la CIET, mencionándose solo "cooperativas de producción", pero durante el debate en plenario (recogido en las actas) hubo dos intervenciones referidas al tema, desde sectores no sindicales que ampliaban el campo de análisis.

Por un lado, la ACI (Alianza Cooperativa Internacional) planteó que “ las cooperativas son decisivas para mantener los puestos de trabajo y los ingresos de más de 500 millones de productores individuales, como agropecuarios, pescadores, trabajadores domésticos, trabajadores a domicilio, vendedores ambulantes y recogedores de basura. Las cooperativas se basan en dos siglos de experiencia en la transición de la economía informal a la formal…Las cooperativas desempeñan un papel fundamental en esta transición, porque atienden las necesidades de los ciudadanos de a pie, se controlan democráticamente, y son de base comunitaria. Por lo tanto, en el instrumento debería destacarse el papel de las cooperativas”.

Por otro, el gobierno de Brasil, hablando en representación del GRULAC (el grupo latinoamericano) planteó la necesidad de extender el ámbito de actuación de la resolución a la “economía solidaria”, por considerar que la mención anterior era insuficiente en cuanto a la cobertura de un universo más amplio de unidades con rasgos similares, lo que se debía a que en ese momento esta modalidad “no existía o no estaba definida” por la CIET. Además, consideraba que los trabajadores de estas unidades no eran ni asalariados ni trabajadores por cuenta propia.

Esta perspectiva iba junto a una valoración de la ESS en su sentido general, con lo que se estaba señalando la necesidad de atender a situaciones que perjudicaban su visibilidad y desarrollo.

Este segundo enfoque fue apoyado por el Grupo de Trabajadores, quien propuso utilizar la expresión “economía social y solidaria”. Por su parte , el Grupo de Empleadores fue inicialmente renuente, pero varios gobiernos apoyaron explícitamente la moción y, finalmente, aquel aceptó la moción. Como consecuencia, la propuesta final en la primera discusión incluyó dos

referencias sobre ESS que implican el registro de ambos enfoques, es decir, la preocupación porque existan ESS informales y, al mismo tiempo, la promoción de esta forma productiva:

- un ajuste a la sección sobre Ambitos de Aplicación, para que, además de las cooperativas, se mencionara a la ESS.

Al respecto, la OIT aclaró, en su informe final, que "el concepto de ESS es mucho más amplio que el de cooperativas, pues se refiere a las empresas y organizaciones, en particular las cooperativas, mutuales, fundaciones, asociaciones, y empresas sociales que tienen la característica específica de producir bienes, servicios y conocimiento, al mismo tiempo que persiguen objetivos económicos y sociales y fomentan la solidaridad"

- un punto de la sección Marcos Jurídicos y Políticas mencionaba a la ESS como una de las formas productivas a promover.

La fórmula adoptada "cooperativas y economía social y solidaria" se explicas entonces como una solución de compromiso con los antecedentes y con la posición de la ACI, pero implica una superposición conceptual.

Por lo demás, OIT propuso desde el inicio que el Anexo (en que se citan las normas internacionales de trabajo de interés para la recomendación), se incluya la Recomendación 193 sobre promoción de cooperativas, que sigue la misma técnica mixta, al señalar la posibilidad de que existan situaciones irregulares, al comprometerse a "velar por que no se puedan crear o utilizar cooperativas para evadir la legislación del trabajo ni ello sirva para establecer relaciones de trabajo encubiertas, y luchar contra las seudo-cooperativas, que violan los derechos de los trabajadores, velando por que la legislación del trabajo se aplique en todas las empresas".

El aspecto regulatorio en relación al no registro y simulación de la ESS también

es reforzado con la incorporación de la Recomendación 198 sobre relación de trabajo, que establece un marco general para acuerdos tripartitos alrededor de la problemática de la simulación de las relaciones laborales.