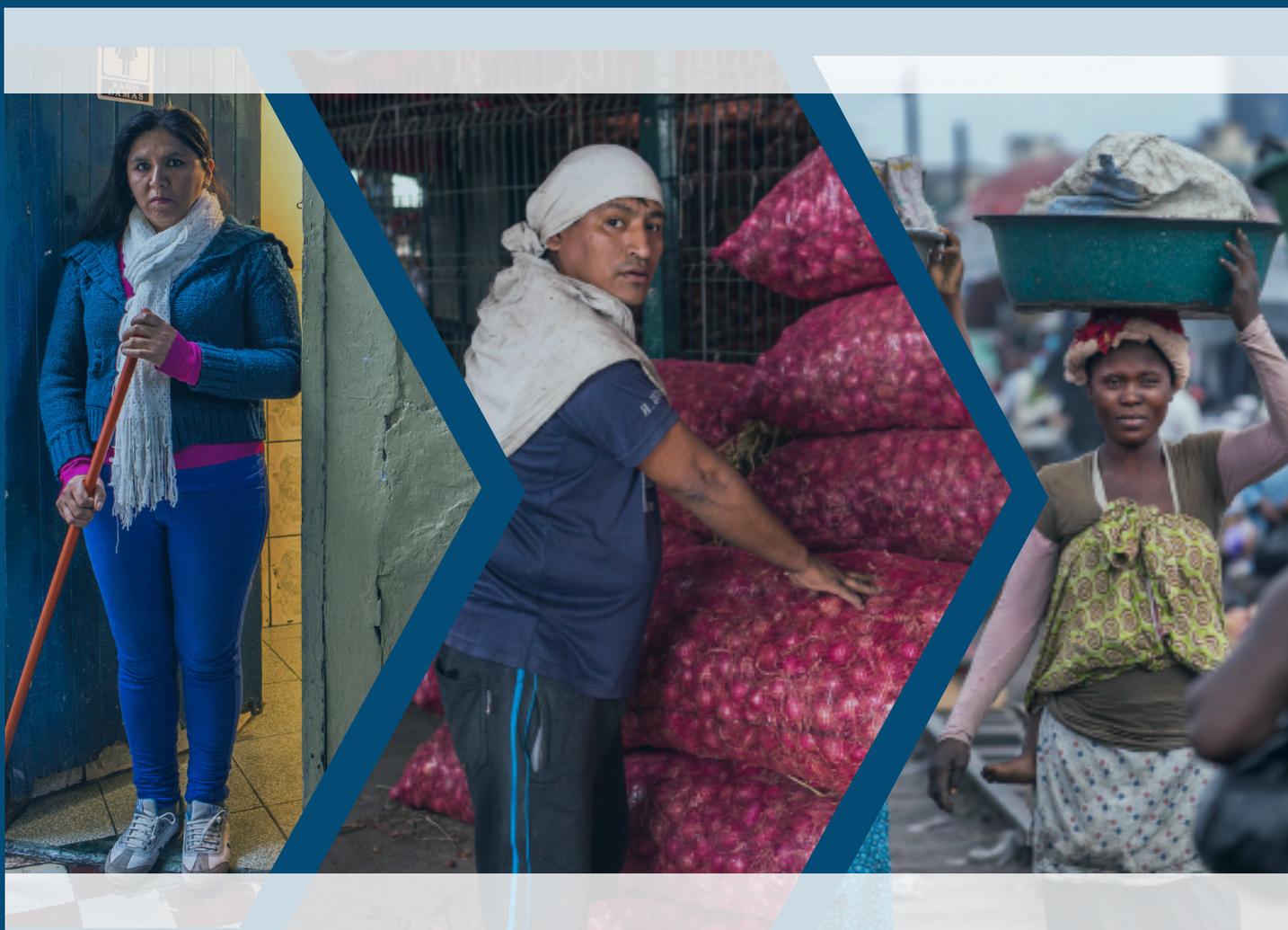


# The Global Labour Rights Reporter

Protección de los derechos de las personas  
trabajadoras de la economía informal



Febrero 2022 | Volumen 2 Número 1

Global Labour Rights Reporter  
Volumen 2, Número 1

Propiedad Intelectual de ILAW Network y colaboradores © 2022

Todos los derechos reservados. Salvo lo permitido en virtud de la Ley de Propiedad Intelectual de EEUU de 1976, ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, distribuida ni transmitida de ninguna forma ni por ningún medio, ni almacenada en una base de datos o sistema de recuperación sin autorización previa por escrito de la editorial.

Foto de portada

Crédito de la foto a la izquierda © Juan Arredondo/Getty Images/Images of Empowerment

Crédito de la foto al centro © Juan Arredondo/Getty Images/Images of Empowerment

Crédito de la foto a la derecha © Jonathan Torgovnik/Getty Images/Images of Empowerment

Publicado por RED ILAW  
1130 Connecticut Avenue, NW  
8th Floor  
Washington, DC 20036  
USA

Por favor dirija todas las solicitudes a [admin@ilawnetwork.com](mailto:admin@ilawnetwork.com)

Esta publicación está disponible en línea de manera permanente en:  
<https://www.ilawnetwork.com/ilaw-network-journal-the-global-labour-rights-reporter/>

ISSN 2693-9657 (impreso)

ISSN 2693-9665 (en línea)

Impreso en los Estados Unidos por trabajo sindical.

Fuente: Open Sans

Diseño gráfico por Haley Gray

#### **Junta Editorial GLRR**

Antonio Loffredo  
Bobbie Sta Maria  
Colin Fenwick  
Femi Aborisade  
Marlese von Broembsen  
Mary Joyce Carlson  
Matías Cremonte  
Maximiliano Garcez  
Preeda Tongchumnum  
Ruwan Subasinghe  
Sara Khatib  
Steven Barrett  
Tonia Novitz

La información contenida en el presente informe se proporciona únicamente con fines informativos y no debe interpretarse como asesoramiento jurídico sobre ningún tema. La información contenida en este informe puede no constituir la información jurídica o de otra índole más actualizada. El informe contiene enlaces a otros sitios web de terceros, la Red ILAW no necesariamente recomienda ni aprueba dichos contenidos, los enlaces son solo para facilitar para el lector. Las opiniones expresadas son las de los autores individuales, no las de la Red ILAW en su conjunto. Ningún lector debe actuar ni abstenerse de actuar sobre la base de esta información sin solicitar previamente asesoramiento jurídico de un abogado o abogada de la jurisdicción pertinente.

---

# ÍNDICE

---

## NOTA DEL EDITOR Y LA EDITORA

- POR QUÉ LA LUCHA DE LOS 2 MIL MILLONES DE PERSONAS TRABAJADORAS DE LA ECONOMÍA INFORMAL ES ASUNTO DE TODOS Y TODAS 4  
**MARLESE VON BROEMBSEN Y JEFFREY VOGT**

## ENTREVISTAS Y ARTÍCULOS

- ¿EN QUÉ MEDIDA LAS RECIENTES REFORMAS LEGALES EN EL CCG HAN MEJORADO LAS CONDICIONES DE LAS Y LOS TRABAJADORES DOMÉSTICOS INMIGRANTES? 9  
**UNA CONVERSACIÓN CON ELIZABETH TANG**

- RECONOCIMIENTO DE LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS SUDAFRICANAS: REFLEXIONES EN EL PRIMER ANIVERSARIO DE MAHLANGU Y OTRO VS. MINISTERIO DEL TRABAJO Y OTROS 14  
**ZIONA TANZER**

- ESTABLECIENDO LOS ESTÁNDARES PARA LOS DERECHOS DE LAS Y LOS RECICLADORES: EL IMPACTO DE LOS CASOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA 23  
**AMINTA OSSOM**

- LA LUCHA DE LAS Y LOS TRABAJADORES AGRÍCOLAS POR EL RECONOCIMIENTO Y EL DERECHO DE SINDICACIÓN EN JORDANIA 28  
**SARA KHATIB Y HAMADA ABU NIJMEH**

- LAS Y LOS TRABAJADORES A DOMICILIO COMO EMPLEADOS Y EMPLEADAS: LA JURISPRUDENCIA EMERGENTE EN LA INDIA 34  
**KRITHIKA A DINESH**

- ¿NEGOCIACIÓN COLECTIVA PARA LAS Y LOS VENDEDORES AMBULANTES INDEPENDIENTES? 39  
**MARLESE VON BROEMBSEN**

- OBSERVACIONES SOBRE LA REGULACIÓN DEL TRABAJO EN LAS PLATAFORMAS DIGITALES EN BRASIL 45  
**MAXIMILIANO NAGL GARCEZ Y PAULO DE CARVALHO YAMAMOTO**

- EL TRABAJO DE LAS Y LOS TRABAJADORES DEL TRANSPORTE INFORMAL: ESENCIAL PERO EXPLOTADO 49  
**UNA CONVERSACIÓN CON ALANA DAVE**

---

## NOTA DEL EDITOR Y LA EDITORA

# POR QUÉ LA LUCHA DE LOS 2 MIL MILLONES DE PERSONAS TRABAJADORAS DE LA ECONOMÍA INFORMAL ES ASUNTO DE TODOS Y TODAS

MARLESE VON BROEMBSSEN, DIRECTORA DEL PROGRAMA DE DERECHO DE WIEGO  
Y JEFFREY VOGT, PRESIDENTE DE LA RED ILAW

---

En la mayoría de las regiones del mundo en desarrollo, los empleos industriales modernos nunca han sido la norma; más bien, el empleo informal, que en su mayor parte es un trabajo por cuenta propia (es decir, caracterizado por la ausencia de una relación laboral), siempre ha sido, y probablemente siempre será, la norma.<sup>1</sup> La OIT ha calculado que más del 60% de la población activa a nivel mundial, es decir, 2.000 millones de personas, trabajaban en la economía informal antes de la pandemia.<sup>2</sup> La gran mayoría, el 64%, trabaja de manera independiente. A nivel mundial, el trabajo informal ha crecido y supera significativamente al empleo formal.<sup>3</sup> Incluso en los países con un sólido crecimiento económico,

el empleo informal ha crecido más rápidamente que el empleo formal.<sup>4</sup>

Las y los trabajadores de grupos marginados suelen estar desproporcionadamente representados en la economía informal, ya sean mujeres, minorías raciales o étnicas, inmigrantes, personas con discapacidades y otras personas.<sup>5</sup> Esto es muy a menudo el resultado de elecciones deliberadas dentro de las políticas públicas que sirven para excluirles de los empleos formales con reconocimiento legal y protección de sus derechos laborales (al menos sobre el papel). El número de trabajadoras y trabajadores de la economía informal aumentó como consecuencia de la pandemia del COVID-19, especialmente con el cierre temporal o permanente de micro, pequeñas y medianas empresas en todo el mundo.<sup>6</sup> Sin embargo, es probable que no se conozca el alcance total del impacto de la pandemia sobre las personas trabajadoras hasta dentro de algunos años. De hecho, es muy probable que el tamaño de la economía informal en todo el mundo siga creciendo (de forma desigual) a medida que la pandemia comience a desaparecer en ausencia de medidas sostenidas adoptadas por los gobiernos a todos

<sup>1</sup> Joann Vanek y otros, *Estadísticas sobre la economía informal: Definiciones, estimaciones regionales y desafíos*, DOCUMENTO DE TRABAJO 2 DE WIEGO, (2014), disponible en <http://wiego.org/informal-economy/statistical-picture>; Ver también Diamond Ashiagbor, *Introducción: Narrativas de la informalidad y el desarrollo* en REIMAGING LABOUR LAW FOR DEVELOPMENT: INFORMAL WORK IN THE GLOBAL NORTH AND SOUTH en 2 (Diamond Ashiagbor ed., 2019).

<sup>2</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *Women and men in the informal economy: a statistical picture (tercera edición)*, p.v, (2018). Además, el 73% de la mano de obra no agrícola de los países en desarrollo tiene un empleo informal, seguido del 59% en las economías emergentes y el 17% en los países desarrollados. Ver Florence Bonnet, Joann Vanek y Martha Chen, *Women and Men in the Informal Economy - A Statistical Brief*, WIEGO, en 3 (2019), disponible en <https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Women%20and%20Men%20in%20the%20Informal%20Economy%20-%20A%20Statistical%20Brief%20-%20for%20web.pdf>.

<sup>3</sup> James Heinz, *Globalization, Economic Policy and Employment: Poverty and Gender implications*, ILO EMPLOYMENT STRATEGY PAPERS No 3J, at 21 (2006).

<sup>4</sup> *Id.* en 22.

<sup>5</sup> Con respecto a las mujeres y la economía informal Ver, International Labour Office, *supra* note 3 (“Las mujeres están efectivamente más expuestas al empleo informal en más del 90% de los países del África subsahariana, en el 89% de los países del sur de Asia y en casi el 75% de los países de América Latina”).

<sup>6</sup> Informe de la OIT, *COVID-19 La crisis y la economía informal Respuestas inmediatas y desafíos políticos* (mayo de 2020).

los niveles para impulsar el empleo en la economía formal, para la transición de las y los trabajadores de la economía informal a la formal y para evitar una mayor informalización del empleo formal. Las personas trabajadoras, los sindicatos y otras organizaciones representativas deben, por supuesto, tener un papel central al momento de construir estas leyes y políticas.

### ¿Qué es la economía informal?

El término “sector informal” fue utilizado por primera vez en 1971 por el antropólogo británico Keith Hart para describir las actividades económicas independientes de las y los ghaneses. El artículo seminal de Hart<sup>7</sup> cuestionaba la teoría predominante de que las personas subempleadas o desempleadas constituían un “ejército de reserva de mano de obra” pasivo a la espera de ser empleado por las empresas capitalistas. Consideraba que el sector informal era una parte intrínseca de la “economía urbana”<sup>8</sup> que comprendía tanto empresas formales como informales. Y observó múltiples vínculos entre lo formal y lo informal: las y los minoristas informales compraban sus bienes a las empresas formales (lo que se conoce en la literatura económica como “vínculos hacia atrás”); las y los consumidores utilizaban sus salarios ganados trabajando para las empresas formales para comprar bienes a las empresas informales y algunas empresas informales vendían sus bienes y servicios al sector formal.<sup>9</sup> Las y los individuos a menudo se dedicaban a más de una actividad, y a menudo tenían tanto un empleo formal como informal.<sup>10</sup> Por ejemplo, un vigilante de una empresa formal (que aunque ganara menos que las actividades informales, le proporcionaba unos ingresos fiables y estables)<sup>11</sup> tenía al mismo tiempo un restaurante informal, un negocio de peluquería o reparaba radios. Otras veces, las actividades informales actuaban como un “amortiguador” temporal entre los empleos formales.<sup>12</sup> La mayoría de las personas del sector informal trabajaban de manera independiente, pero otras estaban empleadas de manera informal, por ejemplo, para llevar mercancías a

los mercados informales para una empresa del sector informal.<sup>13</sup> Estas ideas siguen siendo válidas hoy en día.

### El enfoque estadístico

Hasta la década de 1990, el empleo informal, tanto en la comunidad de desarrollo como en la de estadísticas, era sinónimo de empleo en operaciones informales de manera independiente y en microempresas. En 1993, la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), que es el organismo que establece las normas para las estadísticas laborales, definió el sector informal como “el empleo y la producción que tiene lugar en empresas pequeñas y/o no registradas”. En 1997, la División de Estadística de la ONU creó el Grupo de Expertos en Estadísticas del Sector Informal (conocido como el “grupo de Delhi”)<sup>14</sup> para “documentar las prácticas de recopilación de datos, intercambiar experiencias en la medición del sector informal y recomendar mejoras en la calidad y la comparabilidad de las estadísticas sobre la informalidad”. Este grupo de Delhi, la OIT y la red de investigación y defensa, Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por sus siglas en inglés),<sup>15</sup> colaboraron para ampliar la definición de empleo informal en dos aspectos: de una definición basada en la empresa a una definición que incluyera tanto a las empresas como a todas las formas de trabajo asalariado-informal; así como una definición que se aplicara a todos los países -industrializados, en transición y en desarrollo- en lugar de sólo a los países en desarrollo.<sup>16</sup> La Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 validó esta definición ampliada y en 2003 fue adoptada por la CIET. El último avance fue que la 20ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo adoptó en 2018 una resolución para crear una nueva categoría de empleo informal, denominada “contratista dependiente”, que definió como “trabajadores que tienen acuerdos contractuales de naturaleza comercial (pero no un contrato de trabajo) para

<sup>7</sup> Keith Hart, *Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana*, 11(1) J. OF MODERN AFRICAN STUDIES (1973). See also Martha Alter Chen, *The Informal Economy: Definitions, Theories and Challenges*, WIEGO WORKING PAPER No. 1 at 1, (2012) disponible en [http://www.wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen\\_WIEGO\\_WP1.pdf](http://www.wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen_WIEGO_WP1.pdf).

<sup>8</sup> Hart, *supra* note 7 en 86.

<sup>9</sup> *Id.* en 85

<sup>10</sup> *Id.* en 69 y 78.

<sup>11</sup> *Id.* en 73.

<sup>12</sup> *Id.* en 81.

<sup>13</sup> *Id.* en 70.

<sup>14</sup> Colin Williams and Mark Lansky, *Informal employment in developed and developing economies: Perspectives and policy responses*, 152(3-4) INT'L LABOUR REVIEW 355, 359 (2013).

<sup>15</sup> Ver Florence Palpacuer, *Bringing the Social Context Back in: Governance and Wealth Distribution in Global Commodity Chains*, 37(3) ECONOMY AND SOCIETY, 393, 404 (2008) (sobre la contribución de WIEGO).

<sup>16</sup> Martha Alter Chen, *Re-thinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment* WORLD INSTITUTE FOR DEVELOPMENT ECONOMICS RESEARCH Paper No. 2005/10, at 8 (2005), disponible en <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/63329/1/488006546.pdf>.

proporcionar bienes o servicios para o a través de otra unidad económica.”<sup>17</sup>

### El enfoque jurídico

Si bien el enfoque estadístico puede ser claro, existe cierta confusión en cuanto a los tipos de actividades y/o relaciones laborales que componen la economía informal *como cuestión jurídica*, sobre todo debido a la proliferación de diferentes tipos de relaciones laborales y al hecho de que existe un solapamiento sustancial entre ellas en cualquier tipología. Como se comenta más adelante, las y los estadísticos y juristas no están del todo alineados.

El artículo 2 de la Recomendación 204 de la OIT “relativa a la transición de la economía informal a la economía formal” define la economía informal como “todas las actividades económicas de los trabajadores y las unidades económicas que - en la ley o en la práctica - no están cubiertas o están insuficientemente cubiertas por los acuerdos formales”.<sup>18</sup> El uso del término “actividad” aquí es importante, ya que sirve para descentrar la relación laboral, mediante la cual una trabajadora o un trabajador están subordinados a un empleador, como la [única] base para el reconocimiento y la regulación del trabajo. Si el empleo informal se define como el trabajo que no está reconocido ni protegido por los marcos legales y reglamentarios, desde una perspectiva legal la economía informal incluiría a las y los trabajadores autónomos sin empleador nocional, como las y los vendedores ambulantes y las y los pescadores autónomos,<sup>19</sup> así como el empleo informal en el que puede haber un empleador nocional, pero que claramente no está reconocido ni protegido por los marcos legales y reglamentarios, como las y

los recuperadores de residuos y las personas empleadas por microempresas que no están cubiertas por la ley. Otras personas trabajadoras, como las mujeres (en su inmensa mayoría) que realizan trabajos de cuidado no remunerados, también entran en el ámbito de esta definición legal.

Sin embargo, hay muchas personas trabajadoras que están entre, por un lado, la población relativamente pequeña de trabajadores y trabajadoras que tienen una relación laboral formal y estándar (en la que un empleador emplea directamente a un trabajador o trabajadora en un empleo a tiempo completo, regular y continuo bajo su supervisión, y, antes de la pandemia, normalmente en las instalaciones del empleador), y por otro lado, las y los trabajadores a los que se refiere el párrafo anterior. La OIT plantea que estos trabajadores y trabajadoras se encuentran en formas de empleo “no estándar” (NSFE, por sus siglas en inglés), aunque muchas y muchos juristas del Sur Global se refieren a estas personas trabajadoras como “atípicas”, ya que las formas de empleo “estándar” nunca han sido la norma en esos países.

La tipología del trabajo atípico de Landau et. al.<sup>20</sup> explica de forma útil los diferentes mecanismos que utilizan los empresarios para reestructurar sus relaciones laborales y escapar de la relación laboral estándar. En primer lugar, ajustan el *periodo de tiempo* para que *el trabajo no sea permanente*. Segundo, ajustan el *tiempo* para que el trabajo *no sea a tiempo completo*. Tercero, cambian el *lugar de trabajo* para que el trabajo no tenga lugar en los locales del empleador. Cuarto, el modo de contratación no es directamente con el empleado o la empleada, sino a través de un intermediario. En general, sin embargo, estas relaciones laborales serán reconocidas y protegidas por la legislación laboral. No cabe duda de que estos acuerdos pueden ser altamente explotadores,<sup>21</sup> especialmente cuando no se suscriben por libre elección, pero eso por sí solo no los convierte en informales. Pueden ser lo que Guy Standing

<sup>17</sup> Estos trabajadores y trabajadoras no son empleados de esa unidad económica pero dependen de ella para la organización y ejecución del trabajo, los ingresos o el acceso al mercado. Son trabajadoras y trabajadores empleados con fines de lucro, que dependen de otra entidad que ejerce el control sobre sus actividades productivas y se beneficia directamente del trabajo realizado por ellos y ellas. Ver 20th International Conference of Labour Statisticians, *Resolution Concerning Statistics on Work Relationships*, at para 35 (2018), disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms\\_647343.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_647343.pdf).

<sup>18</sup> ILO, *R204 - Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation No. 204*, (2015), disponible en [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R204](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204)

<sup>19</sup> Aunque no haya un empleador, entidades como los gobiernos municipales pueden ejercer un poder significativo sobre la capacidad de estos trabajadores y trabajadoras para llevar a cabo sus actividades económicas y para acceder a los derechos que conlleva el reconocimiento formal.

<sup>20</sup> Ingrid Landau, Petra Mahy y Richard Mitchell, *The Regulation of non-standard forms of employment in India, Indonesia, and Viet Nam*, INTERNATIONAL LABOUR OFFICE: CONDITIONS OF WORK AND EMPLOYMENT SERIES No. 63 (2015) disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_414583.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_414583.pdf).

<sup>21</sup> *Id.* En 45. (“No es de extrañar que estos estudios demuestren que las y los trabajadores con formas de empleo no estándar tienen más probabilidades de recibir salarios más bajos, menos derechos y de experimentar peores condiciones de trabajo y mayores niveles de inseguridad laboral que las y los que tienen un empleo estándar”).

denomina la “informalización”<sup>22</sup> del contrato de trabajo.<sup>23</sup>

Esto no quiere decir que las NSFE no se solapen con la economía informal, especialmente cuando la legislación nacional privaría a las personas trabajadoras del reconocimiento como empleadas y, por tanto, de algunos o todos sus derechos. Por ejemplo, las y los trabajadores a domicilio (trabajadores industriales externos) y las y las trabajadoras domésticas pueden ser reconocidos y protegidos como empleados en algunos países y ser trabajadores y trabajadoras informales en otros. Del mismo modo, algunos empleados y empleadas de microempresas pueden ser formales y otros informales, dependiendo de la ley. En la India, por ejemplo, la Ley de Trabajo por Contrato<sup>24</sup> que cubre a las y los trabajadores subcontratados sólo se aplica a las y los empleados que trabajan para empresas o contratistas que emplean a 20 trabajadores y trabajadoras o más. En otros países, no es una propuesta de todo o nada. En muchos países del sudeste asiático, la legislación laboral reconoce algunos derechos de las y los trabajadores con contrato de duración fija (como la legislación sobre el salario mínimo), pero no otros (como la indemnización por despido o la seguridad social).

### ¿Es el derecho laboral la (única) respuesta?

Como entendemos que la economía informal son aquellas personas trabajadoras excluidas del reconocimiento legal de las leyes laborales, la pregunta obvia es entonces si la solución es simplemente amparar a dichas personas bajo estas leyes. En resumen, ¿es el derecho laboral la única solución a la informalidad? La respuesta es

<sup>22</sup> Guy Standing, *Global Labour Flexibility: Seeking Redistributive Justice* (1999).

<sup>23</sup> Es aquí donde las y los estadísticos y juristas podrían tener perspectivas distintas. Por ejemplo, mientras que las y los trabajadores dependientes y autónomos han sido considerados “informales” por la CIET, las y los juristas pueden observar que en algunos países (por ejemplo, Suecia y Canadá) esta categoría intermedia de trabajadores y trabajadoras ha sido incluida en el ámbito de la legislación laboral. En particular, se les extiende el derecho a la negociación colectiva. ¿Hay que clasificar a las y los contratistas dependientes como informales si están reconocidos por el derecho laboral (ya sea a través de la ley o de una interpretación ampliada del término “empleado”)? Ver Guy Davidov, Mark Freedland y Nicola Kountouris, *The Subjects of Labor Law: ‘Employees’ and Other Workers*, en RESEARCH HANDBOOK IN COMPARATIVE LABOR LAW (Matthew Finkin y Guy Mundlak eds., 2015); Ver también, Harry Arthurs, *The Dependent Contractor: The Study of the Legal Problems of Countervailing Power*, 16 (1) Univ. de Toronto L. J., 89-117 (1965).

<sup>24</sup> Contract Labour (Regulation & Abolition) Act, at Chapter 1(4)(a) (1970) (Ind.).

no, aunque esto no significa que los conceptos del derecho laboral no puedan ser útiles para dar forma a las soluciones. En algunos casos, por supuesto, está claro que las y los trabajadores de la economía informal están prestando un servicio personal para otra persona (ya sea bajo la subordinación de esta última o no), y en estos casos insistir en el reconocimiento formal como empleado o empleada bajo la legislación laboral podría ser una estrategia eficaz.<sup>25</sup>

Sin embargo, para las y los trabajadores sin empleador, las soluciones tradicionales del derecho laboral serían menos eficaces. En estos casos, las y los trabajadores han conseguido ganancias organizándose y recurriendo a diversas estrategias, como el diálogo social con las autoridades municipales, que han conducido a acuerdos de reconocimiento formal que, a su vez, han permitido, por ejemplo, el acceso a un espacio dedicado para realizar su actividad económica y la inscripción en regímenes de protección social como la seguridad social y el acceso a la asistencia sanitaria. Otros han recurrido a litigios constitucionales y/o basados en los derechos humanos para obtener beneficios materiales.

Los artículos y las entrevistas de este número del Global Labour Rights Reporter intentan poner de manifiesto las formas en que las personas trabajadoras de la economía informal, y sus defensores legales, han estado luchando para garantizar la protección y el respeto de sus derechos laborales a través de una variedad de estrategias y acuerdos, tanto dentro como fuera de la legislación laboral, y las complicaciones que surgen en estos esfuerzos.

- Krithika Dinesh escribe sobre el éxito del litigio entablado por las y los trabajadores a domicilio en la India para que se les reconozca su condición de asalariados con el fin de acceder a los pagos que se les deben en virtud del fondo de previsión.
- Maximilano Garcez y Paulo de Carvalho Yamamoto hacen un resumen de los diversos esfuerzos legales que las y los conductores han llevado a cabo para obtener el reconocimiento como empleados de las plataformas digitales en Brasil.

<sup>25</sup> Por supuesto, en muchos países la legislación laboral sigue siendo bastante limitada, por lo que la mera ampliación de estos derechos limitados a un mayor número de trabajadores y trabajadoras no es necesariamente una mejora para estas personas trabajadoras, sobre todo si no abordan las experiencias y preocupaciones reales y vividas de las y los trabajadores de la economía informal.

- Ziona Tanzer describe el innovador litigio constitucional interpuesto por las trabajadoras domésticas de Sudáfrica para reclamar una indemnización en el marco del programa nacional de indemnizaciones a las y los trabajadores (COIDA).
- Amita Ossom relata cómo las y los recicladores de Colombia se apoyaron en los derechos constitucionales para exigir el derecho al trabajo, y las complicaciones que surgen en torno a la cuestión de la formalización.
- Marlese von Broembsen analiza los esfuerzos de las y los vendedores ambulantes de varios países para obtener mejoras en las condiciones de trabajo mediante la negociación colectiva con los gobiernos municipales.

Además, las entrevistas a profundidad con Elizabeth Tang, Secretaria General de la Federación Internacional de Trabajadoras del Hogar (FITH) y Alana Dave, Directora de Transporte Urbano de la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF) examinan los problemas a los que se enfrentan las y los trabajadores informales de estos respectivos sectores y cómo están trabajando colectivamente para superarlos.

Esperamos que este número contribuya a la comprensión de los problemas a los que se enfrentan las personas trabajadoras de la economía informal, y de cómo algunas personas han podido hacer valer con éxito sus derechos a través del diálogo social, la regulación y/o el litigio.





Trabajadoras domésticas de Sri Lanka en Jordania © Sara Khatib/Solidarity Center

¿EN QUÉ MEDIDA LAS RECIENTES REFORMAS LEGALES EN EL CCG HAN MEJORADO LAS CONDICIONES DE LAS Y LOS TRABAJADORES DOMÉSTICOS INMIGRANTES?

## Una conversación con Elizabeth Tang<sup>1</sup>



**Elizabeth Tang**, *Secretaria General de la Federación Internacional de Trabajadoras del Hogar (FITH)*

*Elizabeth Tang es la Secretaria General de la Federación Internacional de Trabajadoras del Hogar (FITH). Con más de ocho años en este puesto, Elizabeth ha desempeñado un papel clave en la conexión de las organizaciones de trabajadoras y trabajadores del hogar en una federación mundial, fortaleciendo a estas organizaciones obreras mediante el apoyo al desarrollo de capacidades y el intercambio de mejores prácticas, a través de campañas de incidencia y sensibilización, y aprovechando el apoyo de socios estratégicos.*

*Antes de esto, Elizabeth trabajó durante más de 2 años como Coordinadora Internacional en la entonces Red Internacional de Trabajadoras del Hogar, donde lideró el proceso de transformación en la FITH - una organización de trabajadoras y trabajadores del hogar basada en sus miembros, inaugurada en el congreso fundacional en Uruguay en 2013. Elizabeth también trabajó como Directora Ejecutiva en la Confederación de Sindicatos de Hong Kong durante 16 años. Sus habilidades e intereses giran en torno al análisis de políticas, los derechos humanos y el apoyo a las y los trabajadores domésticos. Elizabeth realizó una maestría en Sociología del Trabajo en la Universidad de Warwick (Reino Unido).*

<sup>1</sup> A continuación se presenta una transcripción editada de una entrevista entre Jeffrey Vogt y Elizabeth Tang realizada el 20 de diciembre del 2021.

**Jeffrey Vogt:** *En respuesta a las campañas internacionales lideradas por las y los trabajadores migrantes y sus organizaciones, los sindicatos regionales y mundiales y las organizaciones de derechos humanos, los países que conforman el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) han modificado en los últimos años sus leyes laborales para establecer normas básicas en el lugar de trabajo para las y los trabajadores domésticos (véase Qatar<sup>2</sup> y los Emiratos Árabes Unidos<sup>3</sup>) y han modificado las leyes de inmigración para suavizar algunos aspectos del sistema de kafala (véase, por ejemplo, Qatar<sup>4</sup> y Arabia Saudita<sup>5</sup>), incluso facilitando a las personas trabajadoras el cambio de empleador o la posibilidad de salir del país. ¿Cómo les ha ido a las y los trabajadores domésticos migrantes a la luz de estas recientes reformas?*

**Elizabeth Tang:** Teníamos un punto de partida muy bajo en cuanto a derechos laborales y protección social de las y los trabajadores domésticos inmigrantes en el Golfo. En los últimos dos años, como ha señalado, hemos visto cambios positivos en las leyes laborales de algunos países del CCG, y Qatar tomó la delantera. También hemos visto un cambio en la retórica pública de algunos gobiernos con respecto al sistema de kafala. Han reconocido cada vez más la existencia de la explotación de las y los trabajadores migrantes y el papel que el sistema de kafala ha tenido en la perpetuación de esa explotación. Por ello, ahora escuchamos a los gobiernos afirmar que van a “abolir” el sistema de kafala.

También hemos visto cierta tolerancia hacia las organizaciones de trabajadoras y trabajadores domésticos. En Kuwait, por ejemplo, la FITH tiene ahora una afiliada, la Sandigan Asociación de Trabajadores Domésticos de Kuwait (SKDWA), con unos 300 miembros.<sup>6</sup> Se formó hace unos dos años. Aunque todavía no existe un reconocimiento legal formal, el gobierno la tolera. La situación es similar en Qatar. El gobierno sabe que los y las trabajadoras domésticas se agrupan en sus comunidades y se reúne ocasionalmente con ellas, pero no las reconoce formalmente como organización.

En ambos casos, el gobierno recibe las quejas de estas organizaciones en nombre de sus miembros. Como resultado, algunos casos se han resuelto con éxito. Por ejemplo, tenemos casos en Qatar y Kuwait en los que los y las trabajadoras domésticas han abandonado a los empleadores abusivos y ya no se las acusa penalmente de fugarse, como habría ocurrido antes. Para ser clara, esto aún no es un cambio sistémico, y no es un patrón generalizado, pero es una mejora con respecto a donde estábamos hace apenas unos años.

Además, en Qatar existe un comité formal de reforma laboral, del que forman parte la Confederación Sindical Internacional, la Federación Internacional de Trabajadores del Hogar, la Unión Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera, UNI Global Union y la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte y la OIT. Dos veces al año, nos reunimos para discutir la aplicación de las leyes. En 2019-2020, hablamos sobre todo de cómo aplicar las leyes laborales, incluida la ley de trabajadores y trabajadoras domésticas. En 2021 entró en vigor un cambio importante: las y los trabajadores domésticos ya no necesitan el permiso de su empleador para cambiar de empleo. Si quieren hacerlo, pueden hacerlo simplemente informando a sus empleadores. El

<sup>2</sup> Ley de Qatar No. 15 de 22 de agosto de 2017 que se refiere a las y los trabajadores domésticos, disponible en línea en <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/MONOGRAPH/105099/128416/F-1438071320/QAT105099%20Eng.pdf>

<sup>3</sup> Ley Federal No. 10 de 2017 sobre trabajadoras y trabajadores domésticos (EAU), disponible en línea en [https://elaws.moj.gov.ae/UAE-MOJ\\_LC-En/00\\_HUMAN%20RESOURCES/UAE-LC-En\\_2017-06-11\\_00010\\_Kait.html?val=EL1&Words=domestic#Anchor7](https://elaws.moj.gov.ae/UAE-MOJ_LC-En/00_HUMAN%20RESOURCES/UAE-LC-En_2017-06-11_00010_Kait.html?val=EL1&Words=domestic#Anchor7)

<sup>4</sup> Decreto Ley No. 18 de 2020 por el que se modifican determinadas disposiciones de la Ley del Trabajo No. 14 de 2004 (Qatar), disponible en línea en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/legaldocument/wcms\\_754882.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/legaldocument/wcms_754882.pdf); Decreto Ley No. 19 de 2020 (Qatar), disponible en línea en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/legaldocument/wcms\\_754881.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/legaldocument/wcms_754881.pdf)

<sup>5</sup> Human Rights Watch, *Saudi Arabia: Labor Reforms Insufficient, Abusive Elements Remain; Changes Exclude Domestic Workers*, 25 de marzo de 2021, disponible en línea en <https://www.hrw.org/news/2021/03/25/saudi-arabia-labor-reforms-insufficient>

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, OIT, *Cómo se organizaron los trabajadores domésticos en Kuwait*, 4 de agosto de 2021, disponible en línea en <https://voices.ilo.org/es-es/stories/como-se-organizaron-los-trabajadores-domesticos-en-kuwait>

empleador actual no puede negarse. Además, ya no es necesaria la visa de salida. Un trabajador o una trabajadora doméstica puede devolverse a su país sin el permiso del empleador.

Sin embargo, aunque las y los trabajadores oficialmente tienen estos derechos, la aplicación ha sido muy poco sistemática. Por ejemplo, si una trabajadora doméstica quiere dejar a su empleador, los empleadores le piden una indemnización. Así, se ven obligadas a pagar para hacer realidad su derecho legal a cambiar de empleo. Los empleadores argumentan que tienen que pagar mucho para emplear a las trabajadoras domésticas inmigrantes y que, por tanto, deberían recuperar su dinero. Han pedido más de 1.000 dólares o más, que las y los trabajadores domésticos no tienen. Esto impide que algunas y algunos trabajadores domésticos abandonen una situación de abuso. Hemos visto muchas quejas de este tipo. Los empleadores también argumentan el desconocimiento de las reformas de la kafala al negarse a permitir que las y los trabajadores domésticos cambien de empleo.

**JV:** *¿Podría explicar cuáles son los obstáculos más grandes para hacer cumplir los derechos laborales?*

**ET:** En Qatar, el problema ha sido que el gobierno no planeó realmente nada para facilitar la aplicación de las leyes una vez aprobadas. Se esforzaron mucho en redactar y aprobar las leyes, pero luego hay poco seguimiento. El gobierno ha hecho poco para concienciar a la población sobre los derechos de las y los trabajadores o los deberes y expectativas de los empleadores. Cuando las trabajadoras domésticas presentan quejas, el Ministerio no tiene realmente procedimientos para atenderlas. Tampoco hay una cantidad suficiente de inspectores e inspectoras para responder a estas quejas de manera eficiente y eficaz.

**JV:** *Entonces, ¿la carga de presionar sobre estos temas recae realmente en las y los trabajadores y sus organizaciones, en lugar de que el gobierno sea proactivo (o el empleador cumpla la ley)?*

**ET:** Ocasionalmente, la FITH puede entablar un diálogo directo con un empleador que está dispuesto a resolver la situación conforme a la ley, y en estos casos tenemos suerte. Sin embargo, la mayoría de los empleadores no son así. Para facilitar la aplicación de la reforma laboral, el gobierno de Qatar permitió a la FITH instalar a un funcionario de enlace con la comunidad en Doha, que puede sensibilizar a las y los trabajadores domésticos sobre las leyes y ayudar a preparar y presentar casos. Pero más allá de eso, hay poco que podemos hacer.

La FITH estuvo en Qatar recientemente junto con la OIT, para reunirse con el Ministerio, y de esa sesión quedó bastante claro que el gobierno no iba a hacer mucho más de lo que ya ha hecho. Para ellos, bastaba con haber aprobado las leyes. Pero, estos trabajadores y trabajadoras necesitan poder disfrutar de estos derechos en la práctica y las y los trabajadores se están frustrando, con razón, por la falta de avances tangibles. Los casos se acumulan.

**JV:** *¿Cree que lo que hemos visto hasta ahora por parte del gobierno se ha hecho en gran medida para desviar suficientes críticas para mantener la Copa Mundial en 2022, y luego veremos cómo los derechos de las y los trabajadores inmigrantes se eliminan de la agenda, o cree que se está creando algo sostenible que durará más allá del Mundial?*

**ET:** No lo sé. Al principio, como he mencionado, pasaron de no tener leyes a tener nuevas leyes. Pero luego, hubo muy poco esfuerzo en la aplicación y ahí es donde estamos atascados. Y, como usted sabe, la libertad de asociación sigue estando totalmente descartada, lo cual es, por supuesto, importante si queremos ver un progreso sostenido.

**JV:** *En el sector de la construcción, hemos visto que el gobierno ha permitido la creación de comités de empresa en los proyectos de infraestructuras de la Copa Mundial como un paso hacia la libertad de asociación de las y los trabajadores inmigrantes. ¿Cree que podemos ver algo similar en el caso de las y los trabajadores domésticos inmigrantes?*

**ET:** Hemos formado un grupo de trabajadoras domésticas de Filipinas que ahora tiene unos 200 miembros y estamos formando otro grupo de trabajadoras domésticas de Kenia que tiene más de 500 miembros. Las y los trabajadores de otras nacionalidades también están muy interesados, ya que ven el valor de organizarse en el contexto actual. Podemos celebrar talleres y organizar un diálogo directo entre ellos y el Ministerio de Trabajo para discutir sus preocupaciones. Esto supone un gran avance, ya que pueden hacer oír su voz. Esto no habría ocurrido antes. Pero luego, el gobierno no hace un seguimiento eficaz de estas quejas. Parecen dispuestos a explicar la ley, pero no a hacer nada para aplicarla.

En otros países, las y los trabajadores podrían emprender acciones colectivas y aumentar sus reivindicaciones si se les ignora. Pero no es posible hacerlo en Qatar, ni en otros países del CCG. En Kuwait hay una sociedad civil más fuerte y recibimos más apoyo de otros grupos. Pero en Qatar estamos bastante aislados.

También nos preocupa lo que puede ocurrir después del Mundial. La Copa Mundial fue nuestra vía de entrada a Qatar. Después del Mundial, el comité de derecho laboral se acaba, ¿y luego qué va a pasar? Me gustaría señalar que la ICM ha trabajado con la FIFPRO, que es el sindicato de futbolistas, para establecer un centro de personas trabajadoras que pueda mantener la aplicación de la reforma de los derechos de las y los trabajadores después del Mundial y la liquidación del comité.

**JV:** *Ha habido muchos informes sobre las repercusiones del COVID-19 en las y los trabajadores migrantes, sobre todo en lo que respecta a quienes pierden su empleo cuando sus empleadores cierran sus empresas y que luego son repatriados a la fuerza sin la remuneración y las prestaciones que se les deben. Me imagino que la situación de las y los trabajadores domésticos migrantes puede ser diferente, ya que sigue habiendo demanda de su mano de obra. Pero no cabe duda de que ellos y ellas se han enfrentado a otras consecuencias como resultado del COVID-19. ¿Puede comentar al respecto?*

**ET:** La mayor parte de las trabajadoras domésticas tienen un empleo formal, por lo que el principal reto para ellas es que han estado encerradas y no han podido salir de casa. Por supuesto, sus familias tampoco salen, por lo que las exigencias para las trabajadoras son aún mayores. Trabajan todos los días, en jornadas muy largas, sin días de descanso, y son objeto de abusos. Esto ocurre desde hace mucho tiempo, lo que causa mucho estrés a los y las trabajadoras. No pueden volver a casa ni enviar dinero.

La situación es peor para las y los trabajadores domésticos inmigrantes de la economía informal. Se trata de trabajadores que pueden haber sido contratados para realizar otro trabajo, pero que al llegar se les dijo que iban a realizar trabajos domésticos. Normalmente pueden ser contratados para trabajar durante unas horas con varios empleadores diferentes. Con la pandemia, no querían que el virus se propagara, así que estas y estos trabajadores fueron encerrados en dormitorios sin trabajo, sin sueldo y sin libertad. No podían volver a casa, y algunos procedían de países sin embajadas en Qatar. Se les trata como personas inmigrantes indocumentadas y ninguna embajada, ni siquiera la suya, quiere ayudar. Hemos intentado ponerlos en contacto con los sindicatos de sus países de origen y al final hemos podido sacarlos del país, pero estaban en una mala situación, sin dinero y con graves problemas de salud mental.

**JV:** Han pasado 10 años desde la adopción del Convenio 189 de la OIT sobre trabajadoras y trabajadores domésticos, y unos 35 países han ratificado el convenio. ¿Cuál diría que ha sido el resultado más significativo de la adopción de este convenio, por el que las y los trabajadores domésticos lucharon y ganaron?

**ET:** Yo diría que, por desgracia, el impacto ha sido limitado para las y los trabajadores domésticos migrantes. La mayoría de los países que han ratificado el convenio no son países de destino, sino de origen. Son pocos los países de destino en Asia y Medio Oriente y Norte de África que no han ratificado el convenio, por lo que estos países tienen que ratificarlo y transponerlo a la legislación nacional.

**JV:** Por finalizar, ¿cómo cree que las y los abogados de todo el mundo pueden apoyar a la FITH y a sus afiliados?

**ET:** Donde ya tenemos leyes, tenemos que trabajar para conseguir una aplicación efectiva y construir modelos eficaces que podamos replicar. Donde no tenemos leyes, tenemos que identificar sus necesidades específicas, entender las instituciones locales y diseñar leyes y sistemas que garanticen sus derechos y faciliten su respeto y protección.

#### Recursos adicionales relacionados:

Oficina de Proyectos de la OIT para el Estado de Qatar, <https://www.ilo.org/beirut/projects/qatar-office/lang--en/index.htm>

OIT, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Qatar, Observación sobre el Convenio 29 (adoptada en 2020), en línea en [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100\\_COMMENT\\_ID:4062895](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:4062895)

ITUC, *A new dawn for migrant workers in Qatar*, 20 de agosto de 2020, en línea en <https://www.ituc-csi.org/migrant-workers-qatar>

ITUC, *New era of transparency for the ILO and Qatar in support of workers' rights*, 22 de noviembre de 2021, en línea en <https://www.ituc-csi.org/new-era-of-transparency-for-the>

Human Rights Watch, *Qatar: Significant Labor and Kafala Reforms Enforcement Needed, Other Provisions in Effect Still Carry Risk of Abuse*, 24 de septiembre de 2020, en línea en <https://www.hrw.org/news/2020/09/24/qatar-significant-labor-and-kafala-reforms>

Human Rights Watch, *FIFA and Qatar Need to Do More for Migrant Workers: Reforms Fail to Fundamentally Improve Working Condition*, 18 de diciembre de 2021, en línea en <https://www.hrw.org/news/2021/12/18/fifa-and-qatar-need-do-more-migrant-workers>

Amnesty International, *Qatar: One year to make good on promises to migrant workers as progress stagnates*, 16 de noviembre de 2021, en línea en <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/11/qatar-one-year-to-make-good-on-promises-to-migrant-workers-as-progress-stagnates/>

# RECONOCIMIENTO DE LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS SUDAFRICANAS: REFLEXIONES EN EL PRIMER ANIVERSARIO DE MAHLANGU Y OTRO VS. MINISTERIO DEL TRABAJO Y OTROS

## ZIONA TANZER

Sudáfrica | Escrito originalmente en inglés

En noviembre de 2020, la Corte Constitucional sudafricana dictó una sentencia histórica en la que reconocía que las lesiones y enfermedades derivadas del trabajo como trabajadora doméstica en un domicilio particular no son diferentes de las que se producen en otros lugares de trabajo, y que son igualmente merecedoras de indemnización. Sin embargo, la importancia de la sentencia va más allá del reconocimiento de los riesgos laborales en el hogar; reconoce el daño más amplio causado por la invisibilidad del trabajo de género y racializado en la intimidad de los hogares en el contexto de la Sudáfrica poscolonial y posterior al apartheid.

En el caso *Mahlangu and Another v Minister of Labour and Others* (Mahlangu y otro Vs. Ministerio del Trabajo y Otros), el Sindicato de Trabajadoras Domésticas de Sudáfrica (SADSAWU, por sus siglas en inglés) impugnó la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley de Indemnización por Lesiones y Enfermedades Profesionales (COIDA, por sus siglas en inglés), que excluye a las trabajadoras domésticas empleadas en domicilios particulares de la posibilidad de reclamar una indemnización del Fondo de Indemnización en caso de enfermedad, lesión, incapacidad o muerte en el trabajo.<sup>1</sup> La Corte Constitucional aceptó que esta exclusión viola los derechos a la seguridad social, a la igualdad y a la dignidad, e hizo que esta conclusión fuera aplicable retroactivamente desde 1994, fecha en que se promulgó la Constitución.

<sup>1</sup> *Mahlangu and Another v Minister of Labour and Others* 2021 (2) SA 54 (CC) (19 November 2020) (S. Afr.). [de aquí en adelante *Mahlangu CC*], disponible en <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2020/24.html>

Al hacerlo, la Corte aprovechó la oportunidad para articular una teoría de la discriminación interseccional y avanzar en su propia jurisprudencia sobre la discriminación indirecta, además de aplicar un análisis interseccional a su concepción de los derechos socioeconómicos, la dignidad y la aplicación retroactiva. También replantea la narrativa sobre las trabajadoras domésticas: ya no son invisibles, sino “heroínas anónimas en este país y en el mundo.”<sup>2</sup>

Este documento describe (1) los antecedentes que condujeron al litigio de *Mahlangu*; (2) la defensa global y local para apoyar el caso; (3) la sentencia de la Corte Constitucional y (4) sus consecuencias un año después.

### Antecedentes del litigio

Los hechos del caso se centraron en la Sra. Maria Mahlangu, que estuvo empleada como trabajadora doméstica en una casa privada de Pretoria durante 22 años. Se argumentó en el caso que era parcialmente ciega y no sabía nadar.<sup>3</sup> En marzo de 2012, se cayó de una escalera que utilizaba para limpiar las ventanas a la piscina de su empleador y se ahogó en el ejercicio de sus funciones como trabajadora doméstica. Aunque la empleadora estaba en casa en ese momento, sostuvo que no oyó ningún ruido de forcejeo. Su hija dependiente se dirigió al Departamento de Trabajo para obtener una indemnización y se le informó de que no podía hacerlo en virtud del COIDA. Luego, Pinky Mashiane, organizadora de

<sup>2</sup> *Id.* en el párrafo 1 (“Las trabajadoras domésticas son las heroínas no reconocidas en este país y en todo el mundo”).

<sup>3</sup> *Id.* en el párrafo 7.



**Ziona Tanzer**  
Especialista en  
Derecho  
Centro de Solidaridad

SADSAWU, leyó sobre el ahogo en un periódico y se acercó a la familia para ver cómo podía ayudar.<sup>4</sup>

En 2013, el Centro de Solidaridad se embarcó en un proyecto de investigación sobre los y las trabajadoras domésticas y los derechos socioeconómicos, en el que exploró diferentes paradigmas para conceptualizar los derechos de los y las trabajadoras domésticas en virtud del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (PIDESC) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).<sup>5</sup> La investigación exploró la tensión entre el enfoque de la OIT que se centra en la agencia del trabajador y la voz institucional y el enfoque del PIDESC que establece la obligación del Estado de ofrecer unas garantías socioeconómicas mínimas básicas.<sup>6</sup> La investigación culminó con una lista de cuestiones relativas a los y las trabajadoras domésticas que requieren una reforma legislativa urgente. El primer lugar de la lista lo ocupaba la inclusión de los y las trabajadoras domésticas en el COIDA.

El Centro de Solidaridad buscaba un litigante para impugnar la constitucionalidad del COIDA al mismo tiempo que Pinky Mashiane -tras haber sido rechazada por múltiples abogados y centros jurídicos- buscaba un recurso para ayudar a la familia de la difunta Maria Mahlangu. A partir de 2015, el caso se abrió paso en el sistema judicial sudafricano, litigando hábilmente ante la Corte Suprema y la Corte Constitucional por los abogados del Instituto de Derechos Sociales y Económicos (SERI).<sup>7</sup>

Inicialmente, los demandados del gobierno se opusieron a la solicitud, argumentando que el poder legislativo, y no el judicial,

era la institución adecuada para abordar la cuestión, y que además se estaban realizando esfuerzos para modificar legislativamente el COIDA para incluir a los y las trabajadoras domésticas. *De hecho, la cuestión había estado en el orden del día desde 2001 sin que se aprobara nunca la reforma legislativa.*<sup>8</sup> Después de que los demandados reconocieran la inconstitucionalidad de la exclusión, la cuestión de la aplicación retroactiva seguía siendo objeto de oposición, ya que el gobierno afirmaba que se produciría una avalancha de demandas si se permitían las demandas retroactivas. En mayo de 2019, el demandado concedió ambos puntos en la Corte Suprema y la Corte convirtió el acuerdo en una orden judicial.<sup>9</sup>

### Incidencia mundial y local sostenida

El caso se benefició de una incidencia sostenida a nivel mundial y local. El asunto se presentó ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que estaba examinando el cumplimiento de las obligaciones del tratado por parte de Sudáfrica, por primera vez en 2019.<sup>10</sup> En sus observaciones finales, el Comité recomendó a Sudáfrica que incluyera a los y las trabajadoras domésticas en el COIDA. Tras una intervención similar, en 2021, el Comité de la CEDAW recomendó a Sudáfrica que aprobara el proyecto de ley de enmienda de la COIDA.<sup>11</sup>

En las primeras etapas del litigio, en amicus, la Comisión de Género expresó su frustración por la ausencia casi total de información sobre los tipos de lesiones y enfermedades que se producen en el contexto del trabajo doméstico en los hogares. Para ello, el Centro de Solidaridad encargó una investigación cualitativa consistente en entrevistas a profundidad con trabajadoras domésticas

<sup>4</sup> Head Topics South Africa, *Pinky's Promise: Domestic Workers will Rise Up*, <https://headtopics.com/za/pinky-s-promise-domestic-workers-will-rise-up-8294104> (visitado por última vez el 9 de diciembre de 2021). Pinky Mashiane es actualmente la fundadora y presidenta de Trabajadores Domésticos Unidos de Sudáfrica (UDWOSA, por sus siglas en inglés)

<sup>5</sup> Ziona Tanzer, *Domestic Workers and Socio-Economic Rights: A South African Case Study*, (2013), disponible en <https://www.solidaritycenter.org/wp-content/uploads/2014/11/South-Africa.Domestic-Worker-and-Socio-Econ-Rights.WIEGO-2014.pdf>

<sup>6</sup> *Id.*

<sup>7</sup> Socio-Economic Rights Institute (SERI), Mahlangu v Minister of Labour, <https://www.seri-sa.org/index.php/19-litigation/case-entries/846-mahlangu-coida-constitutional-challenge-sylvia-bongi-mahlangu-v-the-minister-of-labour> (última visita el 9 de diciembre de 2021).

<sup>8</sup> *Id.*

<sup>9</sup> La corte no justificó su decisión, que fue criticada por la Corte Constitucional.

<sup>10</sup> Ziona Tanzer y Tinovimbansashe Gwenyaya, *ICESCR Shadow Report: South Africa's Compliance with Labour Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, August 2018, disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shadow%20Documents/ZAF/INT\\_CESCR\\_CSS\\_ZAF\\_32291\\_E.doc](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shadow%20Documents/ZAF/INT_CESCR_CSS_ZAF_32291_E.doc)

<sup>11</sup> Shadow Report on South Africa's Compliance with its Labour-related CEDAW Obligations, 2021, [hereinafter CEDAW Shadow Report] disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fZAF%2f46768&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fZAF%2f46768&Lang=en)

de todo el país, en las que se describían los tipos de lesiones y enfermedades que se producen en el contexto del hogar.<sup>12</sup> El estudio identificó lesiones que van desde las mordeduras de perro, las caídas de escaleras o escalas, los daños en la piel por la exposición a productos químicos nocivos, la artritis por la limpieza intensiva repetitiva y las violaciones por invasiones y robos en el hogar. En muchos casos, estas trabajadoras no sólo no podían reclamar una indemnización, sino que se enfrentaban al despido, sobre todo en los casos de lesiones permanentes.<sup>13</sup> Los medios de comunicación sudafricanos difundieron ampliamente el documento.

También fue crucial para el resultado final del caso ante la Corte Constitucional la presentación de amicus del Centro Legal de la Mujer, que instó a la corte a elaborar una orden en este caso que “destaque las múltiples formas de desventaja y discriminación que se entrecruzan” y que “sentará un precedente muy necesario en la jurisprudencia feminista, utilizando y ampliando el lenguaje basado en los derechos para dar efecto a la igualdad sustantiva.”<sup>14</sup>

Lo más significativo es que en cada una de las numerosas audiencias judiciales, los sindicatos y asociaciones de trabajadoras domésticas mantuvieron una presencia constante y unida en las cortes, sosteniendo pancartas con fotos ampliadas de la difunta Maria Mahlangu; insistiendo en que su vida fuera destacada en la corte, y que su muerte no fuera en vano.<sup>15</sup>

*“Lo más significativo es que en cada una de las numerosas audiencias judiciales, los sindicatos y asociaciones de trabajadoras domésticas mantuvieron una presencia constante y unida en las cortes, sosteniendo pancartas con fotos ampliadas de la difunta Maria Mahlangu; insistiendo en que su vida fuera destacada en la corte, y que su muerte no fuera en vano.”*

<sup>12</sup> Janet Munakwame y Tinovimbanashe Gwenyaya, “When the Job Hurts: Workplace Injuries and Disease Among South Africa’s Domestic Workers”, <https://www.solidaritycenter.org/publication/when-the-job-hurts-workplace-injury-and-disease-among-south-africas-domestic-workers/> (visitado por última vez el 9 de diciembre de 2021).

<sup>13</sup> *Id.*

<sup>14</sup> Segundo escrito de Amicus Curiae, caso Mahlangu.

<sup>15</sup> Por ejemplo The Christian Science Monitor, *The backbone of this economy: Fighting for housekeepers’ rights in South Africa*, (18 de diciembre, 2019) <https://www.csmonitor.com/World/Africa/2019/1218/The-backbone-of-this-economy-Fighting-for-housekeepers-rights-in-South-Africa>; New Frame, *Pinky Mashiane’s fight for all domestic workers* (2 de noviem-

## La decisión de la Corte Constitucional: Mahlangu y otro Vs. Ministerio del Trabajo y Otros

La sentencia de la Corte Constitucional otorgó un papel central al derecho internacional, y estableció rápidamente que “al evaluar la discriminación contra un grupo o clase de mujeres de esta magnitud, *se debe adoptar un enfoque nacional e internacional amplio* en el discurso que afecta a las trabajadoras domésticas.”<sup>16</sup> Continuó diciendo que, en virtud de los convenios del derecho internacional, la exclusión de las trabajadoras domésticas del COIDA es inexplicable. La Corte se refirió a la conclusión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de que las trabajadoras domésticas suelen trabajar en condiciones de explotación y a la recomendación del Comité de que Sudáfrica refuerce el marco legislativo aplicable a las trabajadoras domésticas ampliando los beneficios de la COIDA a esta clase de trabajadoras y trabajadores.<sup>17</sup>

### *El derecho a la Seguridad Social*

La sentencia mayoritaria consideró que el COIDA es una forma de seguridad social que debe entenderse en el marco del artículo 27 de la Constitución, que protege el acceso a “la seguridad social, incluida, si no pueden mantenerse económicamente a sí mismos, y a las personas a su cargo, la asistencia social adecuada” y su objetivo de lograr la igualdad sustantiva. Esto se debe a que la incapacidad para trabajar o la pérdida de apoyo tras el fallecimiento de la persona que proveía económicamente por la familia como consecuencia de la exclusión del COIDA, atrapa a las trabajadoras domésticas y a las personas a su cargo en ciclos de pobreza.

Para determinar si esta exclusión es razonable, la corte preguntó si esta política tenía en cuenta las necesidades de los miembros más vulnerables de la sociedad; pues si no lo hiciera no pasaría la prueba de razonabilidad.<sup>18</sup> La Corte interpreta la investigación de la razonabilidad como necesariamente contextual, ya que “la legislación de se-

bre, 2020), <https://www.newframe.com/pinky-mashianes-fight-for-all-domestic-workers/>.

<sup>16</sup> Mahlangu CC, *supra* nota 1 en párrafo 42. (Dado que, en virtud del artículo 39.1.b), la Constitución exige que el tribunal tenga en cuenta el derecho internacional al interpretar la Carta de Derechos)

<sup>17</sup> Mahlangu CC, *supra* nota 1 en párrafo 44 (En referencia a las observaciones finales sobre el informe inicial de Sudáfrica, UN Doc E/C12/ZAF/CO/1).

<sup>18</sup> El tribunal cita la decisión de Grootboom, que establece que una ley o política que no tiene en cuenta a los miembros más vulnerables de la sociedad y a los más necesitados, no se consideraría razonable.



guridad social tiene un propósito correctivo: *deshacer el sistema de pobreza racial y de género heredado del pasado colonial y del apartheid de Sudáfrica*.<sup>19</sup> La Corte advirtió que, al considerar a los más vulnerables, hay que tener en cuenta “las vulnerabilidades agravadas por la opresión interseccional basada en la raza, el sexo, el género, la clase y otros motivos.”<sup>20</sup> En consecuencia, la Corte determinó que no existía un objetivo legítimo para la exclusión y que, en todo caso, la exclusión tenía un importante efecto estigmatizador que afianzaba los patrones de desventaja.

### *No discriminación e igualdad*

Este caso podría haberse resuelto fácilmente por motivos de discriminación directa, ya que la mayoría consideró que la exclusión de las trabajadoras domésticas del COIDA no tenía una finalidad racional y era arbitraria y constitucionalmente inválida. Sin embargo, se decidió que “a la luz de las circunstancias únicas de las trabajadoras domésticas, este caso ofrece una oportunidad sin precedentes para considerar expresamente la aplicación del 9(3) a través del marco de la interseccionalidad.” En consecuencia, se procedió a explicar que la diferenciación particular también constituía una *discriminación indirecta*, porque “las trabajadoras domésticas son predominantemente mujeres negras... y la discriminación contra ellas constituye una discriminación indirecta por motivos de raza, sexo y género.” La Corte luego declaró que la discriminación por motivos de raza, sexo y género no sólo es presuntamente injusta “sino que el nivel de discriminación es agravado.”<sup>21</sup>

La Corte aprovechó la oportunidad para articular y aplicar una teoría de la interseccionalidad, que le permitió considerar las estructuras sociales que dan forma a la experiencia de la marginación, incluida la convergencia del sexismo, el racismo y la estratificación por clase social.<sup>22</sup> Para ello era necesario examinar “la naturaleza y el contexto del individuo o grupo en cuestión, su historia, así como la historia social y jurídica del trato que la socie-

dad da a ese grupo.”<sup>23</sup> La Corte consideró que desentrañar los múltiples niveles de discriminación es una herramienta que permitirá “una ruptura decisiva con el pasado hacia el establecimiento de una sociedad democrática, compasiva y verdaderamente igualitaria.”<sup>24</sup>

Desde el punto de vista histórico, la jerarquía racial establecida por el apartheid situó a las mujeres negras en la parte inferior de la jerarquía social, lo que a menudo les obligaba a realizar los “trabajos menos cualificados, peor pagados y más inseguros.”<sup>25</sup> A las trabajadoras domésticas, en su mayoría mujeres negras, se les negaba tanto la vida familiar como la social; vivían en condiciones precarias dedicando más tiempo al cuidado de las y los hijos de sus empleadores, que a las y los suyos. La corte explicó que el trabajo doméstico sigue siendo la tercera fuente de empleo más grande de las mujeres en el país y que la marginación ha continuado, ya que “al igual que sus homólogas del apartheid... las trabajadoras domésticas siguen en las cadenas de la pobreza, porque sus salarios son bajos e insuficientes para atender todas sus necesidades diarias y las de sus familias...”<sup>26</sup>

Como resultado de los análisis, la corte consideró que las trabajadoras domésticas son una categoría de trabajadoras que han sido “lamentablemente excluidas e invisibilizadas. Sus experiencias vividas han pasado desapercibidas.”<sup>27</sup> Concluyó que son un “grupo de trabajadoras críticamente vulnerable,” y que la declaración de invalidez de la sección del COIDA cumplirá el mandato transformador establecido por nuestra Constitución, tanto a nivel individual como de grupo.”<sup>28</sup>

### *Dignidad*

La sentencia mayoritaria consideró que la exclusión violaba su derecho a la dignidad porque el trabajo doméstico está infravalorado precisamente porque son las mujeres negras pobres las que lo realizan, y la exclusión del COIDA refleja los valores de género y patriarcales que determinan lo que cuenta como trabajo real. Además, la “relación, a menudo explotadora, entre las trabajadoras domésti-

<sup>19</sup> Mahlangu CC, *supra* nota 1 en párrafo 63.

<sup>20</sup> Ver Mahlangu CC, *supra* en párrafo 65 (“...permitir esta forma de desigualdad sancionada por el Estado va en contra de los valores de nuestra sociedad recién constituida, a saber, la dignidad humana, el logro de la igualdad y el ubuntu. Excluir a esta categoría de individuos del régimen de seguridad social establecido por el COIDA es manifiestamente irrazonable”).

<sup>21</sup> Mahlangu CC, *supra* nota 1 en párrafo 73.

<sup>22</sup> *Id.* en párrafo 102.

<sup>23</sup> *Id.* en párrafo 95.

<sup>24</sup> *Id.* en párrafo 97.

<sup>25</sup> *Id.* en párrafo 99; párrafo 102

<sup>26</sup> *Id.* en párrafo 104.

<sup>27</sup> *Id.* en párrafo 103.

<sup>28</sup> *Id.* en párrafo 106

cas y sus empleadores también es relevante para la consulta sobre la dignidad, ya que demuestra cómo se ha mercantilizado el trabajo de las trabajadoras domésticas y cómo se las ha cosificado con ese fin.<sup>29</sup> Esto, según el juez, es contrario al compromiso constitucional con la dignidad humana, que “prohíbe la idea de que las personas puedan ser reducidas a objetos y tratadas como un medio para conseguir un fin.”<sup>30</sup>

### *Justificación y reparación*

Aunque el Estado ya no trató de justificar estas violaciones constitucionales, la corte consideró que los demandados aportaron pocas pruebas de las cargas financieras y administrativas y “el hecho de que el caso se refiere a la discriminación interseccional es un factor relevante para determinar si debe concederse una orden retroactiva.”<sup>31</sup> Con ello, la corte desestimó cualquier argumento de que el Estado no podía incluir a las trabajadoras domésticas por falta de recursos disponibles, y antedató la orden al 27 de abril de 1994, cuando se promulgó la constitución provisional.<sup>32</sup> La sentencia mayoritaria concluyó que la invalidación de las secciones pertinentes del COIDA “contribuirá significativamente a reparar el dolor y la indignidad sufridos por las trabajadoras domésticas... y es de esperar que tenga un

efecto transformador en otros ámbitos de sus vidas...”<sup>33</sup>

### **Reflexiones un año después de Mahlangu**

Cuando se concibió por primera vez el litigio de impacto constitucional sobre el COIDA, era con la esperanza de que un resultado exitoso en este caso serviría para tres propósitos: (a) obtener un alivio muy necesario para las trabajadoras domésticas que estaban fuera del ámbito del COIDA y que, por lo tanto, tenían que asumir individualmente el costo de las enfermedades, las lesiones o la muerte en el trabajo; (b) fortalecer a los sindicatos de trabajadoras domésticas y (c) crear un precedente importante que sentaría las bases de una jurisprudencia sobre las trabajadoras domésticas que podría servir como un marcador mundial. Un año después de la emisión de la sentencia *Mahlangu*, sólo estamos empezando a ver su impacto potencial.

#### *Más allá del reconocimiento:*

#### *la búsqueda por una reparación adecuada*

Conseguir reparaciones para la Maria Mahlangu ha sido frustrantemente difícil. La sentencia del caso *Mahlangu* se esforzó por explicar que la orden se aplicaría con carácter retroactivo, en parte como respuesta a la constatación más amplia de discriminación interseccional. Sin embargo, el Corte Constitucional no anuló los plazos restrictivos para presentar una demanda, que según el COIDA es de 12 meses desde la lesión o enfermedad. El SERI presentó una demanda de indemnización en virtud del COIDA en nombre de la familia Mahlangu, a pesar de la ausencia de disposiciones legislativas específicas sobre las demandas retroactivas. Tras una serie de respuestas mediocres por parte del Fondo de Compensación, se les informó de que el fondo simplemente no podía tramitar las demandas de las trabajadoras domésticas.

Más tarde, el fondo informó al SERI que la demanda no podía proceder sin que el empleador de la difunta Maria Mahlangu registrara primero su empleo. Dado que el empleo había terminado con su muerte en 2013, casi diez años antes, la probabilidad de localizar con éxito al empleador y persuadirlo de que registrara retrospectivamente el empleo de Maria Mahlangu parecía muy poco probable. Sin embargo, la familia De Klerk, que había empleado a Maria Mahlangu, seguía viviendo en la misma casa y accedió a registrar retrospectivamente su empleo (tras ser amenazados con una citación del Estado) y se pudo continuar con la demanda. En noviembre de 2021, un año después de la sentencia del caso *Mahlangu*, Syl-



Corte Constitucional de Sudáfrica durante la audiencia del caso Mahlangu  
© Amy Tekie/IZWI Domestic Worker Alliance

<sup>29</sup> *Id.* en párrafo 113.

<sup>30</sup> *Id.* en párrafo 120. (En una sentencia discrepante, el juez Jafta considera que la exclusión de las trabajadoras domésticas que trabajan en domicilios particulares del COIDA vulnera el derecho a la igualdad y a la no discriminación, porque no tiene una relación racional con un fin gubernamental legítimo; no está de acuerdo con que la exclusión vulnere la dignidad, porque no se las excluye por sus atributos humanos, “sino por su ocupación”).

<sup>31</sup> *Id.* en párrafo 128.

<sup>32</sup> *Id.* en párrafo 128.

<sup>33</sup> *Id.* en párrafo 120.

via Mahlangu recibió la suma de 48.875,62 rands (aproximadamente 3.000 dólares) del Fondo de Compensación, sin explicación o desglose de cómo se había calculado la cantidad.<sup>34</sup>

La cuestión general del compromiso de proporcionar una indemnización retrospectiva y la mecánica de la retrosección ha resultado ser igual de complicada. La resolución de estas cuestiones requerirá, en última instancia, la modificación del proyecto de ley de enmienda del COIDA. Sin embargo, el proyecto de COIDA presentado ante el Parlamento en enero de 2021 se limitó a añadir las palabras trabajadora doméstica en domicilios particulares a la ley vigente y no abordó en absoluto la cuestión de la aplicación retroactiva. En consecuencia, sigue habiendo un sinnúmero de preguntas sobre cómo funcionaría en la práctica la indemnización retroactiva: ¿qué pruebas se requerirían de una lesión o incluso de una muerte que hubiera tenido lugar desde 1994, y cómo probaría un trabajador o trabajadora doméstica la pérdida de ingresos, en un sector en el que la ausencia de contratos de trabajo es la norma? Parecía claro que incluir alegremente a las trabajadoras domésticas en el COIDA, sin adaptar sus requisitos previos al sector doméstico, constituiría probablemente un éxito en la ley pero no en la práctica.

Luego, en marzo de 2021, el Fondo de Compensación publicó un aviso en el Boletín Oficial en el que se establecía que las trabajadoras domésticas estaban ahora incluidas en el COIDA y que los empleadores estaban obligados a registrar a las trabajadoras domésticas a su cargo y a comenzar a contribuir al Fondo de Compensación. Esta notificación fijaba como fecha límite para la presentación de demandas retrospectivas el 20 de noviembre de 2021. En otras palabras, concedía a las trabajadoras domésticas que tenían demandas por lesiones, enfermedades o muerte desde 1994, apenas 8 meses para presentar dichas demandas, antes de que expiraran. Esto era obviamente insostenible, e inconsistente con la generosa orden establecida por la Corte Constitucional. En junio de 2021, el Ministerio de Trabajo anunció que este periodo se ampliaría en el proyecto de ley de modificación del COIDA. El proyecto de ley aún no se ha aprobado. Según el Comisionado de Compensación,

no están recibiendo demandas de COIDA de trabajadoras domésticas.<sup>35</sup>

*Fortalecimiento de los sindicatos de trabajadoras domésticas: Visibilidad, unidad y reconocimiento como partes interesadas clave*

El hecho de que, tras 26 años de democracia, *Mahlangu* sea el primer caso presentado por el sindicato de trabajadoras domésticas ante la Corte Suprema del poder judicial sudafricano y guardián de los valores constitucionales, es en sí mismo un hito significativo. El largo camino hasta *Mahlangu* ha fortalecido una creciente coalición de sindicatos y ONG que han articulado sus reivindicaciones de forma eficaz en todos los medios de comunicación y han sido reconocidos como partes interesadas clave en la elaboración de políticas por parte del departamento de Trabajo.

Los sindicatos de trabajadoras domésticas, como SADSAWU y UDWOSA, y las asociaciones de trabajadoras, como la Alianza de Trabajadoras Domésticas IZWI, han conseguido visibilidad en los periódicos, la televisión y las redes sociales. Se han convertido en interlocutores fundamentales, que son consultados por el Departamento de Trabajo y el Ministro de Compensación. Han presentado propuestas al parlamento sobre el proyecto de ley COIDA y siguen siendo la conciencia de la nación, criticando una sentencia que aún no ha repercutido en las trabajadoras a las que pretendía proteger. Es significativo que los dos sindicatos y la asociación de trabajadoras domésticas IZWI hayan logrado la unidad en sus protestas conjuntas y en la defensa del caso *Mahlangu*. Los líderes de los dos sindicatos también han logrado un reconocimiento personal por sus esfuerzos. Por ejemplo, la fundadora de UDWOSA, Pinky Mashiane, fue reconocida como becaria de Atlantic para la justicia racial.

También han defendido con éxito otras cuestiones de discriminación en el sector, como la ausencia de paridad salarial para las trabajadoras domésticas en virtud de la Ley Nacional del Salario Mínimo, la ausencia de ayudas de Covid para las trabajadoras domésticas no registradas, y la imposibilidad de reclamar las prestaciones por maternidad de hecho, a pesar de tener derecho a ellas según la ley. Un documento del Centro de Solidaridad-IZWI, que se publicará próximamente, llama la atención sobre las lagu-

<sup>34</sup> Correspondencia privada con Pinky Mashiane, diciembre de 2021.

<sup>35</sup> Diálogo público, SERI, noviembre de 2021.

nas de la regulación del trabajo doméstico en la Determinación Sectorial 7, en lo que respecta a las trabajadoras domésticas internas, que se enfrentan a una drástica reducción de su libertad de movimiento, a la ausencia de una protección explícita de su privacidad o de sus derechos a la familia, y a la ausencia de garantías mínimas en cuanto a las condiciones de alojamiento.

#### *Un discurso regional sobre las trabajadoras domésticas*

Utilizando las normas internacionales de derechos humanos como punto de referencia, la Corte Constitucional declaró en *Mahlangu* que “al evaluar la discriminación contra un grupo o clase de mujeres de esta magnitud, se debe adoptar un enfoque nacional e internacional amplio en el discurso que afecta a las trabajadoras domésticas.”<sup>36</sup> Es esta noción de un enfoque amplio del trabajo doméstico la que ha inspirado otro proyecto del Centro de Solidaridad sobre la regulación del trabajo doméstico a nivel regional en África.

*“El Foro de ONG de la Comisión Africana aprobó una resolución especial en la que se reconocía que las trabajadoras domésticas de África sufren una discriminación interseccional basada en la raza, la clase, las nacionalidades y los legados históricos de género del colonialismo, y se pedía a los Estados miembros que eliminaran todas las referencias a las trabajadoras domésticas como “sirvientas” en la normativa, que reconocieran el trabajo doméstico como un trabajo decente y digno, que garantizaran una educación y una aplicación adecuadas, y que pidieran al Comité del ECOSOC que realizara un estudio sobre las trabajadoras domésticas a nivel regional que culminara con la adopción de una ley modelo regional, que sirviera como norma de referencia para los países miembros.”*

El componente de investigación del proyecto esboza la jurisprudencia de los órganos de tratados mundiales y su creciente voluntad para abordar el trabajo doméstico como una cuestión de derechos humanos a nivel mundial. Considera a nivel regional en el ámbito de los derechos humanos africanos que, a pesar del gran alcance posible, las trabajadoras domésticas han ocupado un espacio sorprendentemente escaso o nulo, dentro del sistema regional. El proyecto procede a realizar nueve estudios de caso diferentes de países de África -Sudáfrica, Mauricio, Kenia, Nigeria,

Ghana, Etiopía, Uganda, Lesoto y Malawi- con el objetivo de comprometer los marcos jurídicos nacionales con la visión articulada en el caso *Mahlangu*, que es consciente de las formas en que este sector ha sido moldeado por el colonialismo y sus estructuras culturales y económicas asociadas.

La investigación preliminar muestra una serie de enfoques de la regulación del trabajo doméstico en África, con algunos países que adoptan una regulación específica adaptada a las particularidades del sector (Sudáfrica, Mauricio, Ghana), y otros que incluyen implícita o explícitamente a las trabajadoras domésticas en el ámbito de la legislación laboral general (Kenia, Nigeria), y otros países en los que las trabajadoras domésticas están en gran medida excluidas de la protección laboral (Etiopía). Es revelador que en un número significativo de países las trabajadoras domésticas sigan siendo denominadas “sirvientas” en la legislación. El estudio plantea cuestiones más amplias implicadas en el trabajo doméstico, como el trabajo infantil, la migración y la trata de personas.

En noviembre de 2021, en el 60º aniversario de la adopción de la Carta Africana, el tema del trabajo doméstico se puso sobre la mesa por primera vez. El Foro de ONG de la Comisión Africana aprobó una resolución especial en la que se reconocía que las trabajadoras domésticas de África sufren una discriminación interseccional basada en la raza, la clase, las nacionalidades y los legados históricos de género del colonialismo, y se pedía a los Estados miembros que eliminaran todas las referencias a las trabajadoras domésticas como “sirvientas” en la normativa, que reconocieran el trabajo doméstico como un trabajo decente y digno, que garantizaran una educación y una aplicación adecuadas, y que pidieran al Comité del ECOSOC que realizara un estudio sobre las trabajadoras domésticas a nivel regional que culminara con la adopción de una ley modelo regional, que sirviera como norma de referencia para los países miembros.

#### **Mirando hacia adelante; mirando hacia atrás: Más allá del reconocimiento - Redistribución a través del cumplimiento**

Nancy Fraser es famosa por haber señalado que, en una sociedad capitalista, el género estructura las divisiones entre el trabajo remunerado y el no remunerado, y entre los trabajos mejor pagados y realizados predominantemente por los hombres y los trabajos domésticos peor pa-

<sup>36</sup> *Mahlangu CC*, *supra* nota 1 en párrafo 42.

gados y realizados predominantemente por las mujeres.<sup>37</sup> Esto da lugar a una explotación específicamente basada en el género.<sup>38</sup> En consecuencia, la injusticia por razón de género combina una dimensión de estatus (una falta de reconocimiento cultural), que requiere reconocimiento y, al mismo tiempo, una dimensión de clase, que requiere redistribución. En sus palabras, “la injusticia por razón de género sólo puede subsanarse mediante un enfoque que abarque una política de redistribución y una política de reconocimiento.”<sup>39</sup>

La Corte Constitucional ha hecho el trabajo de reconocimiento de manera admirable en *Mahlangu*: ha escuchado y oído la voz de las trabajadoras domésticas, ha “visto” su histórica invisibilidad e impotencia y ha reconocido que sus derechos reivindicados son “centrales para nuestro proyecto constitucional transformador”. Pero en una democracia constitucional, el poder judicial no puede hacerlo todo, y ahora corresponde a los poderes ejecutivo y legislativo escuchar estas voces y garantizar el acceso a recursos efectivos y adecuados.

De hecho, el reconocimiento de las trabajadoras domésticas con *Mahlangu*, tiene un antecedente en la reforma de la ley anterior. En el año 2000, el Parlamento sudafricano modificó la Ley del Seguro de Desempleo para incluir a las trabajadoras domésticas, permitiéndoles así reclamar al fondo del seguro de desempleo durante los periodos de cese de ingresos, incluso durante la licencia de maternidad. La enmienda fue una señal importante de que el trabajo doméstico era un trabajo como los demás y tenía derecho a las mismas prestaciones. Sin embargo, la inscripción en la caja del seguro de desempleo y el pago de las cotizaciones mensuales recaían en el empleador. En consecuencia, el talón de Aquiles de ese reconocimiento ha sido la ausencia de obligación del empleador de inscribirse y cotizar al fondo, requisito previo sin el cual el trabajador o trabajadora no puede reclamar. De hecho, según todos los indicios, en los últimos 20 años el registro ha sido insignificante.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Nancy Fraser y Axel Honneth, *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange* (2003).

<sup>38</sup> *Id.*

<sup>39</sup> *Id.* en 20

<sup>40</sup> Informe alternativo de la CEDAW, *supra* nota 11 (cita una encuesta realizada a las y los miembros de la Alianza de Trabajadoras Domésticas, IZWI que

La importancia del registro para la reivindicación de los derechos se hizo más acuciante durante la primera oleada de la pandemia de Covid-19, cuando las trabajadoras domésticas no registradas (la inmensa mayoría) no pudieron presentar solicitudes en el marco del plan de ayuda temporal entre empleadores y empleados (TERS) de UIF Covid-19, diseñado para aliviar el impacto económico de la pandemia.<sup>41</sup> Esto dejó a muchas trabajadoras domésticas en la indigencia y sin una red de apoyo. Las organizaciones de la sociedad civil impugnaron con éxito la exclusión, argumentando que las trabajadoras domésticas cuyos empleadores no habían registrado su contrato de trabajo, deberían beneficiarse de igual manera del TERS y poder reclamar la ayuda directamente al gobierno.<sup>42</sup> Como resultado de la impugnación, las trabajadoras domésticas no registradas pudieron, por primera vez, *registrarse* y reclamar directamente el TERS.<sup>43</sup>

En un estudio mundial de 2015 sobre la aplicación de la legislación laboral, Lucas Ronconi concluye que los países que tienen los códigos laborales más protectores tienden a aplicarlos menos.<sup>44</sup> Sostiene que esta aparente paradoja tiene su origen en los proyectos de colonización, en los que los colonizadores europeos crearon economías caracterizadas por la explotación y solo introdujeron leyes laborales estrictas para intentar aplacar el descontento social. Sostiene que en los países en los que las y los europeos aplicaron una estrategia extractiva, “vemos leyes laborales más protectoras, una menor aplicación general y diferentes niveles de aplicación entre las empresas

---

reveló que el 79% de las y los encuestados no estaban inscritos en el seguro de desempleo, mientras que el 11% no sabía si estaban inscritos o no); ver también D Wesso y F Brandt, “Enforcement of Worker Rights: Negative experiences of low-wage precarious workers with the CCMA, Department of Employment and Labour and the Sheriff of the Court” (tenga en cuenta que la incapacidad del DOL para hacer cumplir la normativa “ha perpetuado la idea generalizada de que el trabajo doméstico es informal y no está regulado, reforzando la servidumbre histórica y permitiendo una serie de prácticas de explotación en el sector”). (inédito, Solidarity Center) (2021).

<sup>41</sup> Informe alternativo de la CEDAW, *supra* nota 11

<sup>42</sup> *Id.*

<sup>43</sup> *Id.*

<sup>44</sup> Lucas Ronconi, *Enforcement and the Effective Regulation of Labor*, SSRN ELECTRONIC J., (2015), disponible en [https://www.researchgate.net/publication/314625979\\_Enforcement\\_and\\_the\\_Effective\\_Regulation\\_of\\_Labor](https://www.researchgate.net/publication/314625979_Enforcement_and_the_Effective_Regulation_of_Labor)

grandes y las pequeñas.” En consecuencia, la falta crónica de aplicación de la ley en el sector doméstico, probablemente la “empresa” más pequeña, puede considerarse también un vestigio de los sistemas coloniales de legislación laboral.<sup>45</sup>

Está claro que el reconocimiento de la discriminación histórica e interseccional de las trabajadoras domésticas, sin la provisión de una reparación adecuada -en el caso de Maria *Malangu*, de apenas 3.000 dólares después de 28 años de servicio- resulta ser un gesto vacío y no reivindicará los derechos ni erradicará los vestigios restantes del apartheid. Sin embargo, el caso de *Mahlangu* y la enmienda pendiente del COIDA siguen presentando una oportunidad histórica para corregir por fin el sistema de redistribución que depende de un registro por parte de los empleadores que no se aplica. Si tiene éxito, esta revisión podría desencadenar una profesionalización más amplia del sector, más allá de la estrecha cuestión de la indemnización por enfermedad y lesiones; y erradicaría otro vestigio, igualmente distorsionador, del colonialismo y el apartheid: la crónica falta de aplicación de las leyes laborales en el sector.

---

<sup>45</sup> *Id.*

# ESTABLECIENDO LOS ESTÁNDARES PARA LOS DERECHOS DE LAS Y LOS RECICLADORES: EL IMPACTO DE LOS CASOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA

## AMINTA OSSOM<sup>1</sup>

Colombia | Escrito originalmente en inglés

En 2009, decenas de trabajadoras y trabajadores informales que se ganaban la vida recogiendo y vendiendo materiales reciclables en un botadero de Cali (Colombia) presentaron demandas contra la ciudad argumentando que sus derechos habían sido violados.<sup>2</sup> Las y los trabajadores eran recicladores, es decir, personas que recogen los residuos sólidos municipales para recuperar materiales reciclables y venderlos.<sup>3</sup> La decisión de la ciudad de cerrar Navarro, un botadero de basura en el que trabajaban las y los demandantes, suponía una grave amenaza para su bienestar económico. Después de prometer oportunidades de trabajo alternativas para muchas de las personas que obtenían sus ingresos del reciclaje de materiales del botadero, la ciudad no cumplió con sus propuestas, por lo que las y los recicladores emprendieron acciones legales para defen-

der su derecho al trabajo.<sup>4</sup> Lo hicieron mediante la presentación de *tutelas*, que son acciones jurídicas constitucionales concretas, de amparo, en los que se solicita la reparación de las violaciones de derechos perpetradas por el gobierno, y empleando el apoyo de abogados de interés público y organizaciones no gubernamentales (ONG) en la incidencia tanto ante los tribunales como fuera de ellos. Finalmente, la Corte Constitucional de Colombia emitió un dictamen a su favor, *la sentencia T-291 de 2009*. La decisión, en este y otros casos relacionados, puede tomarse como un ejemplo tanto del potencial como de las limitaciones del litigio estratégico en defensa de los derechos de las y los trabajadores informales.

*“En este caso, el Tribunal reconoció específicamente un derecho como tal a un sustento, lo que constituye un precedente útil. Como derecho humano tanto constitucional como internacional, el derecho de un individuo a un sustento libremente elegido está relacionado con el concepto de derecho a una vida con dignidad.”*

<sup>1</sup> Profesor de Derecho e Instructor Clínico, Clínica Internacional de Derechos Humanos, Facultad de Derecho de Harvard. Este artículo se basa en investigaciones anteriores realizadas por Federico Parra Hinojosa, Tania Espinosa Sánchez y Marlese von Broembsen. Las opiniones expresadas en este artículo, así como los errores que lo acompañen, son exclusivamente mías.

<sup>2</sup> Melanie Samson, *Chapter 5: Using the Law, in REFUSING TO BE CAST ASIDE: WASTE PICKERS ORGANISING AROUND THE WORLD* 60, 70 (2009).

<sup>3</sup> Las organizaciones de recicladores adoptaron el término “reciclador/a” para contrarrestar lo que se consideraban términos despectivos utilizados para describir su función y su trabajo. INT’L LAB. ORG. & WOMEN IN INFORMAL EMPLOYMENT: GLOBALIZING AND ORGANIZING, COOPERATION AMONG WORKERS IN THE INFORMAL ECONOMY: A FOCUS ON HOME-BASED WORKERS AND WASTE PICKERS 21-22 (2017). Sin embargo, estos trabajadores se conocen con diferentes términos en distintos países. Ver Martín Medina, *Living off Trash in Latin America*, 14 REVISTA 20, 21 (2015).

### Avances jurídicos

A menudo los análisis de la decisión de la Corte en la Sentencia T-291 se centran en el derecho al trabajo, que fue el argumento central de las peticiones individuales de las y los recicladores. Es

<sup>4</sup> Samson, *supra* note 2, at 70; Manuel Rosaldo, *Revolution in the Garbage Dump: The Political and Economic Foundations of the Colombian Recycler Movement, 1986-2011*, 63 SOCIAL PROBLEMS 351, 366 (2016).



**Aminta Ossom**

Instructora clínica y profesora de Derecho Clínica Internacional de Derechos Humanos Facultad de Derecho de Harvard

cierto que la decisión de la Corte fue notable en este sentido. Los casos polémicos sobre los derechos de las y los trabajadores suelen abordar los derechos dentro del lugar de trabajo, como la garantía de una compensación adecuada, la libre asociación y condiciones de trabajo equitativas. En este caso, el Tribunal reconoció específicamente el derecho a un sustento, lo que constituye un precedente útil. Como derecho humano tanto constitucional como internacional, el derecho de un individuo a un sustento libremente elegido está relacionado con el concepto de derecho a una vida digna.<sup>5</sup> Sin embargo, en los casos contenciosos, rara vez se explica si el estándar normativo incluye una garantía de continuidad de ese sustento.<sup>6</sup> La confirmación de este derecho es especialmente relevante para la situación de las y los trabajadores de la economía informal, que se enfrentan a la precariedad no sólo relacionada con el trato en sus lugares de trabajo, sino también con la inseguridad de su forma de sustento como tal.

Otro aspecto significativo de la opinión del Tribunal fue su aceptación de los argumentos presentados por la ONG de derechos humanos CIVISOL, que, en calidad de *amicus curiae*, argumentó que el cierre de Navarro por parte de la ciudad formaba parte de un sistema más amplio de exclusión que perjudicaba a las y los recicladores. Como prueba de esta afirmación, CIVISOL señaló la legislación que afectaba a cualquier per-

sona que pretendiera recoger residuos por su cuenta, incluyendo a las y los recicladores que trabajaban fuera del botadero. En particular, se refirió a la legislación nacional que había hecho insostenible la recolección de residuos en las calles porque la ley imponía multas a quienes accedían a los residuos en los basureros públicos, lo que a menudo era necesario para recuperar los materiales reciclables.<sup>7</sup> CIVISOL solicitó a la Corte que garantizara la inclusión económica de acuerdo con el Estado Social de Derecho de Colombia,<sup>8</sup> y sugirió que la Corte contrarrestara la discriminación sistémica que sufren las y los recicladores a través de sus sentencias sobre las peticiones individuales.

Además, CIVISOL afirmó que las y los recicladores, como clase, eran un grupo históricamente marginado que merecía no sólo una reparación en respuesta al cierre del botadero de Navarro, sino también acciones afirmativas para dar cuenta de la desigualdad que habían experimentado a lo largo de la historia de Cali.<sup>9</sup> Para apoyar este argumento, CIVISOL relató la historia del reciclaje como medio de subsistencia durante el último medio siglo. Describió los factores que llevaron a las familias a dedicarse al reciclaje, como la pobreza y el desplazamiento, como características unificadoras del grupo.<sup>10</sup> Además, destacó el estigma y las malas condiciones de trabajo que las y los recicladores habían tolerado para tener un sustento.<sup>11</sup> El hecho de que la intervención lograra demostrar la marginación del grupo sobre la base de la situación socioeconómica de las y los recicladores -y no principalmente sobre la base de características inmutables como el género y la etnia- fue una innovación. Aunque no se hizo eco a la justificación de CIVISOL en su totalidad, el Tribunal estuvo de acuerdo en que el gobierno debe tomar medidas positivas para compensar los obs-

<sup>5</sup> Ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Observación General n° 18, E/C.12/GC/18 (6 de febrero de 2006), ¶¶ 1, 31.

<sup>6</sup> Hay, por supuesto, algunas excepciones notables. Ver, por ejemplo, *South African Traders Forum and Others v. City of Johannesburg and Others* 2014 (6) BCLR 726 (CC) ¶ 11 (S. Afr.); *Olga Tellis & Ors v Bombay Municipal Council*, (1985) 2 Supp SCR 51 (India). El primer caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que abordó un derecho a la continuidad del sustento como tal fue *Lagos del Campo vs Perú* en 2017. Franz Christian Ebert & Charlotte Fabricius, *Strengthening Labor Rights in the Inter-American Human Rights System*, 4 INT'L LAB. RTS. CASE L.179 (2018). Antes de ese caso, en el sistema interamericano de derechos humanos, el derecho a mantener el sustento se analizaba indirectamente bajo el derecho a la protección judicial. Ver Flávia Piovesan, *Ius Constitutionale Commune En América Latina: Context, Challenges and Perspectives*, en TRANSFORMATIVE CONSTITUTIONALISM IN LATIN AMERICA: THE EMERGENCE OF A NEW IUS COMMUNE 49, 63-64 (Armin von Bogdandy et al. eds, 2017) (citando como ejemplos a *Baena Ricardo and others v. Panamá*, Merits, Reparations, and Costs, Judgment, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 72 (Feb. 2, 2011); *Dismissed Congressional Employees (Aguado Alfaro et al.) v. Perú*, Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs, Judgment, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 158 (Nov. 24, 2006).

<sup>7</sup> Rosaldo, *supra* note 4, at 366; Samson, *supra* note 2, at 70.

<sup>8</sup> Inspirado en las Constituciones alemana y española, este concepto fundacional es el que sustenta la Constitución de Colombia de 1991. En términos generales, significa el compromiso con el Estado de Derecho como restricción del poder político y el reconocimiento del papel del Estado para garantizar la igualdad social. Luis Villar Borda, *Estado de derecho y Estado social de derecho*, 20 REVISTA DERECHO DEL ESTADO 73 (2007).

<sup>9</sup> Corte Constitucional [C.C.][Constitutional Court], 23 de abril de 2009, Sentencia T-291/09, ¶ 8 (Colom.).

<sup>10</sup> *Id.*

<sup>11</sup> *Id.*



táculos a la igualdad a los que se enfrentan los grupos desfavorecidos en la esfera económica y social.<sup>12</sup> Exigir esta igualdad sustantiva para las y los recicladores tendría repercusiones no sólo en la reparación de los daños inmediatos de las y los peticionarios, sino también en la reforma del propio sistema de gestión de residuos de Cali, un impacto potencialmente de mayor alcance.

### Evolución de los argumentos

La decisión de la Corte en la Sentencia T-291 no carecía de precedentes. En 2003, la Corte Constitucional de Colombia también se había pronunciado positivamente sobre una acción legal presentada por recicladores, esta vez de Bogotá. En ese caso, una red de cooperativas de recicladores impugnó el esquema regulatorio de Bogotá, que había funcionado para impedir que la red se presentara oficialmente a una licitación para un contrato de recolección de residuos en toda la ciudad.<sup>13</sup> En ese caso, las y los recicladores y sus partidarios argumentaron que la ciudad había discriminado claramente a las y los recicladores al instituir unas condiciones de licitación muy estrictas, que restringían la licitación a las empresas de capital social que habían tenido contratos similares en grandes ciudades durante los cinco años anteriores.<sup>14</sup> Las y los recicladores también argumentaron que, al impedirles conseguir un contrato acorde con su forma habitual de trabajo, el esquema regulatorio infringía el derecho al trabajo de los recicladores.<sup>15</sup>

De manera similar al caso de las y los recicladores de Cali, en la Sentencia T-724 de 2003, la Corte Constitucional sostuvo que las y los recicladores eran un grupo marginado que requería una protección especial. Por lo tanto, exigió al Distrito Capital de Bogotá que tomara acciones afirmativas en sus procesos de contratación posteriores que beneficiaran a las y los recicladores.<sup>16</sup> Sin embargo, a diferencia de la T-291, en la T-724, la Corte no profundizó en los argumentos que los peticionarios habían presentado bajo el fundamento del derecho al trabajo. El hecho de que el proceso de licitación en cuestión hubiera finalizado antes de que el Tribunal deliberara hizo que el análisis de esa demanda fuera irrelevante.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> *Id.* ¶ 3.

<sup>13</sup> C.C., 20 de agosto de 2003, Sentencia T-724/03 (Colom.).

<sup>14</sup> *Id.* ¶ 1; Rosaldo, *supra* note 4, at 365.

<sup>15</sup> Sentencia T-724/03, *supra* note 13, ¶ 1.

<sup>16</sup> *Id.* ¶¶ 11-12.

<sup>17</sup> *Id.* ¶ 10. Debido a que la Corte estuvo de acuerdo en que el derecho al trabajo había sido violado, la decisión del tribunal de primera instancia fue revocada. El tribunal de primera instancia había concluido que no se había violado el derecho

Ambos casos han sido muy relevantes en el discurso de los derechos humanos. A nivel nacional, los dos casos fueron puntos fundamentales en un proceso de defensa legal que duró una década y que fue llevada a cabo por las asociaciones de recicladores y recicladoras y las ONG que los apoyan en Colombia.<sup>18</sup> Esta defensa ha ayudado a mejorar la situación social y económica de las y los miembros de las cooperativas de recicladores. Por ejemplo, las decisiones posteriores a la T-724 dispusieron que Bogotá incluyera a las y los recicladores en su esquema oficial de recolección de residuos.<sup>19</sup> Las personas que participaban en el plan recibían una remuneración por su trabajo, que, junto con la remuneración que normalmente recibían por los materiales reciclables, aumentó sus ingresos.<sup>20</sup> Desde entonces, Bogotá también ha proporcionado kits de seguridad, uniformes y camiones a las y los recicladores para, respectivamente, protegerlos de los elementos peligrosos que se mezclan con los residuos, facilitar su identificación y sustituir las carretas jaladas por caballos, que anteriormente habían sido prohibidas.<sup>21</sup> Estas disposiciones contribuyeron a



Recicladores en Bogotá © Juan Arredondo/Getty Images/Images of Empowerment

al trabajo porque la exclusión de una licitación para un contrato público no impedía a las y los recicladores realizar su trabajo ordinario de reciclaje. *Id.* ¶ 1.

<sup>18</sup> *Ver en general* Federico Parra Hinojosa, De La Dominación a La Inclusión: La Población Recicladora Organizada Como Sujeto Político (2016) (Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Colombia) (en el archivo del autor).

<sup>19</sup> Olga Abizaid, *ARB: Fighting for an Inclusive Model for Recycling in Bogota* 11 (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, 2015); Rosaldo, *supra* nota 4, en 352; Marta Marelló & Ann Helwege, *Solid Waste Management and Social Inclusion of Wastepickers: Opportunities and Challenges*, 45 LATIN AMERICAN PERSP. 108, 117 (2018).

<sup>20</sup> Abizaid, *supra* nota 19, en 11.

<sup>21</sup> Manuel Rosaldo, *The Antinomies of Successful Mobilization: Colombian Recyclers Manoeuvre between Dispossession and Exploitation*, DEV. & SOCIAL CHANGE 1, 17-18 (2019).

ratificar el estatus de las y los recicladores como trabajadores legítimos y a mejorar sus condiciones de trabajo.<sup>22</sup>

A nivel internacional, los casos han servido como puntos de referencia en análisis complementarios sobre los derechos de las y los trabajadores en otros contextos. Un ejemplo de ello es una decisión de 2016 de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, que reconoció de manera similar a las y los recicladores informales de la capital de México como un grupo marginado que merece una protección especial. En esa decisión, la *Recomendación 7/2016*, la Comisión respondió a las peticiones de decenas de recicladores cuyo trabajo informal beneficiaba a la ciudad pero que ésta no compensaba.<sup>23</sup> Citando la *Sentencia T-724* como una guía persuasiva sobre lo que constituye un grupo marginado, la Comisión concluyó que la ciudad debía tomar acciones afirmativas para reducir la marginación de dichos recicladores y recicladoras.<sup>24</sup>

### Limitaciones prácticas e impacto normativo

Si bien la *Sentencia T-291* y la *Sentencia T-724* simbolizaron claras victorias para el movimiento de derechos de las y los recicladores en Colombia, las sentencias también reflejan las limitaciones del litigio estratégico, incluso para el cumplimiento de los derechos de las y los trabajadores informales. En primer lugar, la aplicación no fue efectiva. Varias de las acciones iniciadas por las y los recicladores a raíz de las decisiones presionaron la aplicación de las sentencias anteriores, dado que los municipios no cumplieron suficientemente con las órdenes de la Corte Constitucional de forma automática.<sup>25</sup> En segundo lugar, los esfuerzos para reivindicar los derechos de las y los recicladores en los tribunales requirieron un refuerzo constante a través del com-

promiso cívico y la organización de base.<sup>26</sup> De hecho, las y los observadores han sugerido que combinar la defensa legal formal con el activismo comunitario estratégico fue la clave del éxito de la campaña.<sup>27</sup>

*“En segundo lugar, los esfuerzos para reivindicar los derechos de las y los recicladores en los tribunales requirieron un refuerzo constante a través del compromiso cívico y la organización de base. De hecho, las y los observadores han sugerido que combinar la defensa legal formal con el activismo comunitario estratégico fue la clave del éxito de la campaña.”*

Por último, hubo desacuerdo entre las partes interesadas sobre la mejor manera de cumplir con los derechos reconocidos. Por ejemplo, las asociaciones de recicladores y recicladoras que buscaban la inclusión no estaban de acuerdo sobre si la mejor manera para hacer cumplir esta inclusión era la formalización total o parcial de su trabajo.<sup>28</sup> En Bogotá, por ejemplo, una administración que les apoyaba y llegó al poder una década después de la T-724 propuso la socialización completa del

<sup>22</sup> Ver Samson, *supra* nota 2, en 44-47; Abizaid, *supra* nota 19, en 111; Rosaldo, *supra* nota 4, en 364; Marelló & Helwege, *supra* nota 19, en 112.

<sup>23</sup> Ver, por ejemplo, Rosaldo, *supra* nota 4, 364.

<sup>24</sup> Los debates generales sobre la formalización señalan los beneficios e inconvenientes de la misma. La formalización puede ofrecer a las y los trabajadores una mayor remuneración, estabilidad laboral, acceso a prestaciones sociales y sanitarias y regulación de las condiciones de trabajo para reducir la explotación, el acoso y los riesgos laborales. Ver Minhaj Mahmud et al, *What Aspects of Formality Do Workers Value? Evidence from a Choice Experiment in Bangladesh* (Rand Labor & Population Working Paper WR-1197, 2017). Sin embargo, la formalización también puede conllevar inconvenientes que siguen subyugando a las y los trabajadores marginados, como la falta de propiedad sobre el trabajo, una toma de decisiones más jerárquica, horarios de trabajo inflexibles y la pérdida de control sobre los insumos productivos. Para más información sobre este tema aplicado a las y los recicladores, ver Sandra Aparcana, *Approaches to Formalization of the Informal Waste Sector into Municipal Solid Waste Management Systems in Low-and Middle-Income Countries: Review of Barriers and Success Factors*, 61 WASTE MGMT. 593 (2017); DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ), RECOVERING RESOURCES, CREATING OPPORTUNITIES: INTEGRATING THE INFORMAL SECTOR INTO SOLID WASTE MANAGEMENT (2011); César Rodríguez Garavito, *En Busca de Alternativas Económicas en Tiempos de Globalización: El Caso de las Cooperativas de Recicladores de Basura en Colombia*, in EMANCIPACIÓN SOCIAL Y VIOLENCIA EN COLOMBIA 411 (BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS & MAURICIO GARCÍA VILLEGAS eds., 2004).

<sup>22</sup> Abizaid, *supra* nota 19, en 9, 11; Rosaldo, *supra* nota 4, en 361.

<sup>23</sup> Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Recomendación 7/2016, Omisiones en el Sistema de Recolección, Separación y Destino Final de Residuos Sólidos Urbanos en la Ciudad de México, así como en la Generación de Condiciones para el Trabajo Digno de las Personas que Realizan Esas Actividades (July 14, 2016).

<sup>24</sup> *Id.* en 68.

<sup>25</sup> Ver, por ejemplo, C.C., 30 de julio de 2010, Auto 268/10 (Colom.); C.C., 19 de diciembre de 2011, Auto 275/11; C.C., 28 de noviembre de 2014, Auto 366/14 (Colom.); C.C., 15 de diciembre de 2015, Auto 587/15 (Colom.).

sistema de gestión de residuos.<sup>29</sup> Según su propuesta, el municipio supervisaría la recogida de residuos en su totalidad, quitándole el control a las empresas que competían entre sí y asignando a las y los recicladores las rutas de recolección o los centros de reciclaje a través de cooperativas supervisadas por el gobierno.<sup>30</sup> Se pensaba que las ventajas de este sistema serían que habría una buena coordinación entre todas las partes del sector, una mayor eficiencia, una menor explotación por parte de los intermediarios privados y la posibilidad de convertir el sistema en uno que diera prioridad a los “residuos cero.”<sup>31</sup> Por ello, la propuesta fue apoyada por una de las asociaciones de recicladores más pequeñas de la ciudad.<sup>32</sup>

Sin embargo, las y los líderes de la asociación más grande de Bogotá estuvieron prevenidos con el plan. Aunque se preveía un aumento de los ingresos, la propuesta permitía absorber a menos de la mitad de la actual plantilla de recicladores y recicladoras.<sup>33</sup> En el pasado, las y los recicladores han luchado contra los desalojos, la criminalización y la violencia de los grupos justicieros, ya sea perpetuada por el Estado o con su complicidad. Por ello, las y los líderes de las asociaciones no querían perder su autonomía cotidiana y depender de los caprichos del gobierno.<sup>34</sup> Propusieron que en cambio se facilitara la formalización parcial mediante la remuneración y la intervención limitada del Estado.<sup>35</sup> Las perspectivas contrapuestas de las asociaciones -y de las facciones dentro del liderazgo de Bogotá- provocaron conflictos y retrasos en la aplicación. Parte de este conflicto continúa hasta el día de hoy.

A pesar de estos desafíos, el poder jurídico de los casos es indiscutible. Los casos *T-291* y *T-724* categorizaron definitivamente a las y los reciclado-

res como un grupo de trabajadores que merecen una protección especial debido a su situación social y económica marginada. Al hacerlo, los casos impulsaron a los municipios a hacer esfuerzos proactivos para incluir a las y los recicladores en los sistemas locales de gestión de residuos. Sin embargo, en términos más generales, los casos sirven de modelo, para quienes hacen incidencia, de los tipos de argumentos legales que podrían desplegarse en otros lugares, argumentos que ayudan a convertir el litigio estratégico a favor de las y los trabajadores informales individuales en una herramienta de reforma sistémica más amplia.

<sup>29</sup> Rosaldo, *supra* nota 21, en 2, 13-14. En comparación, el alcalde de Cali propuso establecer una nueva corporación municipal con las y los recicladores como accionistas para implementar la *T-291*. Sus esfuerzos se vieron frustrados por la intervención de los representantes del gobierno nacional y los intereses del sector privado que presionaron para la privatización de la recolección de residuos. Natalia Ángel-Cabo, *The Constitution and the City: Reflections on Judicial Experimentalism through an Urban Lens*, in *EUROPEAN YEARBOOK OF CONSTITUTIONAL LAW* 157, 178-79 (Hirsch Ballin et al. eds., 2021).

<sup>30</sup> Rosaldo *supra* nota 21, en 13-14.

<sup>31</sup> *Id.* en 2, 13-14. Las políticas de “residuo cero” varían según el país, pero generalmente tienen como objetivo la recuperación de todos los materiales reciclables antes de que sean desechados.

<sup>32</sup> *Id.*

<sup>33</sup> *Id.* en 14-15.

<sup>34</sup> *Id.* en 15-17.

<sup>35</sup> *Id.* en 17-18.

---

## LA LUCHA DE LAS Y LOS TRABAJADORES AGRÍCOLAS POR EL RECONOCIMIENTO Y EL DERECHO DE SINDICACIÓN EN JORDANIA

### SARA KHATIB Y HAMADA ABU NIJMEH

---

Jordania | Escrito originalmente en inglés

Desde la fundación de Jordania hace más de 100 años, las y los trabajadores agrícolas han sufrido una marginación sistemática por parte del Estado, incluyendo mediante su exclusión de la legislación laboral del país. Su situación sólo ha empeorado con las actuales crisis en los países vecinos, especialmente Irak y Siria, que son los dos mayores mercados para los cultivos y productos jordanos. Además, el acceso a los mercados europeos se ha visto interrumpido, ya que la única ruta terrestre hacia la UE pasa por Siria. Estas interrupciones han provocado una caída de los precios de estos productos, lo que ha llevado a las y los agricultores a sufrir enormes pérdidas. Al mismo tiempo, el costo de la producción agrícola ha aumentado. Las y los propietarios de las fincas han tratado de reducir sus pérdidas mediante la reducción del costo de la mano de obra, y en concreto, mediante el aumento del uso de mano de obra a jornal o pagada a destajo. Las y los propietarios también han contratado a cada vez más trabajadoras y trabajadores migrantes y refugiados, a quienes pagan salarios más bajos y en condiciones claramente ilegales. Dependen del hecho de que estos trabajadores y trabajadoras no conocen sus derechos y que, en cualquier caso, si los conocieran no tendrían la posibilidad de ejercerlos. Las y los trabajadores jordanos se han abstenido de incorporarse al sector agrario debido a la falta de protección legal y de seguridad laboral.

Mientras que un pequeño grupo de trabajadoras y trabajadores agrícolas está empleado por empresas agrícolas con contratos formales que es-

tán sujetos a la Ley del Trabajo,<sup>1</sup> la gran mayoría trabaja de manera informal y no organizada en trabajos agrícolas estacionales, diarios, temporales e intermitentes, sin contratos escritos y sin disfrutar de los derechos laborales más básicos de las y los trabajadores como: salario mínimo, licencias semanales, anuales, por enfermedad y por maternidad, horarios de trabajo establecidos, normas de salud y seguridad laboral, protección social, medios de transporte seguros; dormitorios decentes; y el derecho a la libertad de asociación (el derecho a formar y afiliarse a un sindicato).

Las y los migrantes y refugiados de este sector están sujetos al sistema de patrocinio (conocido como sistema Kefala), que limita al trabajador o trabajadora a un solo empleador. El trabajador o trabajadora no puede cambiar de empleador ni de sector de trabajo, salvo mediante procedimientos complicados. Esto es imposible en la mayoría de los casos, ya que el empleador tiene el pasaporte del trabajador o trabajadora. El sistema de patrocinio les niega al trabajador o trabajadora la libertad de circulación, movilidad y autodeterminación; es una forma de esclavitud moderna. Las y los refugiados sirios van a trabajar en familia, incluyendo a las y los niños, la mayor parte de los cuales no tienen la edad legal para poder trabajar. Cada familia está vinculada a un intermediario, que les proporciona trabajo

---

<sup>1</sup> Las empresas agrícolas registradas oficialmente tienen trabajadoras y trabajadores con contratos formales. Sin embargo, la mayoría de las y los trabajadores trabajan para pequeños agricultores que no están registrados oficialmente y, por tanto, estos trabajadores y trabajadoras no están empleados con contratos formales.



**Hamada Abu Nijmeh**  
Director del Centro de Estudios de la Casa del Trabajador



**Sara Al-Khatib**  
Especialista en migración en campo para la región MENA Centro de Solidaridad

en cada temporada agrícola a cambio de un porcentaje importante de su modesto salario. Las mujeres de este sector son vulnerables a la violencia de género y al acoso, y a menudo se ven sometidas a estas formas de violencia. No hay protección contra el acoso sexual en el lugar de trabajo ni durante el transporte hacia y desde el trabajo.

### Antecedentes jurídicos del derecho de sindicación en Jordania

Jordania ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que consagran el derecho a la libertad de asociación (incluyendo el derecho a formar sindicatos y a afiliarse a ellos) para todas las personas. Jordania también ha ratificado algunos de los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como el Convenio No. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.<sup>2</sup>

La Constitución de Jordania, en su artículo 16, estipula el derecho de las y los jordanos a formar sindicatos, siempre y cuando tengan un propósito lícito, medios pacíficos y estatutos que no violen las disposiciones de la Constitución.<sup>3</sup> Asimismo, el artículo 23 estipula el derecho de las y los jordanos a formar sindicatos libres dentro de los límites de la ley.<sup>4</sup> El apartado 1 del artículo 128 de la Constitución estipula que las leyes dictadas en virtud de la misma para regular los derechos y las libertades no pueden influir en la esencia de dichos derechos ni afectar sus fundamentos.<sup>5</sup> La Constitución jordana no explica la relación entre los tratados in-

<sup>2</sup>Jordania no ha ratificado el Convenio 87 de la OIT, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, pero sigue siendo vinculante para los Estados miembros de la OIT, independientemente de su ratificación, ya que es uno de los convenios fundamentales relacionados con los derechos fundamentales que no se pueden comprometer. OIT, *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, (anexo de 1998 revisado en junio de 2010) disponible en <https://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-en/index.htm>

<sup>3</sup>Constitución del Reino Hachemita de Jordania de 1952 (rev. 2011), art. 16, disponible en <http://www.pm.gov.jo/content/1405787980/%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B5%D9%84%D8%A7%D9%84%D8-B9%D8%A7%D8%B4%D8%B1.html>. (Versión en inglés aquí: [https://www.iec.jo/sites/default/files/202009/Jordan%20amended%20constitution%20202016%20EN\\_0.pdf](https://www.iec.jo/sites/default/files/202009/Jordan%20amended%20constitution%20202016%20EN_0.pdf)).

<sup>4</sup>Id en el art. 23 (f).

<sup>5</sup>Id. en el artículo 128(1)

ternacionales y las leyes locales. Sin embargo, la jurisprudencia jordana, en varias sentencias dictadas por la Corte de Casación, estableció que los tratados internacionales tienen supremacía sobre la legislación nacional en caso de conflicto.<sup>6</sup>

La primera Ley del Trabajo de Jordania se promulgó en 1960 (Ley No. 21).<sup>7</sup> Sus disposiciones excluían a las y los trabajadores agrícolas, salvo quienes trabajaban en establecimientos gubernamentales en obras mecánicas y de riego permanente. La ley de 1960 fue derogada y sustituida por la Ley del Trabajo No. 8 en 1996. Esta Ley No. 8<sup>8</sup> ha sido modificada en múltiples ocasiones, y las enmiendas de 2002 permitieron al Consejo de ministros incluir a algunos grupos de trabajadoras y trabajadores que anteriormente estaban excluidos. El Reglamento No. 4 de 2003<sup>9</sup> abarcaba categorías limitadas de trabajadoras y trabajadores agrícolas, en particular: las y los ingenieros agrícolas, las y los veterinarios, las y los trabajadores agrícolas de los establecimientos públicos y las y los trabajadores técnicos de la maquinaria agrícola y de los viveros y explotaciones ganaderas. Sin embargo, esta normativa excluía el derecho a la libertad de asociación, a la negociación colectiva y las disposiciones relativas a la formación profesional. En cuanto a otras categorías de trabajadoras y trabajadores agrícolas, que representan la gran mayoría de quienes trabajan en la agricultura, quedaron fuera de la protección de la Ley del Trabajo. El gobierno

<sup>6</sup>Sentencia número 2426 de 1999, Corte de Casación o (Corte Suprema)/Civil, publicada en la página número 1788 de la revista del Colegio de Abogados de Jordania de 2002; sentencia número 163 de 1977, Corte de Casación (o Corte Suprema)/Penal, publicada en la página 1315 de la revista del Colegio de Abogados de Jordania de 1977. (Afirma que “el Estado aplica los tratados que celebra con otros Estados porque los tratados son más fuertes que el derecho interno ordinario”. También afirma que “los tratados bilaterales o internacionales son vinculantes y deben aplicarse, y son superiores al derecho interno en caso de conflicto”); sentencia número 818 de 2003, emitida el 9 de junio de 2003.

<sup>7</sup>Ley de Trabajo Temporal No. 21 de 1960, (Jord.), disponible en árabe <http://muqtafi2.birzeit.edu/muqtafi2/transform/fulltext/JTJGZGIIIMkZtdXF0YWZpJTJGYWN0JT-JGeG1sJTJGMTk2MCUyRmxhd19LaW5nXzE5NjAtMDUt-MjFfYXlIMkYyMV8xOTYwLnhtbA>

<sup>8</sup>Código del Trabajo No. 8 de 1996 (Jord.).

<sup>9</sup>Reglamento No. (4) de 2003, *La regulación de las categorías de trabajadores agrícolas que están sujetos a las disposiciones de la Ley del Trabajo* (Jord.), disponible en <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRO-NIC/79111/84932/F1168099526/JOR79111%20Eng.pdf>

justificó esto en más de una ocasión diciendo que su objetivo es reducir las cargas de las y los propietarios de las fincas.<sup>10</sup>

El derecho de sindicación y negociación colectiva está regulado en la Ley del Trabajo. La OIT ha constatado que la Ley del Trabajo jordana viola el derecho internacional relativo a la libertad de asociación, el derecho de sindicación y a la negociación colectiva. Por ejemplo, el artículo 98 de la Ley del Trabajo otorga al ministro de Trabajo el derecho a identificar las profesiones que tienen derecho a formar un sindicato.<sup>11</sup> De hecho, en 1999, el Ministerio de Trabajo emitió una decisión para limitar las profesiones que pueden formar un sindicato a solamente 17. La ley también impide la existencia de múltiples sindicatos en el mismo sector, lo que significa que los sectores en los que se permite la formación de sindicatos suelen estar dominados por sindicatos dominados por el gobierno. Además, las y los trabajadores migrantes no tienen derecho a formar sindicatos, aunque pueden afiliarse a los sindicatos organizados por ciudadanos jordanos. Por lo tanto, la mayoría de las y los trabajadores de Jordania no pueden formar o afiliarse a un sindicato.

*“La ley también impide la existencia de múltiples sindicatos en el mismo sector, lo que significa que los sectores en los que se permite la formación de sindicatos suelen estar dominados por sindicatos dominados por el gobierno. Además, las y los trabajadores migrantes no tienen derecho a formar sindicatos, aunque pueden afiliarse a los sindicatos organizados por ciudadanos jordanos. Por lo tanto, la mayoría de las y los trabajadores de Jordania no pueden formar o afiliarse a un sindicato.”*

En 2008 se volvió a enmendar la Ley del Trabajo y ya no se excluyó explícitamente a las y los trabajadores agrícolas. La enmienda exigía la promulgación de un reglamento para todas y todos los trabajadores agrícolas con respecto a los con-

<sup>10</sup> Alghad, *Agricultores del Valle del Jordán: La participación obligatoria de la seguridad en el empleo destruirá el sector*, (agosto de 2021) (en árabe), disponible en <https://alghad.com/%D9%85%D8%B2%D8%A7%D8%B1%D8%B9%D9%88-%D9%88%D8%A7%D8%A-F%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%A-F%D9%86-%D8%A5%D9%84%D8%B2%D8%A7%D9%85-%D9%8A%D8%A9-%D8%A5%D8%B4%D8%B1%D8%A7-%D9%83-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%85/>

<sup>11</sup> Código de Trabajo No. 11 de 2004 (modificado con el No. 8) (Jord.), en el art. 98(b), disponible en <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/45676/84920/F-1672011876/JOR45676%20Eng.pdf>.

tratos laborales, el tiempo de trabajo, las pausas, la inspección laboral y otras condiciones de empleo. En mayo de 2021, y tras 13 años de retraso, el gobierno promulgó el Reglamento de las y los Trabajadores Agrícolas (Reglamento) bajo una inmensa presión por parte de organizaciones de la sociedad civil, sindicalistas y activistas de las y los trabajadores.<sup>12</sup> Estos grupos hicieron una campaña durante más de un año, centrada en cambiar y lograr que la opinión pública reconozca el papel esencial e importante que desempeñan las y los trabajadores del sector agrario, en particular durante la pandemia del COVID-19. Aunque se declaró después de mucho tiempo, el reglamento constituyó un cambio cualitativo e histórico en el desarrollo de los derechos y la protección de las y los trabajadores en Jordania y en la regulación de la relación entre empresarios y empresarias y trabajadoras y trabajadores. También puso fin a una larga época de exclusión de las y los trabajadores agrícolas de la Ley del Trabajo.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Reglamento de las y los trabajadores agrícolas No. 19 de 2021 (Jord.) disponible en [http://www.mol.gov.jo/ebv4.0/root\\_storage/ar/eb\\_list\\_page/%D9%86%D8%B8-%D8%A7%D9%85\\_%D8%B9%D9%85%D8%A7%D9%84\\_%D8%A7%D9%84%D8%B2%D8%B1%D8%A7%D8%B9-%D8%A9\\_%D8%B1%D9%82%D9%85\\_19\\_%D9%84%D8%B3-%D9%86%D8%A9\\_2021.pdf](http://www.mol.gov.jo/ebv4.0/root_storage/ar/eb_list_page/%D9%86%D8%B8-%D8%A7%D9%85_%D8%B9%D9%85%D8%A7%D9%84_%D8%A7%D9%84%D8%B2%D8%B1%D8%A7%D8%B9-%D8%A9_%D8%B1%D9%82%D9%85_19_%D9%84%D8%B3-%D9%86%D8%A9_2021.pdf). (Con la modificación de la Ley del Trabajo en 2008 y la emisión del Reglamento de las y los Trabajadores Agrícolas de 2021, el reglamento que define las categorías de trabajadoras y trabajadores agrícolas que están sujetos a las disposiciones de la Ley del Trabajo de 2003 quedará efectivamente anulado. El artículo 5 de la Ley Civil estipula que “ninguna estipulación legislativa puede ser derogada salvo por una legislación posterior que estipule explícitamente esta derogación o que incluya una estipulación que entre en conflicto con la estipulación de la antigua legislación o que regule de nuevo la materia cuyas normas fueron establecidas anteriormente por dicha legislación”).

<sup>13</sup> En los 13 años transcurridos, la ausencia de la normativa reforzó las pautas de contratación informal y no organizada en el sector. Además de violar la legislación nacional, se le informó a la OIT sobre la continua negativa del Gobierno de Jordania a promulgar la normativa especial, la cual que reiteró la importancia y la urgencia de dicha normativa. La no promulgación dio pie a confusión y ambigüedad en la interpretación de la Ley del Trabajo enmendada de 2008, especialmente en lo que respecta a la cuestión de si las y los trabajadores agrícolas estaban ahora incluidos en la ley enmendada o sólo lo estarían cuando se promulgara el reglamento. Algunas personas argumentaron que, dado que la ley enmendada no excluía específicamente a las y los trabajadores agrícolas como lo hacía con las y los funcionarios y las y los empleados municipales, las y los trabajadores agrícolas estaban incluidos en la ley. Otras personas argumentaron que para que las y los trabajadores agrícolas sean reconocidos bajo la nueva ley, el gobierno debe promulgar reglamentos especiales para determinar a qué disposiciones estarían sujetos estos trabajadores y trabajadoras, tal y como exige la ley enmendada.

## La regulación de las y los trabajadores agrícolas 2021

El Reglamento incluyó todas las formas de trabajo agrícola, todas las instalaciones agrícolas y todas y todos los trabajadores, independientemente de su nacionalidad. También incluyó todas las formas de contrato de trabajo que no tienen una duración específica, así como las que tienen una duración específica, incluyendo el trabajo temporal y estacional. Y lo que es más importante, estipuló explícitamente en el artículo 16<sup>14</sup> la aplicación de las disposiciones de la Ley del Trabajo cuando no exista una disposición específica en el Reglamento, lo que significa que las y los trabajadores agrícolas están incluidos en todas las disposiciones de la Ley del Trabajo. Las y los trabajadores agrícolas tienen ahora derecho a las protecciones y el reconocimiento estipulados en la Ley del Trabajo con respecto a los salarios, el salario mínimo, los contratos de trabajo, la seguridad y la salud en el trabajo, las lesiones en el trabajo, las enfermedades ocupacionales, los servicios de empleo y formación, la organización y la negociación colectiva. Permite a las y los trabajadores agrícolas relacionarse y presentar denuncias ante la oficina de inspección del trabajo. Además, les permitirá acceder a las cortes y presentar denuncias sobre la violación de sus derechos. Sin embargo, la normativa excluyó de las disposiciones relativas a la jornada laboral, las vacaciones, las licencias y la seguridad social a quienes trabajan para empresarios que emplean a tres trabajadoras y trabajadores o menos. Esta exclusión no estaba justificada y recibió fuertes críticas por parte de las organizaciones de derechos y de quienes trabajan en el sector, en vista de la confusión que causará en las relaciones con las y los trabajadores.<sup>15</sup> Además, esta exclusión

<sup>14</sup> Reglamento de las y los trabajadores agrícolas, *supra* nota 12.

<sup>15</sup> Documento de posición de la Coalición contra la Violencia y el Acoso en el Mundo del Trabajo sobre el Reglamento de las y los Trabajadores Agrícolas No. 19 de 2021, en árabe, *disponible en* <https://ammannet.net/%D9%85%D8%B1%D8%B5%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B9-%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A7%D8%AA/%-D9%88%D8%B1%D9%82%D8%A9-%D9%85%D9%88-%D9%82%D9%81-%D8%B5%D8%A7%D8%AF%D8%B1%D8%A9-%D8%B9%D9%86-%D8%AA%D8%AD-%D8%A7%D9%84%D9%81-%D9%85%D9%86%D8%A7-%D9%87%D8%B6%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%86%D9%81-%D9%88%D8%A7%D9%84-%D8%AA%D8%AD%D8%B1%D8%B4-%D9%81-%D9%8A-%D8%B9%D8%A7%D9%84-%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%85-%>

complicará la supervisión de los derechos y compromisos, causará dificultades extremas en los procedimientos judiciales y privará a grandes segmentos de trabajadoras y trabajadores de derechos fundamentales.<sup>16</sup>

Es importante destacar que las importantes limitaciones del derecho a la libertad de asociación y a la negociación colectiva en la Ley del Trabajo siguen teniendo la consecuencia que, incluso con la cobertura formal de la ley, estos derechos siguen estando fuera del alcance de las y los trabajadores agrícolas.

### Primera experiencia de registro de un sindicato de trabajadoras y trabajadores agrícolas

Después de años de esperar a que el gobierno promulgara la normativa necesaria, en septiembre de 2018, el Sindicato Independiente de Trabajadores Agrícolas de Jordania, que no estaba registrado ni reconocido por el gobierno jordano, presentó una solicitud ante el Registrador de Sindicatos del Ministerio de Trabajo para registrar el sindicato. En octubre de 2018, el Registrador de sindicatos respondió que el sector agrario no estaba dentro de la lista de 17 sectores



Trabajadores agrícolas en Jordania © Nadia Naffaa/Solidarity Center

[D9%84-%D8%AD%D9%88%D9%84-%D9%86-%D8%B8%D8%A7%D9%85-%D8%B9-%D9%85%D8%A7%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%B2-%D8%B1%D8%A7%D8%B9%D8%A9?fbclid=IwAR1vI94c-NKuaVarscAq9MArH5sOSHIF7aNTiZ1uFhgKhlkyrwxn-MjKwD00](https://ammannet.net/%D9%85%D8%B1%D8%B5%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B9-%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A7%D8%AA/%-D9%88%D8%B1%D9%82%D8%A9-%D9%85%D9%88-%D9%82%D9%81-%D8%B5%D8%A7%D8%AF%D8%B1%D8%A9-%D8%B9%D9%86-%D8%AA%D8%AD-%D8%A7%D9%84%D9%81-%D9%85%D9%86%D8%A7-%D9%87%D8%B6%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%86%D9%81-%D9%88%D8%A7%D9%84-%D8%AA%D8%AD%D8%B1%D8%B4-%D9%81-%D9%8A-%D8%B9%D8%A7%D9%84-%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%85-%)

<sup>16</sup> Como ya se ha dicho, la mayor parte de las y los trabajadores agrícolas de Jordania trabajan en relaciones laborales informales y precarias. A menudo, son jornaleros que cambian de finca a diario, lo que hace casi imposible demostrar una relación laboral, o son trabajadoras y trabajadores migrantes que trabajan para pequeños agricultores que no emplean a más de 3 trabajadoras y trabajadoras.

clasificados, por lo que no tenía potestad para aprobar la solicitud. En ese momento, solo el comité tripartito podría revisar los sectores clasificados y decidir si se podían añadir sectores adicionales.

En diciembre de 2018, un grupo de sindicatos independientes de Jordania presentó una queja ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT (CLS de la OIT) en relación con las violaciones de su derecho a la libertad de asociación en virtud de la Ley del Trabajo de Jordania. La queja incluía la denegación del registro del sindicato de trabajadoras y trabajadores agrícolas. Según el informe de la OIT publicado en marzo de 2021, la respuesta del Gobierno jordano a la queja afirmaba que el comité tripartito estudiaría la solicitud de registro del sindicato<sup>17</sup> y emitiría una decisión al respecto, pero esto no se ha dado hasta ahora. El Comité de Libertad Sindical de la OIT recomendó al Gobierno jordano que celebrara consultas con las partes del diálogo social para introducir modificaciones en la Ley del Trabajo a fin de garantizar la protección y la realización del derecho de sindicación y de negociación colectiva, así como la capacidad de formar múltiples sindicatos, incluso por parte de las y los trabajadores migrantes.<sup>18</sup> En el momento de redactar este artículo, esto no ha sucedido.

En 2019 se modificó la Ley del Trabajo, de modo que el comité tripartito dejó de ocuparse de la clasificación de las profesiones. Esa potestad recaía ahora en el ministro de Trabajo y se realizaba a través del Registro de sindicatos.

### Segunda experiencia de registro de un sindicato

Como resultado de la pandemia de COVID-19, las y los trabajadores agrícolas estuvieron en una situación de aún más vulnerabilidad. Esto puso de manifiesto la importancia de proporcionarles protección social, incluyendo asistencia sanitaria y seguridad social, y la necesidad de aplicar las condiciones de seguridad y salud laboral al sector. Así, las y los trabajadores intentaron presentar una solicitud de nuevo para registrar su sindicato. Un grupo nuevo de 50 miembros fundadores celebró una conferencia de fundación y eligió a las y los miembros del consejo sindical respetando las restricciones de seguridad impuestas por la pandemia y emitidas por el gobierno. Debido a las restricciones impuestas por la pandemia,

todas y todos los miembros no se reunieron en un solo lugar, sino que se reunieron en pequeños grupos y luego firmaron un único documento que daba fe de la formación de este sindicato.

La solicitud se presentó el 28 de diciembre de 2020, y fue rechazada por el registrador de sindicatos el 11 de enero de 2021. El registrador justificó el rechazo por tres motivos (1) el sector agrario no está dentro de los sectores clasificados (2) el mecanismo de celebración de la conferencia fundacional no cumple las normas que exigen que todas y todos los miembros se reúnan en un mismo lugar y (3) la Ley del Trabajo no se aplica a las y los trabajadores agrarios ante la ausencia de una normativa para las y los mismos.

El sindicato apeló la decisión ante el Tribunal Administrativo. Este caso fue el primero de este tipo en Jordania. El abogado del sindicato refutó las razones para rechazar el registro, ya que las y los trabajadores agrícolas están cubiertos por la Ley del Trabajo en su versión modificada y el hecho de que no se haya emitido un reglamento para las y los trabajadores agrícolas no significa que no disfruten de estos derechos y protecciones laborales. Además, argumentó que no existe ninguna ley que defina el mecanismo de la conferencia de fundación del sindicato o un requisito de que todas y todos los fundadores estén presentes en un lugar. El estatuto del sindicato es el único procedimiento obligatorio, y en él se establecen específicamente las normas durante una pandemia, incluida la autorización de pequeños comités, y las y los miembros fundadores no lo violaron. El abogado del sindicato también recordó al tribunal los compromisos de Jordania en materia de derecho laboral internacional y las recientes conclusiones del Comité de Libertad Sindical de la OIT.

El Tribunal Administrativo desestimó el recurso de las y los trabajadores al considerar que los dos demandantes no demostraron que fueran trabajadoras y trabajadores agrícolas. El tribunal también se basó en el Reglamento sobre las categorías de trabajadoras y trabajadores agrícolas sujetos a las disposiciones de la Ley del Trabajo de 2003 para subrayar que los dos demandantes no estaban sujetos a la Ley del Trabajo, en lugar de a la Ley del Trabajo revisada de 2008, que sí reconoce a las y los trabajadores agrícolas.

Esta decisión fue apelada ante el Tribunal Supremo Administrativo. El abogado del sindicato también presentó una solicitud para plantear la defensa de la inconstitucionalidad de la Ley del Trabajo ante la Corte Constitucional, argumentando que la exclusión de las y los trabajadores agrícolas de la lista de profesiones y sectores autorizados a formar sindicatos en virtud del artículo

<sup>17</sup> OIT, *Informes del Comité de Libertad Sindical*, Informe 393 del Comité de Libertad Sindical, en 167, (marzo de 2021) [en adelante CFA de la OIT] disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_776041.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_776041.pdf)

<sup>18</sup> *Id.*



lo 98 del Código Laboral viola la Constitución de Jordania (derecho a formar un sindicato y principios de igualdad).

El Tribunal Supremo Administrativo se negó a remitir la defensa de la inconstitucionalidad a la Corte Constitucional, justificándose en que no había seriedad en la presentación de esta solicitud. En consecuencia, el tribunal siguió estudiando el recurso de la decisión del Tribunal Administrativo.

En su decisión final del 3 de noviembre de 2021, el Tribunal Supremo Administrativo desestimó el recurso de los dos demandantes y confirmó la decisión del primer tribunal, basándose en el argumento de que los dos demandantes no pertenecían a las categorías de trabajadoras y trabajadores agrícolas que están sujetas al Reglamento de 2003 y que el sector agrario no estaba dentro de los sectores en los que se pueden formar sindicatos en virtud de la decisión de clasificar las profesiones.<sup>19</sup>

*“Las y los trabajadores agrícolas de Jordania se ven privados de su derecho de sindicación y a la libertad de asociación por decisiones legislativas, administrativas y judiciales. A menudo, las leyes en las que se basan para negar a estas trabajadoras y trabajadores sus derechos fundamentales han sido derogadas, o la decisión se basa en factores arbitrarios.”*

### Conclusión

Las y los trabajadores agrícolas de Jordania se ven privados de su derecho de sindicación y a la libertad de asociación por decisiones legislativas, administrativas y judiciales. A menudo, las leyes en las que se basan para negar a estas trabajadoras y trabajadores sus derechos fundamentales han sido derogadas, o la decisión se basa en factores arbitrarios. Como afirma con razón el Comité de Libertad Sindical de la OIT, “el sistema actual puede dejar fuera a grupos enteros de trabajadoras y trabajadores que no pueden ejercer su derecho de sindicación y beneficiarse de los derechos de negociación colectiva”.<sup>20</sup> La exclusión de las y los trabajadores agrícolas del reconocimiento, la protección y las políticas de la Ley del Trabajo son una violación de los derechos laborales fundamentales. Además, no es una

ley difícil de enmendar; puede revertirse a partir de una decisión del ministro de trabajo si hubiera voluntad política de apoyar los sindicatos libres.

El Reglamento de las y los Trabajadores Agrícolas No. 19 de 2021 fue emitido cinco meses después de presentar la demanda y trece años después de que la ley exigiera su emisión, gracias a la lucha de las y los trabajadores y activistas de derechos humanos para confirmar que las y los trabajadores agrícolas están sujetos a la Ley del Trabajo.

La demanda de anular la decisión de que el Ministerio de Trabajo clasifique las profesiones e industrias es muy apremiante en este momento. El Gobierno de Jordania tiene que responder a las demandas de las y los trabajadores, a las demandas sindicales globales y a las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT para modificar la Ley del Trabajo de manera que se respeten las normas que promueven los sindicatos independientes y libres y no se interfiera en los asuntos de los sindicatos y no se discrimine entre las y los trabajadores en el ejercicio de este derecho. Esto debería hacerse permitiendo la multiplicidad de sindicatos, permitiendo a las y los trabajadores migrantes formar y afiliarse a sindicatos, poniendo fin a la interferencia del Ministerio de Trabajo en los estatutos de los sindicatos y cancelando la condición de aprobación del registro de sindicatos para reconocer su existencia legal.

**Actualización** En diciembre de 2021, el Ministerio de Trabajo jordano emitió por fin unas instrucciones para las inspecciones laborales dirigidas específicamente al sector agrario, con el fin de que las y los inspectores sean conscientes de los riesgos e infracciones particulares a los que se enfrenta este sector.

<sup>19</sup> Caso No. 2020/343 Resolución No. 8 Tribunal Supremo Administrativo (Jord.).

<sup>20</sup> OIT CFA, *supra* nota 15, párrafo 558.

# LAS Y LOS TRABAJADORES A DOMICILIO COMO EMPLEADOS Y EMPLEADAS: LA JURISPRUDENCIA EMERGENTE EN LA INDIA

## KRITHIKA A DINESH<sup>1</sup>

India | Escrito originalmente en inglés

**D**urante la crisis del COVID-19, el “el trabajo a domicilio” se convirtió en la norma para muchas personas, y los Estados pidieron a las empresas que se aseguraran de que las y los empleados trabajaran desde casa. Aunque esta fue una nueva experiencia para muchas y muchos trabajadores de todo el mundo, las y los trabajadores industriales a domicilio forjaron una identidad basada en su lugar de trabajo hace mucho tiempo. Comúnmente conocidos como “trabajadores y trabajadoras a domicilio,” estas y estos trabajadores tienen una identidad propia vinculada a su lugar de trabajo.<sup>2</sup>

Las y los trabajadores a domicilio trabajan en sectores como la confección, el calzado, la electrónica o los muebles, en la fabricación, el montaje, el envasado, el etiquetado o el acabado de productos.<sup>3</sup> El número exacto de trabajadoras y trabajadores a domicilio se desconoce, ya que las encuestas de población activa de la mayor parte de los países cuentan a las y los trabajadores a domicilio como trabajadores por cuenta propia. Además, algunas y algunos trabajadores a

*“Estas y estos trabajadores a domicilio suelen formar parte de grandes cadenas de suministro nacionales y mundiales en las que la producción se fragmenta sistemáticamente y se subcontrata, normalmente a países en desarrollo. En consecuencia, los costos de producción (como el costo de los equipos, la electricidad, el espacio), los costos no salariales (como los costos de salud y seguridad laboral) y los riesgos de producción de las empresas se trasladan a las y los trabajadores a domicilio, en la parte inferior de las cadenas de suministro, quienes no están protegidos y protegidas por la legislación laboral.”*

domicilio no se identifican como trabajadores.<sup>4</sup> Un informe reciente de la OIT sobre el trabajo a domicilio estima que hay al menos 49 millones de trabajadoras y trabajadores a domicilio.<sup>5</sup> Las estimaciones por países sugieren que la India tiene más de 6 millones de “probables trabajadores a domicilio,” México tiene más de 4 millones de “probables trabajadores a domicilio”<sup>6</sup> y Pakistán tiene casi trescientos mil<sup>7</sup> trabajadores a domicilio.

<sup>1</sup> Krithika A Dinesh es una abogada de la India que trabaja en Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés). La autora agradece los acertados puntos de vista y las valiosas sugerencias aportadas por Marlese von Broembsen a los borradores anteriores de este documento.

<sup>2</sup> A lo largo de este documento se utiliza el término trabajadores y trabajadoras a domicilio para referirse a las y los trabajadores industriales a domicilio.

<sup>3</sup> Ver International Labour Organization (ILO), *Working from Home: From Invisibility to Decent work* (2021), disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_765806.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_765806.pdf).

<sup>4</sup> Id.

<sup>5</sup> Id.

<sup>6</sup> No se conoce el número exacto de trabajadores y trabajadoras a domicilio, ya que a menudo se subestiman y no se contabilizan en las encuestas de población activa de los países. Esto se demuestra en un estudio reciente en el que se utilizaron mediciones indirectas para llegar a una estimación más precisa de las y los trabajadores a domicilio, por lo que se les denomina “probables trabajadores y trabajadoras a domicilio”. Ver *Working from Home*, supra note 3.

<sup>7</sup> Sajjad Akhtar, *Home-Based Workers in Pakistan: A Statistical Profile*, WIEGO (2013) disponible en <https://www.wiego.org/>



**Krithika A. Dinesh**

Abogada  
Mujeres en Empleo  
Informal: Globalizan-  
do y Organizando  
(WIEGO, por sus  
siglas en inglés)

Aparte de no conocer las cifras exactas, las implicaciones legales de clasificar a las y los trabajadores a domicilio como trabajadores por cuenta propia o como contratistas independientes son que, por defecto, quedan excluidas y excluidos de la legislación laboral aplicable a las y los empleados. Con la excepción de algunos países,<sup>8</sup> las y los trabajadores a domicilio están implícitamente excluidos y excluidas de la legislación laboral. Esto ocurre a pesar del Convenio No. 177<sup>9</sup> de la OIT sobre el trabajo a domicilio, que establece que las y los trabajadores a domicilio deben recibir el mismo trato que las y los demás trabajadores de la cadena de suministro.<sup>10</sup> La exclusión de las y los trabajadores a domicilio de la legislación laboral permite a las fábricas emplear a trabajadoras y trabajadores a domicilio (a menudo a través de intermediarios) sin un contrato con una remuneración a destajo que está muy por debajo de los salarios mínimos legales.<sup>11</sup> Estas y estos trabajadores a domicilio suelen formar parte de grandes cadenas de suministro nacionales y mundiales en las que la producción se fragmenta sistemáticamente y se subcontrata, normalmente a países en desarrollo.<sup>12</sup> En consecuencia, los

[sites/default/files/publications/files/Akhtar-HBW-Pakistan-WIEGO-SB9.pdf](#)

<sup>8</sup> Los países han adoptado diferentes enfoques para incluir a las y los trabajadores a domicilio en el marco de la legislación laboral, ya sea mediante una legislación específica para las y los trabajadores a domicilio o ampliando las leyes existentes. Ver Marlese von Broembsen, Jenna Harvey y Marty Chen, *Realizing Rights for Homeworkers: An Analysis of Governance*, 2019-004 CDDP (2019).

<sup>9</sup> Ver ILO, *C177 Home Work Convention No. 177* (1996) disponible en [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312322](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312322).

<sup>10</sup> A pesar de que el Convenio se adoptó hace 25 años, actualmente sólo ha sido ratificado por doce países y está en vigor en diez países.

<sup>11</sup> Ver Shalini Sinha y Firoza Mehrotra, *Working in the shadows: Women Homeworkers in the Global Supply Chains* (2016) disponible en <https://hnsa.org.in/sites/default/files/Working%20in%20the%20Shadows%2C%20Nepal.pdf>; Anton Pieper y Prashasti Putri, *No excuses for Homework: Working conditions in the Indonesian leather and footwear sector*, SÜDWIND E.V. (2017) disponible en <https://labourbehindthelabel.net/wp-content/uploads/2017/03/2017-08-No-excuses-for-homework-k.-Working-conditions-in-the-Indonesian-leather-and-footwear-sector.pdf>

<sup>12</sup> Ver Marlese von Broembsen, *Constitutionalizing Labour Rights: Informal Homeworkers in Global value chains*, 1:34(3) INT'L J. OF COMP. LAB L. & INDUS REL. (2018); Annanya Bhattacharjee y Ashim Roy, *Bargaining in the global commodity chain: the Asia Floor Wage Alliance*,

costos de producción (como el costo de los equipos, la electricidad, el espacio), los costos no salariales (como los costos de salud y seguridad laboral) y los riesgos de producción<sup>13</sup> de las empresas se trasladan a las y los trabajadores a domicilio, en la parte inferior de las cadenas de suministro, quienes no están protegidos y protegidas por la legislación laboral.

Aunque las y los trabajadores a domicilio están organizados, en la mayor parte de los países no pueden registrar sus organizaciones como un sindicato,<sup>14</sup> ni pueden ejercer los derechos de negociación colectiva ni negociar colectivamente los salarios mínimos, la seguridad en el lugar de trabajo y los derechos a la seguridad social. Incluso en los países donde las y los trabajadores a domicilio están reconocidos como empleados y empleadas, como en Tailandia, la legislación no se aplica.<sup>15</sup> El no reconocimiento por parte de las empresas y los gobiernos de las y los trabajadores a domicilio como empleados y empleadas también da pie a otras formas de exclusión. Por ejemplo, es más difícil para las y los trabajadores a domicilio acceder a una vivienda o a préstamos bancarios sin un contrato de trabajo formal. Asimismo, durante la crisis del COVID-19, cuando las empresas mundiales de la confección alegaron fuerza mayor y se retiraron de los contratos, todas y todos los trabajadores se quedaron sin trabajo.<sup>16</sup> Dado que las y los trabajadores a domicilio no están reconocidos como empleados y empleadas, la pérdida de trabajo durante la crisis se vio agravada por las respuestas de los gobiernos que no les incluyeron en las medidas de ayuda y recuperación.<sup>17</sup>

HANDBOOK OF THE INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY. 33 (Edward Elgar ed., 2015).

<sup>13</sup> Id. von Broembsen *supra* note 11 at 268.

<sup>14</sup> La India es una excepción a esta norma, ya que las organizaciones de trabajadoras y trabajadores no organizados se han registrado con éxito como sindicatos. Ver Nalini Nayak, *Organizing the Unorganized Workers: Lessons from SEWA Experiences*, INDIAN J OF INDUS REL., 402-414 (2013).

<sup>15</sup> Ver von Broembsen, Harvey y Chen at *supra* note 8.

<sup>16</sup> Ver Asia Floor Wage Alliance, *Money Heist: Covid-19 Wage Theft in Global Garment Supply Chains*, 2021.

<sup>17</sup> Ver Anuradha Nagaraj, *India's 'hidden' home garment workers feared losing out on coronavirus aid*. REUTERS, 7 de abril de 2020, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-india-garment-trfn/indias-hidden-home-garment-workers-feared-losing-out-on-coronavirus-aid-idUSKBN21P1JO> y Marlese von Broembsen, *The world's most vulnerable garment*

En este contexto, analizo una reciente sentencia de la Corte Suprema de la India, que mejora positivamente la posición jurídica de las y los trabajadores a domicilio. La corte interpreta que los trabajadores a domicilio son empleados en virtud de la ley relativa a los fondos de previsión (un plan de jubilación gestionado por el gobierno para los empleados). Esta decisión amplía la jurisprudencia para reconocer a los trabajadores a domicilio como trabajadores con los mismos derechos que los demás empleados.

### Caso Godavari Garments<sup>18</sup>

M/s Godavari Garments Ltd es una empresa de prendas de vestir confeccionadas con sede en Maharashtra, India. Contrata a trabajadoras para que confeccionen prendas en sus casas, proporcionándoles la tela y pagándoles a destajo. En 1991, el funcionario del fondo de previsión ordenó a Godavari Garments que pagara las cotizaciones del fondo de previsión a las trabajadoras. Esto llevó a la cuestión de si estas trabajadoras a domicilio son empleadas o contratistas independientes. En virtud de la Ley de Disposiciones Varias del Fondo de Previsión del Empleador (Ley EPF, por sus siglas en inglés) de 1952, los empleadores están legalmente obligados a contribuir al fondo de previsión de las y los empleados en las fábricas y otros establecimientos. La orden del funcionario del fondo de previsión fue impugnada ante la Corte Superior de Bombay, que falló a favor de la empresa en 1991. En 2019, la Corte Suprema, que conocía el recurso, dictó la sentencia definitiva.

La definición de las y los empleados era muy amplia en esta legislación, ya que incluía a toda persona que realizara cualquier tipo de trabajo, en relación con la labor del establecimiento y que obtuviera su salario directa o indirectamente.<sup>19</sup> Aunque la definición es amplia, las y los trabajadores como las y los trabajadores a domicilio, solían quedar excluidos en la práctica. Godavari Garments argumentó que las trabajadoras recogían la tela en el centro de producción, trabajaban en casa con la ayuda de las y los miembros de su familia y con su propia máquina de coser, cobraban a destajo y no estaban obligadas a presentarse regularmente para entregar los productos. Además, no tenían ningún contrato formal

*workers aren't in factories - and global brands need to step up to protect them*, WIEGO, 21 de abril de (2020) disponible en <https://www.wiego.org/blog/worlds-most-vulnerable-garment-workers-arent-factories-and-global-brands-need-step-protect>

<sup>18</sup> Officer In-Charge, Sub Regional Provident Fund Office v M/s Godavari Garment Ltd, (2019) 8 SCC 149

<sup>19</sup> Employees Provident Fund and Miscellaneous Provisions Act No 19 of 1952, §2(f) (Ind.)

con la empresa, lo que indicaba que no eran empleadas sino contratistas independientes.



Bhavna Headod dirige un salón de belleza desde su casa en Ahmedabad (India).  
© Paula Bronstein/Getty Images/Images of Empowerment

Al examinar el caso, la corte se basó principalmente en los antecedentes. En estos antecedentes, la prueba de control se utilizó para adoptar una interpretación amplia de las y los empleados en virtud de diferentes legislaciones. Curiosamente, los antecedentes en los que se basó la corte son de los años 80 y 70, y en ellos se analizaban aspectos como la dependencia de las y los miembros de la familia y el pago a destajo por el trabajo, que se analizan a continuación.

*(i) Dependencia de las y los familiares:* En 1986, en un caso relacionado con las y los trabajadores de beedi (trabajadores del tabaco), que trabajaban desde el hogar, la Corte Suprema había sostenido que el trabajador tenía derecho al fondo de previsión.<sup>20</sup> La corte rechazó el estrecho argumento de que el trabajador o la trabajadora debe limitarse al trabajo realizado en la fábrica y permitió que el trabajador o la trabajadora decidiera si recibía ayuda de un familiar.

La corte declaró: “[e]l elemento de servicio personal, nos parece, es de poca importancia cuando la prueba de control y supervisión reside en el derecho de rechazo.”<sup>21</sup>

*(ii) Método de pago:* Dado que las sentencias anteriores han sostenido que el pago a destajo no excluye a las y los trabajadores de la condición de empleados, la corte se basó en estos antecedentes. En un caso, las y los tra-

<sup>20</sup> M/s P.M. Patel & Sons v. Union of India, (1986) 1 SCC 32.

<sup>21</sup> *Id.* en ¶9.

bajadores de un comercio que acudían diariamente al comercio se llevaban a veces el trabajo a casa con el permiso del propietario y se les pagaba a destajo.<sup>22</sup> El problema que se planteaba en la corte era si estas y estos trabajadores eran empleados o contratistas independientes.

En su decisión, la corte razonó que *“dado que el empleador tiene derecho a rechazar el producto final si no se ajusta a las instrucciones del empleador y a ordenar al trabajador que lo vuelva a coser, el elemento de control y supervisión, tal como se formula en las decisiones de esta corte, también está presente.”*<sup>23</sup> El derecho a rechazar un producto se consideró suficiente para establecer una relación empleador-empleado.

Otro antecedente que se invocó fue el de unos trabajadores a los que una empresa de confección pagaba a destajo. En este caso, el Tribunal Industrial sostuvo que, dado que los trabajadores eran remunerados a destajo, no existía una relación amo-sirviente y, por lo tanto, las y los trabajadores no podían ser considerados empleados y empleadas.<sup>24</sup> Cuando se impugnó esta decisión, la Corte Suprema la revocó en 1983, basándose en el criterio del control.

La corte dijo: *“[e]l derecho de rechazo junto con el derecho a rehusar el trabajo ciertamente establecerían una relación de amo-sirviente y ambas pruebas se satisfacen ampliamente en los hechos de este caso.”*<sup>25</sup> El derecho a rechazar y el derecho a negarse a trabajar eran indicativos de una relación de empleador-empleado.

Basándose en estas decisiones anteriores que hacían hincapié en la prueba del control, la corte razonó que las y los trabajadores a domicilio eran empleados de Godavari Garments según la definición de la Ley de Disposiciones Varias del Fondo de Previsión de los Empleadores. Además, consideró que la definición de empleado o empleada es inclusiva y *“está redactada para incluir a cualquier perso-*

*na que participe directa o indirectamente”*<sup>26</sup> en el trabajo del establecimiento. La corte ordenó a la empresa que pagara las cotizaciones del fondo de previsión a las y los trabajadores a domicilio.

### **¿Una posición más favorable para las y los trabajadores a domicilio?**

Todo el asunto, desde la orden del funcionario del Fondo de Previsión hasta la sentencia final, tardó 28 años en resolverse. La decisión es importante para las y los trabajadores a domicilio, ya que pueden obligar a las empresas nacionales que entran en el ámbito de aplicación de la Ley del Fondo de Previsión de los Empleadores a realizar aportaciones al fondo de previsión para las y los trabajadores a domicilio. En términos más generales, refuerza la posición legal de las y los trabajadores a domicilio para negociar la seguridad social y el reconocimiento como empleados y empleadas.

Sin embargo, la decisión fue limitada en algunos aspectos. En primer lugar, la sentencia no entró en detalles sobre las condiciones de trabajo de las y los trabajadores a domicilio. Esto es evidente porque, aunque la corte pidió a la empresa que proporcionara el último informe sobre el estado de cosas,<sup>27</sup> ninguna de las partes dio detalles en las órdenes posteriores o en la sentencia final. En segundo lugar, esto también indica que la participación de las y los trabajadores a domicilio en el caso fue limitada. Su participación podría haber llevado a una elaboración de las condiciones de trabajo y el alcance del trabajo a domicilio en la empresa. En tercer lugar, esto podría haber dado lugar al menos a observaciones más amplias por parte del juez, aunque el ámbito del caso se limitara a la Ley EPF.

A pesar de sus limitaciones, la sentencia crea una posición jurídica más favorable para las y los trabajadores a domicilio. La lógica de la relación empleador-empleado adoptada en este caso puede aplicarse para perseguir las demandas más amplias de las y los trabajadores a domicilio.<sup>28</sup> Entre ellas, el reconoci-

<sup>22</sup> Silver Jubilee Tailoring House v. Chief Inspector of Shops and Establishments, (1974) AIR 34.

<sup>23</sup> *Id. en* ¶31.

<sup>24</sup> Shining Tailors v. Industrial Tribunal II, U.P Lucknow, (1983) 4 SCC 464 (India)

<sup>25</sup> *Id. en* ¶5.

<sup>26</sup> Officer In-Charge, Sub Regional Provident Fund Office v M/s Godavari Garment Ltd, CA 5821 de 2019, SC, en 6.1

<sup>27</sup> Officer In-Charge, Sub Regional Provident Fund Office v M/s Godavari Garment Ltd, Orden 9 de julio de 2019.

<sup>28</sup> El precedente sentado en el caso Godavari ya se utiliza para que otras y otros trabajadores puedan reclamar sus derechos de fondo de previsión. Por ejemplo, la Corte Superior de Allahabad consideró en 2020 que las y los limpiadores a tiempo parcial que trabajaban en

miento como trabajadores con derecho a la libertad de asociación, contratos por escrito, prestaciones laborales y el mantenimiento de un registro de trabajadores a domicilio.<sup>29</sup> A pesar de la falta de voluntad política para considerar a las y los trabajadores a domicilio como empleados y empleadas en todo el mundo, los esfuerzos organizativos de las y los trabajadores a domicilio para mejorar las condiciones de trabajo han ganado fuerza con el tiempo.<sup>30</sup> A pesar de estar clasificados como no organizados e informales, las y los trabajadores a domicilio están organizados y luchan por un trabajo decente. Redes regionales como Homenet Sudeste Asiático, Homenet Sur de Asia y la recientemente creada (en febrero de 2021) red internacional Homenet Internacional muestran la fuerza que ha tenido la lucha por el trabajo decente para las y los trabajadores a domicilio.

Las y los trabajadores a domicilio han forjado una identidad propia a partir de su lugar de trabajo, el hogar,<sup>31</sup> pero la distinción termina ahí. Las y los trabajadores a domicilio son empleados y empleadas al igual que los demás trabajadores de las cadenas de suministro nacionales y mundiales. El núcleo de este argumento se refleja en el Convenio 177, que se introdujo gracias a los esfuerzos de incidencia.<sup>32</sup> La legislación nacional debe adoptar leyes que garanticen “la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y los otros trabajadores asalariados.”<sup>33</sup>

---

un banco rural regional eran empleados y empleadas. *C/M Baroda U.P. Gramin Bank v The Presiding Officer Employees Provident Fund*, (2020), 5974 of 2011.

<sup>29</sup> Ver *Homeworkers in Global Supply Chains*, WIEGO, 2021, disponible en [https://www.wiego.org/sites/default/files/re-sources/file/HNSA\\_HNSEA\\_WIEGO\\_EUPlatform.pdf](https://www.wiego.org/sites/default/files/re-sources/file/HNSA_HNSEA_WIEGO_EUPlatform.pdf)

<sup>30</sup> Ver Rina Agarwal, *The State and Labor in Transnational Activism: The Case of India*, *J OF INDUS REL.*, 54(4):443-58 (2012); Burchielli, Rosaria, Donna Buttigieg y Annie Delaney. *Organizing homeworkers: The use of mapping as an organizing tool*, *WORK, EMPLOYMENT AND SOCIETY* 22(1), 167-180. (2008)

<sup>31</sup> Muchas y muchos trabajadores a domicilio también prefieren que el hogar sea su lugar de trabajo. Ver von Broembsen *supra* note 11.

<sup>32</sup> Son los esfuerzos organizativos de organizaciones como la Asociación de Trabajadores Autónomos y sus aliados, tanto en los sindicatos como fuera de ellos, los que llevaron a la adopción del Convenio 177 Ver *Out of the shadows: Homebased workers organize for international recognition international recognition*; Global Labour Institute, *Promoting ILO Home Work Convention and the Rights of Home workers*, disponible en <https://hnsa.org.in/sites/default/files/Manual%20C-177-part%201.pdf>

<sup>33</sup> Ver ILO C177 at §4, *supra* note 9.

## ¿NEGOCIACIÓN COLECTIVA PARA LAS Y LOS VENDEDORES AMBULANTES INDEPENDIENTES?

**MARLESE VON BROEMBSSEN<sup>1</sup>**

Global | Escrito originalmente en inglés

La Recomendación 204 (R204) de la OIT de 2015 amplía el derecho a la negociación colectiva a las y los trabajadores por cuenta propia y a las unidades económicas, lo que supone un reto para la institución de la negociación colectiva en dos sentidos: en primer lugar, amplía la negociación colectiva a las y los trabajadores sin empleador nocional. En segundo lugar, la R204 imagina a la administración local, que determina las condiciones de trabajo de muchas y muchos trabajadores por cuenta propia, como interlocutor en la negociación. Centrándose en las y los vendedores ambulantes, este artículo examina dos miradas distintas sobre la institucionalización de las relaciones colectivas. El primer caso se refiere a la Asociación Nacional de Vendedores Ambulantes de la India (NASVI, por sus siglas en inglés), que luchó por un estatuto que obligara a los municipios a establecer comités de la venta ambulante representativos. El segundo caso se refiere a la Federación de Pequeños Comerciantes y Sindicato de Trabajadores Informales de Liberia (FEP-TIWUL, por sus siglas en inglés), que negoció un “memorando de asociación”, un acuerdo de negociación colectiva, con la Corporación de la Ciudad de Monrovia (MCC), el organismo estatutario que gestiona Monrovia, la capital de Liberia.

El artículo se desarrolla de la siguiente manera. En la primera parte se discute a las y los vendedores ambulantes: algunas estadísticas; su contribución social y económica; y cómo se regulan. En la segunda y la tercera parte se analizan los dos casos y la cuarta parte concluye con un breve análisis.

<sup>1</sup> Marlese Von Broembsen, *Social Inclusion and the New Urban Agenda: Street Vendors and Public Space in Law and the New Urban Agenda* (Nestor Davidson and Geeta Tewari eds., 2020).

### **Vendedores y vendedoras ambulantes: estadísticas, contribución socioeconómica y régimen normativo**

Las y los vendedores ambulantes incluyen a las y los vendedores que se desplazan de un lado a otro, y a las y los vendedores que venden en puestos y mesas en las calles y aceras de los focos del transporte público y en los mercados informales. Casi uno de cada cinco (18%) de las y los trabajadores urbanos informales son vendedores ambulantes. En los países con pocos ingresos, esta cifra aumenta a uno de cada cuatro.<sup>2</sup> En el África subsahariana, el 43% de las y los trabajadores informales son vendedores ambulantes.<sup>3</sup> Las mujeres representan una parte importante del sector, especialmente en el África subsahariana: el 51% de las mujeres del África subsahariana que trabajan de manera informal son vendedoras.<sup>4</sup>

Las y los vendedores ambulantes no sólo crean empleo para ellos mismos, sino también para otras personas. En Ciudad de México, las y los vendedores emplean a otras personas para montar y desmontar sus puestos y para limpiar las calles tras el cierre de los mercados informales. En Dakar (Senegal), las y los jóvenes cargan bolsas de productos para las vendedoras que compran en los mercados mayoristas. En Accra (Ghana), las mujeres jóvenes son “cargadoras de cabeza”,

<sup>2</sup> Sally Roever, *Informal Economy Monitoring Study Sector Report: Street Vendors* (2014), disponible en línea en <http://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/IEMS-Sector-Full-Report-Street-Vendors.pdf>. (visitado por última vez el 25 de octubre de 2021).

<sup>3</sup> Sally Roever & Caroline Skinner, *Street Vendors and Cities*, ENVIRONMENT & URBANIZATION, 28(2), en 359, disponible en línea en <https://www.wiego.org/publications/street-vendors-and-cities> (2016) (última visita el 26 de octubre de 2021).

<sup>4</sup> Id.

que llevan la mercancía sobre sus cabezas a los mercados. En muchos países, las y los vendedores ambulantes emplean a otras personas como personal de seguridad.

Las y los vendedores ambulantes contribuyen a los ingresos de las autoridades locales mediante el pago de una serie de tasas, como los “impuestos” diarios para operar, las tasas por licencias y permisos, y las tasas de saneamiento anuales o mensuales.<sup>5</sup> Situados cerca de los hogares de sus clientes, proporcionan acceso a productos y servicios baratos (como sastrería, peluquería, reparaciones y redacción de cartas para clientes analfabetos). También ofrecen comida preparada, acceso a productos frescos y servicios para la clase media. En Accra (Ghana), por ejemplo, las mujeres de clase media acuden a las y los vendedores ambulantes para obtener pelucas y otros servicios de peluquería.

El sustento de las y los vendedores ambulantes está en constante peligro. En muchos países en desarrollo, las aspiraciones de las élites de crear ciudades de “clase mundial” han provocado el desalojo a gran escala de las y los vendedores ambulantes de las calles, donde han comerciado durante décadas.<sup>6</sup> Son objeto de desalojos, multas, confiscación de sus mercancías e incluso de la privación de su libertad.<sup>7</sup> A menudo, las y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley obtienen sobornos a cambio de no perseguirlos y las y los vendedores ambulantes se endeudan para pagar estos sobornos.<sup>8</sup>

A veces la matriz normativa es compleja y contradictoria. En Accra (Ghana), por ejemplo, el espacio público se regula mediante diez ordenanzas que emanan de distintos departamentos municipales, cada una con su propio objetivo político.<sup>9</sup> En otras ocasiones, el marco normativo se remonta a la época colonial: los espacios públicos están regulados por leyes sobre la alteración del orden público y su contravención conlleva

una sanción penal.<sup>10</sup> Las ordenanzas de Accra, Delhi, Dakar y de varios municipios de Sudáfrica establecen que cualquier contravención conlleva la sanción de una multa y/o prisión de hasta un año.

Las y los vendedores ambulantes se están organizando y emprendiendo acciones colectivas.<sup>11</sup> En Los Ángeles, sus acciones colectivas dieron lugar a la Ley de Venta Segura en la Calle, que proporciona a las y los vendedores ambulantes un marco regulador que les permite acceder al espacio público para comerciar.<sup>12</sup> En la India, sus acciones colectivas dieron lugar a la Ley de Vendedores Ambulantes (Protección del Sustento y Regulación de la Venta Ambulante) de 2014.

### La Ley de Vendedores Ambulantes de la India

En la India se ha producido una migración a las ciudades en busca de trabajo, y muchas personas han recurrido a la venta de bienes y servicios en las calles. En respuesta a las objeciones de las y los residentes de clase media, las autoridades locales retiraron a las y los vendedores a la fuerza, confiscaron sus mercancías, impusieron multas y se negaron a renovar sus licencias para comerciar.<sup>13</sup>

En la India hay aproximadamente diez millones de vendedoras y vendedores ambulantes.<sup>14</sup> Algunos de ellos han empezado a organizarse. Ayudados por abogados de interés público, han litigado contra las autoridades locales en Delhi y en Bombay. En el primer caso, Sodan Singh v. New Delhi Mu-

<sup>10</sup> Por ejemplo, la contravención de las ordenanzas en Accra, Delhi y Dakar y en varios municipios de Sudáfrica conlleva la sanción de una multa y/o prisión de hasta un año.

<sup>11</sup> Fundada en el año 2000, StreetNet Internacional tiene filiales en 58 países.

<sup>12</sup> Doug Smith & Katie McKeon, *Legislative Alert: SB 946 - Safe Sidewalk Vending Act*, Public Counsel (2018), disponible en línea en <http://www.publiccounsel.org/pages/?id=0053> (última visita el 25 de octubre de 2021)

<sup>13</sup> Shalini Sinha & Sally Roeber, *India's National Policy on Urban Street Vendors*, WIEGO POLICY BRIEF (URBAN POLICIES) 2 at 1 (2011) [http://www.wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Sinha\\_WIEGO\\_PB2.pdf](http://www.wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Sinha_WIEGO_PB2.pdf) (última visita el 24 de octubre de 2021).

<sup>14</sup> Madhu Kishwar, *The Making and Unmaking of a Model Market for Street Vendors, Manushi*, disponible en línea en <https://www.manushi.in/law-liberty-livelihood/part-i-the-making-and-unmaking-of-a-model-market-for-street-vendors> (última visita el 25 de octubre de 2021).

<sup>5</sup> *Id.*

<sup>6</sup> Ver Vanessa Watson *African urban fantasies: dreams or nightmares?* ENVIRONMENT & URBANIZATION 215; 26(1): 215-231.

<sup>7</sup> Alison Brown, *Claiming the Streets: Property Rights and Legal Empowerment in the Urban Informal Economy*, WORLD DEVELOPMENT, 76(C) 238 (2015); Roeber, *supra* nota 1; Skinner & Balbuena, *supra* nota 2.

<sup>8</sup> Roeber, *supra* nota 1.

<sup>9</sup> *Id.*



**Marlese von Broembsen**  
Directora del Programa de Derecho de WIEGO y candidata al doctorado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Ciudad del Cabo



nicipal Committee,<sup>15</sup> la Corte Suprema sostuvo que las y los vendedores ambulantes necesitan tener acceso a las aceras para ejercer su derecho constitucional a comerciar y llevar a cabo un negocio y, además, que las aceras no son de uso exclusivo de las y los peatones. La corte ordenó a las autoridades locales que garantizaran que las y los vendedores ambulantes disfrutaran de un acceso regulado a las aceras para comerciar.<sup>16</sup> En una sentencia histórica de 1985, *Olga Tellis & Others v. Bombay Municipal Corporation & Others*,<sup>17</sup> la Corte Suprema sostuvo que el derecho constitucional a la vida debe interpretarse de manera que incluya el derecho a comerciar y a ganarse el sustento. La corte reconoció que, si el Estado no crea empleo, no puede negar a las y los ciudadanos el derecho a crear un medio de vida del que depende su propia existencia.<sup>18</sup> Cuatro años más tarde, en el caso *Sodan Singh v. New Delhi Municipal Committee*,<sup>19</sup> la corte reconoció la contribución de las y los vendedores ambulantes a la economía en general y a las y los consumidores en particular, argumentando que “contribuyen a la comodidad y conveniencia [del] público en general, al poner a su disposición artículos ordinarios de uso cotidiano por un precio comparativamente menor.”<sup>20</sup>

*“En una sentencia histórica de 1985, Olga Tellis & Others v. Bombay Municipal Corporation & Others, la Corte Suprema sostuvo que el derecho constitucional a la vida debe interpretarse de manera que incluya el derecho a comerciar y a ganarse el sustento. La corte reconoció que, si el Estado no crea empleo, no puede negar a las y los ciudadanos el derecho a crear un medio de vida del que depende su propia existencia.”*

En 1998 se fundó la Asociación Nacional de Vendedores Ambulantes de la India (NASVI, por sus siglas en inglés), formada por organizaciones de

<sup>15</sup> *Sodan Singh v. New Delhi Municipal Corporation*, 4 SCC 155 (1989).

<sup>16</sup> Sally Roever, *Informal Trade Meets Informal Governance: Street Vendors and Legal Reform in India, South Africa, and Peru*, CITYSCAPE: A JOURNAL OF POLICY DEVELOPMENT AND RESEARCH, 18(1), (2016).

<sup>17</sup> *Olga Tellis & Others v. Bombay Municipal Corporation & Others*, 3 SCC 545 (1985).

<sup>18</sup> *Id.* en 548-50.

<sup>19</sup> *Sodan Singh v. New Delhi Municipal Corporation*, 4 SCC 155 (1989).

<sup>20</sup> *Id.* en 168.

vendedores ambulantes, sindicatos y ONG. Su objetivo era abogar por una legislación nacional que obligara a los ayuntamientos a proteger el sustento de las y los vendedores ambulantes y a garantizar su participación en las instituciones que regulan los espacios públicos. NASVI encargó una investigación para conocer los marcos normativos y de planificación urbana; para evaluar las actitudes de la policía y de los consumidores; y las condiciones socioeconómicas de las y los vendedores ambulantes. La investigación demostró que las y los vendedores trabajan durante muchas horas y que sus productos y servicios tienen una gran demanda. Con estas conclusiones, NASVI se propuso cambiar la narrativa sobre la venta ambulante, pasando de caracterizar a las y los vendedores como una alteración del orden público y responsables de que las calles sean peligrosas e insalubres a reconocer su contribución cultural, social y económica a las ciudades en las que trabajan.<sup>21</sup>

El uso del espacio público es competencia de las autoridades locales, por lo que NASVI tardó más de una década en convencer al gobierno federal (mediante campañas en los medios de comunicación, protestas y litigios) para que legislara. Finalmente, el gobierno creó un equipo de trabajo, que incluía representantes de NASVI, asociaciones de vecinos, la sociedad civil y el gobierno, para redactar una política sobre la venta ambulante. La política reconocía que todo el mundo tiene derecho a trabajar y tiene derecho a la misma protección bajo la ley. También reconocía la necesidad de equilibrar dos consideraciones políticas contrapuestas: por un lado, evitar que las calles estén cogestionadas e insalubres, y por otro, crear un marco regulador que permita a las y los vendedores ambulantes generar un sustento.

En 2014 se promulgó la Ley de Vendedores Ambulantes (Protección del Sustento y Regulación de la Venta Ambulante).<sup>22</sup> La ley obliga a los gobiernos locales a crear un comité de venta ambulante en cada zona, que es responsable de todas las decisiones relacionadas con la venta ambulante (CVA). El comité debe estar formado por distintas partes interesadas, incluyendo las asociaciones de residentes y los diferentes departamentos de las autoridades locales. Las y los vendedores am-

<sup>21</sup> Sinha & Roever, *supra* nota 12.

<sup>22</sup> Ley de vendedores ambulantes (protección de los medios de subsistencia y regulación de la venta ambulante), núm. 7, leyes del Parlamento, India (2014) [https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/2124/1/A2014\\_07.pdf](https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/2124/1/A2014_07.pdf) (última visita el 26 de octubre de 2021).

bulantes deben constituir el 40% del CVA y las mujeres deben constituir al menos un tercio.

La ley especifica que los CVA deben realizar una encuesta cada cinco años y expedir certificados para vender a las y los vendedores ambulantes existentes (mayores de catorce años, que no tengan otro sustento y que comercien por sí mismos o a quienes les ayuda un familiar). Los certificados son renovables cada cinco años y no pueden ser objeto de comercio o transferencia. Si un vendedor fallece, el certificado pasa a su cónyuge o a sus hijos e hijas si cumplen las mismas condiciones. El certificado indica la zona en la que el vendedor o la vendedora puede comerciar, los días y horarios, así como las condiciones y restricciones del comercio. Si las y los vendedores ambulantes comercian de acuerdo con el certificado, la policía no puede impedirles ejercer su derecho a comerciar (artículo 27). Si un vendedor no tiene certificado, o infringe las condiciones de su certificado, puede ser multado.

La autoridad local puede limitar el número de licencias al 2,5% de la población de la zona. Si el número de vendedoras y vendedores ambulantes supera el límite, el CVA presumiblemente decidiría cómo abordar la situación. Las responsabilidades de las y los vendedores incluyen mantener sus espacios limpios e higiénicos (sección 15), mantener la propiedad pública (sección 16) y pagar una cuota mensual de mantenimiento (sección 17), además de la cuota anual de comercio. Si un vendedor o vendedora incumple las condiciones del certificado, el CVA puede anularlo. El vendedor ambulante tiene derecho a apelar la decisión ante la autoridad local.

Los mercados con más de cincuenta años de antigüedad deben ser declarados "mercados patrimoniales.. Cualquier mercado existente no puede ser declarado "zona de no venta." El hacinamiento no puede ser una base para declarar una zona de no venta y tampoco las condiciones insalubres, a menos que la insalubridad de la zona sea culpa de las y los vendedores ambulantes. Las y los vendedores sólo pueden ser reubicados si existe una necesidad urgente, y las y los vendedores afectados deben participar en la planificación y ejecución de la reubicación y no pueden estar en peor situación que antes de la reubicación. Se les debe avisar les con treinta días de antelación para que se trasladen, y si no lo hacen, pueden ser multados y sus bienes confiscados. Una vez pagada la multa, la au-

toridad local o la policía deben devolver los bienes percederos el mismo día y los no percederos en un plazo de dos días laborables. Si pierden bienes a causa del traslado, deben ser indemnizados. Por último, si se venden o alquilan terrenos públicos, los derechos de las y los vendedores ambulantes prevalecen sobre los nuevos.

La aplicación de la Ley de Vendedores Ambulantes es desigual y NASVI informa que en muchas jurisdicciones la autoridad local actúa de mala fe. Muchas autoridades locales no han creado comités de venta ambulante y en muchas ciudades se sigue acosando y desalojando a las y los vendedores ambulantes.<sup>23</sup>

Las y los vendedores ambulantes de Monrovia (Liberia) adoptaron un enfoque distinto. Su objetivo era negociar un convenio colectivo con las autoridades locales.



Des travailleurs informels à Accra, au Ghana, se rassemblent pour la réunion de leur association, le Makola Market Traders Union. © Jonathan Torgovnik/Getty Images/Images of Empowerment

### Monrovia, Liberia: un Memorando de Entendimiento

El 86% de la población activa de Liberia (y el 92% de las mujeres) tiene un empleo infor-

<sup>23</sup> Shivkrit Rai & Deepamshu Mohan, *Gaps In Implementation Of Street Vendors Act Are Making Delhi's Merchants Invisible*, The Wire noviembre de 2017 <https://thewire.in/economy/street-vendors-act-implementation-gaps> (última visita el 21 de diciembre de 2021); Naman Sherstra, *A detailed study on the Street Vendors (Protection of Livelihood and Regulation of Street Vending) Act, 2014, Pleaders Intelligent Legal Solutions* (26 de diciembre de 2020) en <https://blog.ipleaders.in/detailed-study-street-vendors-protection-livelihood-regulation-street-vending-act-2014/> (última visita el 21 de diciembre de 2021).

mal.<sup>24</sup> En 2009, en la capital, Monrovia, se produjo un enfrentamiento entre la policía (que culpaba a las y los vendedores ambulantes (que culpaban a la ciudad del colapso de la gestión de residuos sólidos de la ciudad). La policía realizaba sistemáticamente redadas, confiscaba los productos y los agredía físicamente. Las y los vendedores se organizaron y registraron su organización como Federación de Pequeños Comerciantes y Sindicato de Trabajadores Informales de Liberia (FEPTIWUL, por sus siglas en inglés), que llegó a tener 3.000 miembros remunerados. La FEPTIWUL inició negociaciones con la Corporación de la Ciudad de Monrovia (MCC, por sus siglas en inglés), el organismo legal que gestiona la ciudad.

*“Fue necesario que pasara una década de negociaciones con dos administraciones diferentes para concluir un Memorando de Entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés) en septiembre de 2018. Este MOU es uno de los pocos acuerdos colectivos completos por escrito entre una autoridad municipal y una organización de vendedores ambulantes en el mundo.”*

Fue necesario que pasara una década de negociaciones con dos administraciones diferentes para concluir un Memorando de Entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés) en septiembre de 2018. Este MOU es uno de los pocos acuerdos colectivos completos por escrito entre una autoridad municipal y una organización de vendedores ambulantes en el mundo.

El acuerdo establecía instituciones para la toma de decisiones conjunta, definía las responsabilidades de ambas partes e incluía disposiciones sobre el incumplimiento del contrato. Estableció dos instituciones: un Grupo de Trabajo de la Federación y un equipo de saneamiento. El Grupo de Trabajo, que es el órgano de toma de decisiones y de ejecución, está compuesto por tres miembros de la FEPTIWUL; nueve miembros de diferentes departamentos de la MCC e instituciones estatales (incluidos los departamentos de planificación;

de residuos sólidos; de medio ambiente; de servicios a la comunidad); la policía de la ciudad y la oficina del alcalde. El sindicato del transporte y los medios de comunicación también tuvieron representación. La visión del Grupo de Trabajo era garantizar que el comercio ambulante estuviera “organizado y regulado”, de modo que las calles estuvieran limpias y hubiera una “unidad y una buena relación de trabajo” entre la policía de la ciudad y el Grupo de Trabajo. Los términos de referencia se adjuntan al acuerdo. El equipo de saneamiento (dirigido por la FEPTIWUL) se encarga de supervisar que las y los vendedores ambulantes limpien las calles donde ejercen su actividad. A su vez, el MCC se comprometió a introducir una recogida y eliminación de basura diaria.

La FEPTIWUL asumió la responsabilidad de mantener una base de datos de sus miembros y compartirla con la MCC en un plazo de tres meses, expedir tarjetas de identidad a sus miembros y recaudar las cuotas anuales de los permisos de sus miembros. Asumió la responsabilidad de garantizar que sus miembros se mantuvieran dentro de las zonas designadas (según un mapa anexo al acuerdo), que cumplieran la normativa que les obliga a dejar espacio a las y los peatones y que llevaran siempre consigo sus tarjetas de identidad y permisos. A cambio, el MCC se comprometió a “proteger a las y los miembros de la FEPTIWUL y sus mercancías” en las calles destinadas al comercio. Además, el MCC tenía la obligación contractual de adoptar medidas disciplinarias contra cualquier funcionario o funcionaria que incumpliera el acuerdo. Si un funcionario incumplía el acuerdo tres veces, la FEPTIWUL podía emprender acciones legales.

En el caso de que las y los vendedores comerciaran en lugares no designados para el comercio, las partes “diseñarían una estrategia” para su reubicación en un plazo acordado. Las partes acordaron celebrar reuniones mensuales y trimestrales y supervisar la aplicación del acuerdo.

Si las y los vendedores ambulantes no pagan sus “impuestos municipales,” se les impone una multa de entre veinticinco y cincuenta dólares y se les hace una advertencia. Las y los miembros de la FEPTIWUL reciben tres advertencias antes de que el MCC inicie un proceso judicial. En caso de que las y los vendedores ambulantes infrinjan la normativa, sus productos pueden ser confiscados, pero deben ser devueltos en el plazo de un día tras el pago de la multa (si son perecederos) y de siete días (si son no perecederos). El no pago de la multa da lugar a un procedimiento judicial.

En caso de incumplimiento del acuerdo, cualquiera de las partes podía dar un aviso con treinta días

<sup>24</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Diálogo social para la transición de la economía informal a la economía formal*, (2020) disponible en línea en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms\\_750495.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_750495.pdf) (última visita el 26 de octubre de 2021). Versión en español y francés aquí: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/dialogue/WCMS\\_808954/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/dialogue/WCMS_808954/lang-es/index.htm)

de antelación para rescindirlo. “La dirección” se reuniría en un plazo de treinta días para resolver la diferencia y, si no se resuelve, cualquiera de las partes podría llevar el asunto a arbitraje o iniciar un procedimiento judicial. Inicialmente, ambas partes del Memorándum de Entendimiento se adhirieron a los términos; lamentablemente, FEPTIWUL incumplió posteriormente el Memorándum de Entendimiento, lo cual es lamentable. A pesar de su fracaso en la transformación de las relaciones locales, ha inspirado a otras organizaciones de trabajadores informales de Sierra Leona y Zimbabue. La Cámara de Asociaciones de la Economía Informal de Zimbabue (ZCIEA, por sus siglas en inglés) es un sindicato formado por 265 secciones de vendedoras y vendedores ambulantes o de mercados, trabajadores de la construcción, recicladores y otros trabajadores y trabajadoras de la economía informal en 30 territorios. Las y los miembros vendedores ambulantes celebraron memorandos de entendimiento con las autoridades locales en 20 ciudades durante la pandemia del COVID-19. Aunque ninguno de estos memorandos de entendimiento es tan detallado como el ejemplo de Liberia, representan un momento de transformación en las relaciones entre las y los vendedores ambulantes y las autoridades locales y son seguramente precursores de acuerdos más sustanciales.

### **Análisis final**

En la economía global contemporánea, el 61% de la mano de obra está empleada de manera informal, y en la mayoría de los casos no existe un empleador nominal.<sup>25</sup> A menudo, el ayuntamiento determina las condiciones de trabajo de las y los trabajadores pobres, sobre todo si su sustento (como la venta ambulante) depende del acceso al espacio público.

Este documento ha comparado dos casos en los que las y los vendedores ambulantes se organizaron y participaron en la negociación colectiva con el Estado.

En Monrovia, la FEPTIWUL celebró un convenio colectivo que, a falta de leyes laborales que reconozcan el derecho a la negociación

colectiva de las y los trabajadores independientes, se basa en el derecho común de los contratos. La falta de un marco legal significa que cuando el convenio caduca, como ha sucedido, no existe la obligación legal de que la MCC negocie. Esto es especialmente problemático cuando las y los nuevos funcionarios asumen sus cargos. A falta de determinaciones sectoriales, el convenio sólo se aplica a las y los miembros del sindicato y quienes no son miembros quedan excluidos y excluidas.

En la India, NASVI impulsó una legislación a nivel nacional que obliga a los municipios a establecer instituciones que incluyan a las y los vendedores ambulantes en la toma de decisiones sobre el uso del espacio público. A diferencia del Memorándum de Entendimiento monroviense, que incluía tanto disposiciones sustantivas como garantías de procedimiento, incluyendo anexos que describen la composición y los procedimientos del grupo de trabajo y el equipo de saneamiento, así como disposiciones sobre el incumplimiento del contrato en el acuerdo, la legislación no incluía normas de funcionamiento para los comités de vendedores ambulantes, un mecanismo de resolución de conflictos y requisitos de derecho administrativo para el debido proceso. En resumen, no previó que las y los funcionarios pudieran poner trabas.

<sup>25</sup> OIT *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*. Tercera edición, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_626831.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf) (última visita el 28 de octubre de 2021). Inglés y español disponibles aquí: [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_635149/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_635149/lang--es/index.htm)

# OBSERVACIONES SOBRE LA REGULACIÓN DEL TRABAJO EN LAS PLATAFORMAS DIGITALES EN BRASIL<sup>1</sup>

**MAXIMILIANO NAGL GARCEZ<sup>2</sup>**  
**Y PAULO DE CARVALHO YAMAMOTO<sup>3</sup>**

## Dos características de nuestro tiempo

Como abogados y abogadas, uno de los principales materiales con los que trabajamos son los textos normativos, como las leyes y los reglamentos. Sin embargo, con demasiada frecuencia olvidamos el contexto social en el que se construye el derecho y en el que trabajamos. Al hacerlo, corremos el riesgo de ampliar la desafortunada brecha existente entre el derecho y la consecución de la justicia social. Para evitarlo, debemos reflexionar sobre el contexto concreto en el que vivimos, en Brasil y en el mundo.

Por un lado, vivimos en una época de enorme progreso tecnológico y hemos alcanzado un nivel de desarrollo inimaginable hace poco tiempo. Hoy producimos colectivamente suficientes alimentos para alimentar a la población mundial con 2.500 calorías al día, y la información, dondequiera que se produzca, puede llegar a los rincones más aislados de la Tierra casi instantáneamente. Una vacuna eficaz para hacer frente a una nueva pandemia mundial se produjo en menos de un año. Incluso hemos llegado a un punto en el que la vida humana en otros planetas puede ser factible en un futuro no muy lejano. Es decir que hemos alcanzado un nivel tecnológico en el que todas y todos podríamos vivir con dignidad, dedicándonos a desarrollar nuestras capacidades humanas.

<sup>1</sup> Ex becario en calidad de visitante de Labor and Worklife Program en la Harvard Law School. Es abogado de sindicatos y movimientos sociales en Brasil y miembro de la junta de ILAW Network.

<sup>2</sup> Doctor en Derecho Laboral por la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo. Miembro del Grupo de Pesquisa Trabalho e (GPTC-USP). Profesor de Derecho en el Instituto Federal de São Paulo (IF/SP).

Por otro lado, a pesar de este enorme potencial, nuestras leyes, nuestra política y nuestras instituciones están produciendo los resultados contrarios, es decir, la creciente desigualdad económica y social, el hambre, la violencia y la destrucción del planeta. En agosto de 2021, la revista Forbes de Brasil informó de que el país cuenta ahora con 315 multimillonarios (reales),<sup>3</sup> un aumento de 77 durante la pandemia global. Mientras tanto, más de 607,000 han muerto de Covid-19 en Brasil, y observamos con asombro la creciente miseria. Hace poco tiempo, las personas trabajadoras formaban largas colas para conseguir un trozo de hueso donado para el caldo de la cena de sus familias. Inmediatamente, varios supermercados comenzaron a vender los huesos en lugar de donarlos, viendo un nuevo mercado. Esta es nuestra realidad hoy en día. En este artículo queremos reflexionar brevemente sobre la intersección entre tecnología, derecho y desigualdad.

## Trabajo y derecho

Seguimos en la emergencia sanitaria más grave que muchas y muchos de nosotros hemos vivido. Al principio, temerosos de no saber exactamente lo que ocurría, no nos atrevimos a salir de nuestras casas (hoy parece tan lejano, pero fue hace menos de dos años). Así, recurrimos a las aplicaciones de domicilios para acceder a las necesidades básicas de la vida diaria. La pandemia nos demostró la enorme importancia que tienen las y los domiciliarios para nuestra supervivencia en el mundo actual. Precisamente por ello, es urgente que discutamos la protección que tienen estos trabajadores y trabajadoras en nuestros países:

<sup>3</sup> Mil millones de reales equivalen a unos 181 millones de dólares.

no sólo por su propio bienestar, sino también, dado que realizan trabajos esenciales, para el bienestar de cada uno de nosotros y nosotras.

La característica del derecho es regular los hechos sociales a posteriori. Por ejemplo, primero está el hecho social de la huelga, después, más tarde, la reglamentación de dicho hecho. El contenido de la reglamentación, a su vez, depende de la fuerza política de las partes en contienda. Desde un punto de vista histórico, aunque muy resumidamente, como resultado de las luchas obreras de las primeras décadas del siglo – luchas que son herederas de la lucha contra la esclavitud – Brasil logró una legislación laboral federal en 1943, la llamada Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) o “leyes laborales consilidadas.”<sup>4</sup> Desde entonces, casi todos los gobiernos han promovido modificaciones de la misma. Sobre la CLT hay que destacar dos puntos centrales.

En primer lugar, basado en la mejor doctrina latinoamericana, heredera de los estudios de Mario de la Cueva, Brasil consagró el Principio del Contrato-Realidad. En otras palabras, si las características del empleo están presentes, no importarán los intentos de negar la relación de empleo a través de los términos del contrato; la relación estará protegida por los derechos establecidos por el Art. 9 del CLT.<sup>5</sup> El segundo punto es la caracterización que hace la ley de la relación de trabajo, que define al empleador como: “la empresa, individual o colectiva, que, asumiendo los riesgos de la actividad económica, admite, paga salarios y dirige la prestación personal del servicio,”<sup>6</sup> y al empleado(a) como “toda persona natural que preste servicios de carácter no eventual a un empleador, bajo su dependencia y a cambio de un sueldo.”<sup>7</sup>

De esta forma, la doctrina jurídica brasileña estableció como características de la relación de empleo los siguientes puntos: (a) ser persona natural – es decir, el empleado no puede ser una corporación; (b) relación intuitu personae – el empleado no puede reemplazarse; (c) onerosidad – la contrapres-

tación por la actividad laboral es un pago; (d) subordinación – el empleador dirige la actividad laboral; (e) habitualidad o no-eventualidad – hay una periodicidad en la labor.

Así, desde el punto de vista estrictamente jurídico, pensamos que el Derecho Laboral brasileño no necesita de una nueva legislación para reconocer como empleados y empleadas a las y los trabajadores que prestan su mano de obra a través de las plataformas digitales. Estas personas están protegidas por todas las protecciones legales existentes para la relación de empleo.<sup>8</sup> Alguien que trabaja en aplicaciones de viajes automotores, por ejemplo, es una persona natural, que no puede enviar a un conocido a reemplazarlo, que trabaja y recibe una cantidad de dinero por su labor, y que está sometido al poder que se ejerce por medio de la aplicación. Quedaría la duda sobre la llamada habitualidad. Este último requisito sería objeto de investigación por parte del poder judicial, que podrá concluir si la actividad es habitual o no en el caso concreto.

### Hostilidad judicial hacia las personas trabajadoras

A pesar de la clara aplicabilidad de la CLT a las y los trabajadores de las plataformas digitales, la judicatura conservadora brasileña se ha mostrado hostil hacia las diversas reclamaciones de las y los trabajadores hasta la fecha. Por ejemplo, en el caso Marcio Vieira Jacob v. Uber do Brasil Tecnologia Ltda,<sup>9</sup> el Tribunal Superior del Trabajo desestimó una demanda por despido improcedente de un conductor que fue desactivado de la app. El Tribunal concluyó por unanimidad que no existía relación de empleo entre Uber y los

<sup>8</sup>Concordamos enteramente con Carelli, según el cual: “El trabajador sigue siendo un trabajador, no importa el nombre que se le dé. Si esta empresa controla la prestación de estos servicios, y el trabajador no tiene autonomía en relación a su supuesto negocio y forma de trabajo, es un empleador, y el trabajador es un empleado, nada cambia el hecho de que el instrumento de intermediación es digital, la empresa afirma estar en el sector tecnológico y etiquetar al trabajador como socio o término similar.” CARELLI, Rodrigo. O trabalho em plataformas e o vínculo de emprego: desfazendo mitos e mostrando a nudez do rei. En: \_\_\_\_ et alli. Futuro do Trabalho: os efeitos da revolução digital na sociedade. Brasília: ESMPU, 2020, p. 82. Disponible en: <https://bit.ly/3Gk2lJS>.

<sup>9</sup>T.S.T.J. RR - 1000123-89.2017.5.02.0038, 05.02.2020, disponible en <http://aplicacao4.tst.jus.br/consultaProcessual/consultaTstNumUnica.do?consulta=Consultar&conscsjt=&numeroTst=1000123&digitoTst=89&anoTst=2017&orgaoTst=5&tribunalTst=02&varaTst=0038&submit=Consultar>

<sup>4</sup>Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Decreto-ley No. 5452 (1943) (Braz.) disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm)

<sup>5</sup>Id. en art. 9.

<sup>6</sup>Id. en art. 2.

<sup>7</sup>Id. en art. 3.



**Maximiliano Garcez**  
Abogado  
Metabase Unión  
Brumadinho, Brasil



**Paulo de Carvalho Yamamoto**  
Abogado de derecho  
laboral  
Profesor de Derecho en  
el Instituto Federal de  
Sao Paulo  
Master y doctora de  
la Universidad de São

conductores por falta de subordinación. Concluyó que “[E]s de conocimiento público el funcionamiento de la relación entre los conductores de la app Uber y la empresa, que tiene un alcance global y ha demostrado ser una alternativa laboral y fuente de ingresos en tiempos de creciente desempleo (formal)... Es importante destacar que la intención de proteger al trabajador no debe extenderse hasta el punto de hacer inviables las formas de trabajo emergentes, basadas en criterios menos rígidos y que permiten una mayor autonomía en su consecución, mediante la libre disposición de las partes.” El año anterior, en 2019, el Supremo Tribunal Federal<sup>10</sup> anuló una ley municipal aprobada en Fortaleza que prohibía el uso de automóviles particulares para el transporte individual remunerado de personas. En su sentencia de 125 páginas, el tribunal consideró que la ley violaba los principios constitucionales de libre empresa y competencia.

### Proyectos de ley en Brasil

En este momento, hay varios proyectos de ley en el Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Senado Federal) de Brasil que proponen reglamentaciones distintas sobre el tema, todos ellos aguardan alguna acción política o administrativa para poder avanzar. Comentaremos brevemente cuatro de esos proyectos de ley.

El primero, presentado el 7 de mayo de 2019, por el senador Jaques Wagner (Partido de los Trabajadores - Bahía), es el proyecto de ley n. 2.654/2019,<sup>11</sup> que se encuentra aguardando la presentación de un parecer en la Comisión de Asuntos Económicos. El proyecto da voz a una demanda popular de los trabajadores de aplicaciones, a saber, imponer un límite de hasta 10% de descuentos en el valor del viaje para la remuneración de la plataforma digital. Esto beneficiaría a estos trabajadores y trabajadoras, pero, aun así, es muy limitado y no aborda la relación de empleo.

Una semana más tarde, el diputado Celso Russomano (Partido Republicano Brasileño - São Paulo) propuso el Proyecto de Ley n. 2.884/2019,<sup>12</sup> para reconocer la competencia de la Justicia Laboral al juzgar procesos judiciales que traten del trabajo

en plataformas digitales. El proyecto aguarda votación por la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía. La propuesta es beneficiosa para las y los trabajadores, pero, no examina el tema de la formalización de la relación laboral. Esta, que es la cuestión central, está abordada en dos proyectos muy distintos.

El diputado Gervásio Maia (Partido Socialista Brasileño - Paraíba) presentó el 17 de septiembre del 2019 el Proyecto de Ley n. 5.069/2019,<sup>13</sup> que expresamente reconoce la relación de empleo del trabajador de plataformas de aplicaciones de transporte terrestre. El proyecto aguarda la presentación de un parecer en la Comisión de Desarrollo Económico, Industria, Comercio y Servicios. A su vez, el senador Alessandro Vieira (Ciudadanía - Sergipe), el 13 de julio de 2020, presentó el proyecto de ley n. 3.754/2019,<sup>14</sup> que crea una nueva figura laboral en que el trabajador de plataformas no sea considerado un empleado, pero tenga asegurados algunos pocos derechos. El proyecto aguarda que el presidente del Senado se lo remita a las comisiones competentes y ahí sea discutido.



Trabajador de aplicaciones en Polonia © Kristina Blokhin - stock.adobe.com

Aunque todavía no es un proyecto de ley que esté siendo considerado por el parlamento brasileño, el gobierno de Bolsonaro creó, en septiembre de 2019, lo que llamó “Grupo de Altos Estudios do

<sup>10</sup> S.T.F.J. ADPF 449/DF, Relator Min. Luiz Fux, 08.05.2019, disponible en <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340970707&ext=.pdf>

<sup>11</sup> BRASIL. Senado Federal. Proyecto de ley n. 2.654. Senador Jaques Wagner. Brasília-DF, 2019. Disponible en: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136598>.

<sup>12</sup> BRASIL. Cámara de Diputados. Proyecto de ley n. 2.884. Diputado Celso Russomano. Brasília-DF, 2019. Disponible en: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2203318>.

<sup>13</sup> BRASIL. Cámara de Diputados. Proyecto de Ley n. 5.069. Diputado Gervásio Maia. Brasília-DF, 2019. Disponible en: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2220389>.

<sup>14</sup> BRASIL. Senado Federal. Proyecto de ley n. 3.754. Senador Alessandro Vieira. Brasília-DF, 2020. Disponible en: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/143376>

Trabalho” (GAET), donde economistas y juristas del espectro ideológico empresarial<sup>15</sup> se unen para proponer profundos cambios en el sentido de reducir la legislación social brasileña. En noviembre de 2021, este grupo presentó su informe en el que hacen sugerencias para los proyectos de ley. Lo que importa para el propósito de este artículo es la inclusión de una disposición en la CLT que dice: “No constituye vínculo de empleo el trabajo hecho entre trabajador y aplicaciones informáticas de economía compartida.”<sup>16</sup>

Finalmente, el 6 de enero de 2021 se publicó la Ley n° 14.297,<sup>17</sup> que garantiza a los conductores de aplicaciones el acceso a agua, alcohol en gel y mascarillas, además de brindar seguros y asistencia económica a los repartidores en caso de ausencia al trabajo por contagio del coronavirus. Además de no

*“La historia de la legislación social en todo el mundo, incluido Brasil, nos dice que el contenido de las leyes depende de la fuerza que demuestren las y los trabajadores y los sindicatos. Durante la pandemia, las y los trabajadores de las aplicaciones se movilizaron para garantizar unas protecciones mínimas, por ejemplo, la distribución de alcohol en gel para los entregadores. Paulo Galo, uno de los líderes de las movilizaciones, casi como derrumbando la mitología del jus-positivismo, proclamaba que son los “puños cerrados de los trabajadores que siempre hicieron el bolígrafo temblar”. Es decir: el origen de los derechos está mucho más en las calles que en los parlamentos.”*

<sup>15</sup> Esto es lo que informa el Departamento Intersindical de Asesoría Parlamentaria (DIAP) en su informe. DIAP. Grupo de Altos Estudios del Trabajo: Perfil y atribuciones del nuevo grupo. Brasília-DF, 2021. Disponible en: <https://www.diap.org.br/images/stories/gaet-gat-perfis.pdf>.

<sup>16</sup> BRASIL. Grupo de Altos Estudios de Trabajo. Relatório dos Grupos de Estudos Temáticos. Brasília-DF, 2021. Disponible en: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/noticias-e-conteudo/trabalho/2021/arquivos/nota-de-apresentacao-dos-relatorios-final.pdf>.

<sup>17</sup> Lei No. 14.297 (January 2022) (Braz.). Disponible en <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.297-de-5-de-janeiro-de-2022-372163123>

garantizar ningún derecho laboral ni de seguridad social a los conductores, la Ley solo tendrá vigencia durante la pandemia del Covid19. Solo en caso de imposibilidad de trabajo ante la contaminación por Covid19 habrá ayuda económica, por un plazo de 15 días.

### Una reflexión final

Frente a los proyectos de ley que describimos brevemente, queda la pregunta de cómo Brasil decidirá regular el trabajo a través de las plataformas digitales en el futuro. La historia de la legislación social en todo el mundo, incluido Brasil, nos dice que el contenido de las leyes depende de la fuerza que demuestren las y los trabajadores y los sindicatos. Durante la pandemia, las y los trabajadores de las aplicaciones se movilizaron para garantizar unas protecciones mínimas, por ejemplo, la distribución de alcohol en gel para los entregadores. Paulo Galo, uno de los líderes de las movilizaciones, casi como derrumbando la mitología del jus-positivismo, proclamaba que son los “puños cerrados de los trabajadores que siempre hicieron el bolígrafo temblar.” Es decir: el origen de los derechos está mucho más en las calles que en los parlamentos.

Brasil, hoy, se enfrenta a una crisis que comenzó en 2016, con el golpe de Estado que destituyó ilegítimamente a la presidenta Dilma Rousseff del gobierno. Cuando su sucesor ascendió a la Presidencia de la República, una de las medidas que adoptó fue hacer que el precio del petróleo brasileño se incorporara al mercado internacional, con base en el dólar. Luego, como continuación del gobierno ilegítimo anterior, comenzó el gobierno de Jair Bolsonaro. Este, con políticas desastrosas en todos los sectores de la sociedad, produjo una gran devaluación de la moneda nacional brasileña y, en consecuencia, un enorme aumento del precio de los hidrocarburos, que está afectando sustancialmente la capacidad de supervivencia de gran parte de los trabajadores brasileños.

En los últimos meses, mientras las condiciones económicas y sociales se deterioran rápidamente, huelgas y movilizaciones van estallando por todo el Brasil. La reglamentación del trabajo está, una vez más, pendiente del volumen que se podrá escuchar desde las voces que vienen de las calles.





Conductora de transporte © International Transport Workers' Federation

## EL TRABAJO DE LAS Y LOS TRABAJADORES DEL TRANSPORTE INFORMAL: ESENCIAL PERO EXPLOTADO

### Una conversación con Alana Dave<sup>1</sup>



**Alana Dave**, *Directora de Transporte Urbano, International Transport Workers*

*Alana Dave dirige el programa mundial de la ITF sobre transporte público. El programa incluye una serie de proyectos estratégicos sobre impactos y cuestiones laborales en el transporte público. Es responsable de desarrollar y promover una política sindical de transporte público para promover el trabajo decente, la justicia social y la igualdad de género. Alana representa a la ITF en las relaciones externas con las partes del sector del transporte, como la UITP, C40 y "Movilidad Sostenible para Todos" (SuM4All).*



**Ruwan Subasinghe**, *Director Jurídico de la ITF, miembro del Consejo Asesor de la Red ILAW*

*Ruwan Subasinghe es Director Jurídico de la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF), organismo sindical mundial que representa a más de 18,5 millones de trabajadores y trabajadoras en 147 países. Está especializado en derecho laboral, derechos humanos y derecho internacional. Ruwan representa a la ITF en organismos externos, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se le llama con frecuencia como experto en normas internacionales del trabajo y, entre otras cosas, da conferencias como invitado en el Centro Internacional de Formación de la OIT. Ruwan forma parte de la Junta Asesora de La Red Internacional de Abogados Laborales de Trabajadores (La Red ILAW) y del Proyecto "New Conversations" de la Universidad de Cornell. También es miembro del Consejo de la Iniciativa de Comercio Ético (ETI, por sus siglas en inglés). Antes de incorporarse a la ITF, Ruwan ejerció en un despacho de abogados internacional con sede en Londres. Estudió Derecho en la Universidad de Durham y tiene un máster en Relaciones Industriales por la London School of Economics and Political Science.*

<sup>1</sup> A continuación se presenta una transcripción editada de una entrevista entre Ruwan Subasinghe y Alana Dave realizada el 17 de enero del 2022.

**Ruwan Subasinghe:** *La mayoría de las y los trabajadores del transporte del mundo son informales. Proporcionan servicios esenciales a millones de personas en todo el mundo, pero a menudo se les niegan los derechos fundamentales y están sometidos y sometidas a malas condiciones de trabajo. ¿Puede explicar brevemente cómo están estructurados los sistemas informales de transporte urbano y cómo esto provoca un déficit de trabajo decente para las y los trabajadores del transporte? ¿Podría también detallar los tipos de déficit de trabajo decente en el sector?*

**Alana Dave:** La economía del transporte informal está dominada en el Sur Global por el sistema de objetivos. En el sistema de objetivos, la mayoría de las y los conductores informales tienen que pagar al propietario del vehículo un objetivo financiero diario, en realidad es una cuota de alquiler. Esta cantidad puede ser muy grande. Cada día, el conductor tiene que recaudar suficiente dinero para pagar el objetivo, además de cubrir otros gastos de salida, como el combustible, el pago a las y los cobradores y mecánicos, y los sobornos a la policía. El dinero sobrante es el salario que las y los conductores pueden llevarse a casa. ¡Es muy poco! Por ejemplo, en Dar es Salaam (Tanzania), más del 90% de las y los conductores venden su trabajo a las y los propietarios de vehículos mediante este sistema de objetivos sin contrato de trabajo.<sup>2</sup> No tienen ingresos diarios garantizados. Asumen todo el riesgo, mientras que los beneficios para las y los propietarios de los vehículos tienen todas las garantías. El sistema de objetivos consolida unos ingresos muy bajos e inseguros para las y los trabajadores. Obliga a las y los conductores y a otras y otros trabajadores del transporte informal a trabajar jornadas excepcionalmente largas. Por ejemplo, en Nairobi, Kenia, trabajan más de 12 horas al día, 6 días a la semana. Esto provoca fatiga, accidentes y genera una competencia feroz entre las y los conductores. El resultado es el hacinamiento y, a menudo, la violencia. Las condiciones de salud y seguridad son absolutamente terribles para estos conductores y conductoras. Además de los problemas que ya he mencionado, no pueden acceder a instalaciones básicas como baños, agua fresca o refugio del sol. Estos trabajadores y trabajadoras no tienen derechos ni acceso a ninguna protección social o laboral, por lo que son extremadamente vulnerables.

Aunque realizan un trabajo increíblemente valioso, estos trabajadores y trabajadoras existen fuera del marco legal. Es sobre todo el sistema de objetivos y la estructura del sistema informal lo que conduce a estos déficits de trabajo decente. No hay que culpar o estigmatizar a las y los trabajadores informales del transporte, ya que encuentran formas de sobrevivir en un sistema extremadamente explotador. Es un problema sistémico. Y, por supuesto, algunos grupos de trabajadores, como las mujeres, las y los jóvenes, las y los trabajadores inmigrantes, son especialmente vulnerables.

**RS:** *Ha mencionado que las mujeres, las y los jóvenes, las y los inmigrantes, las personas mayores y otros grupos vulnerables suelen enfrentarse de forma desproporcionada a los déficits más graves de trabajo decente en la economía informal. ¿Puede explicarlo con más detalle?*

**AD:** Sí, retomaré la cuestión de las mujeres en particular. Se enfrentan a una gran discriminación en el sector del transporte informal. En algunas ocupaciones predominan los hombres. Las mujeres suelen encontrarse en los trabajos más precarios y mal pagados del transporte informal, como la limpieza, la venta en los centros de transporte y la restauración. Dependen totalmente del servicio del transporte informal para ganarse la vida. Esto es muy interesante para la ITF y los sindicatos del transporte porque nos desafía a pensar en lo que realmente constituye “un trabajador del transporte”. Así, por ejemplo, en la principal terminal de autobuses de Bogotá (Colombia),<sup>3</sup> las mujeres trabajan como vendedoras, limpiadoras, auxiliares de aseo, encargadas de bombas de gasolina,

<sup>2</sup> Matteo Rizzo, TAKEN FOR A RIDE: GROUNDING NEOLIBERALISM, PRECARIOUS LABOUR, AND PUBLIC TRANSPORT IN AN AFRICAN METROPOLIS (2017), disponible en <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780198794240.001.0001/oso-9780198794240>

<sup>3</sup> International Transport Workers' Federation (ITF), *The Power of Informal Transport Workers, An ITF Education Booklet* (2017)[hereinafter IFT Education Booklet], disponible en <https://www.itfglobal.org/media/1691170/informal-transport-workers.pdf>

guardias de seguridad, mensajeras y vendedoras de billetes. Pero hay muchos obstáculos para que las mujeres accedan a la formación, a las licencias y a la experiencia necesaria para progresar a otros trabajos más estables. Se enfrentan a importantes déficits de trabajo decente, por ejemplo, el acceso a los servicios sanitarios. Hay impactos muy particulares para las mujeres trabajadoras que pueden dar lugar a graves problemas de salud por la falta de acceso a los servicios sanitarios. También se enfrentan a muchas formas diferentes de violencia y acoso basados en género, tanto por parte de los pasajeros como de otros trabajadores del sistema. La ratificación y aplicación del Convenio 190 de la OIT es especialmente importante en este contexto.

A menudo encontramos un elevado número de trabajadoras y trabajadores inmigrantes entre las y los trabajadores informales del transporte. Se enfrentan a una vulnerabilidad extrema porque a menudo trabajan en países donde no tienen derecho legal a trabajar. Están aún más expuestos y expuestas y se enfrentan a la carga adicional del acoso policial y la xenofobia.

**RS:** *El COVID-19 ha tenido un impacto terrible en las y los trabajadores del transporte de todo el mundo. Imagino que las y los trabajadores del transporte informal siguen enfrentándose a importantes retos. ¿Es esto cierto? ¿Puede explicarlo con más detalle?*

**AD:** Se han producido impactos catastróficos en las personas trabajadoras del transporte informal. El COVID-19 ha puesto de manifiesto y ha afianzado aún más la extrema vulnerabilidad de las y los trabajadores del transporte informal. La falta de protección de las y los trabajadores informales del transporte por parte de los gobiernos y los empleadores significa que se enfrentaron a la decisión casi imposible de trabajar y arriesgarse a contagiarse y enfermarse, o caer aún más en la pobreza por haber sido apartados de sus fuentes de sustento.

En el trabajo, las y los trabajadores del transporte informal tenían que tomar, en buena medida, sus propias precauciones de salud y seguridad, incluyendo el suministro de su propio equipo de protección personal (EPP). Y si se infectaban, no tenían acceso a licencias por enfermedad ni a la licencia remunerada. Pero el COVID-19 también destacó el papel vital de este sector a la hora de proporcionar un servicio de movilidad a otros trabajadores y trabajadoras esenciales y, en general, de mantener el movimiento de las ciudades durante la pandemia. El gran reto actual es la sostenibilidad financiera de los servicios informales. Muchas y muchos trabajadores no pueden pagar los préstamos que han obtenido con sus vehículos como garantía. Y, por supuesto, hay un desempleo generalizado. Por ejemplo, en este momento, el gobierno sudafricano ha creado el fondo de ayuda por COVID-19 para los taxis,<sup>4</sup> y las y los conductores de minibuses (conductores informales) pueden solicitar ayuda financiera a este fondo. Sin embargo, la mayoría de los países no disponen de ninguna ayuda financiera de emergencia para los operadores informales. Incluso cuando la tienen, no es suficiente y no beneficiará a la mayoría de las y los trabajadores informales, como las y los conductores, mecánicos y vendedores.

También debemos recordar que el transporte público informal no recibe subvenciones estatales. Por tanto, este sector se encuentra en una situación crítica, ya que millones de trabajadores dependen de él para su subsistencia.

**RS:** *La Recomendación 204 de 2015 de la OIT (R204) sobre la transición de la economía informal a la formal ha sido aclamada como un instrumento histórico que orienta a los Estados sobre la transición a la economía formal como medio para hacer realidad el trabajo decente y lograr un desarrollo inclusivo. ¿Se ha hecho un buen uso de la Recomendación en el sector del transporte informal? ¿Puede citar algunos ejemplos?*

<sup>4</sup> Ver Business Tech, *Government Launches R1.1 billion COVID fund for South Africa's taxis* (last visited January 25, 2022), disponible en <https://businessstech.co.za/news/motoring/550060/government-launches-r1-1-billion-covid-fund-for-south-africas-taxis/>.

**AD:** En el transporte informal, es decepcionante que la mayoría de los Estados no hayan avanzado hacia una transición inclusiva. La R204 ofrece un conjunto muy sólido de recomendaciones, pero todavía no hemos visto los beneficios de su aplicación en el sector del transporte. Incluso cuando se introducen nuevos modelos de transporte público formal, como el Tránsito Rápido de Autobuses (BRT, por sus siglas en inglés), en la mayoría de los casos no se tiene en cuenta el impacto y la participación de las y los trabajadores del transporte informal en la transición. La ITF y sus organizaciones afiliadas están haciendo campaña a favor de las evaluaciones de impacto laboral y de la formalización dirigida por las personas trabajadoras.

Existe una gran oportunidad para llevar a cabo este tipo de transición como parte de la “recuperación de la pandemia del COVID-19”. Existe un ejemplo inspirador dirigido por uno de los afiliados de la ITF en la ciudad de Cebú, en Filipinas. Los “jeepneys” son el medio de transporte público más barato y más utilizado en Filipinas, pero las y los trabajadores se enfrentan a graves déficits de trabajo decente.<sup>5</sup> En 2016, el gobierno filipino anunció un programa de modernización que habría puesto en peligro miles de puestos de trabajo. Los afiliados de la ITF se resistieron a ello, y en parte como resultado de esta resistencia y ahora del COVID-19, nuestro afiliado NCTU ha negociado con el gobierno para formar cooperativas, que podrían ofrecerse para realizar las rutas. Las cooperativas están formadas por miembros del NCTU que son conductores de jeepneys. Han negociado contratos de servicio con la “junta de franquicias de transporte terrestre”, que trabaja en estrecha coordinación con los municipios. Este sistema es más colectivo, y las y los trabajadores no tienen que competir entre sí. Conducen unidades más limpias, lo que está mejorando las condiciones de salud y seguridad de las y los trabajadores. Por primera vez, estos trabajadores y trabajadoras tienen acceso a la seguridad social, a los salarios acordados, a la remuneración de las horas extraordinarias y a los horarios de trabajo establecidos. Este es un ejemplo muy bueno de una transición a la formalización dirigida por las personas trabajadoras y con carácter inclusivo.

Otro buen ejemplo es el de Dakar (Senegal). El gobierno nacional ha lanzado recientemente una estrategia para promover una transición gradual hacia la formalización.<sup>6</sup> La ITF está colaborando con los sindicatos de Dakar, donde están introduciendo un nuevo sistema de transporte rápido en autobús. Esto podría ser una oportunidad para crear nuevos empleos formales para las y los trabajadores del transporte y también para mejorar las condiciones de las y los trabajadores informales mediante la integración de los servicios de transporte informales con el sistema de transporte público formal. Como resultado de la campaña sindical, hemos conseguido que la autoridad de transportes se comprometa a negociar esta transición con los sindicatos.

**RS:** *La Recomendación 204 pide a los Estados que garanticen a las y los trabajadores de la economía informal la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva. Sin embargo, en la práctica, los sindicatos y asociaciones de trabajadores y trabajadoras informales a veces tienen dificultades para encontrar un interlocutor dispuesto a negociar. ¿Esto es un problema en el sector informal del transporte? ¿Puede dar ejemplos de campañas de organización que hayan tenido éxito y que hayan dado lugar a la adopción de convenios colectivos u otros acuerdos?*

**AD:** Estas cuestiones son muy pertinentes en el transporte informal. Cuando no existe una relación laboral clara, es realmente difícil identificar quién es el interlocutor en la negociación colectiva y decidir con qué nivel de autoridad hay que relacionarse para resolver cuestiones concretas. Esto puede resultar confuso tanto para las y los trabajadores informales como para sus representantes sindicales. En general, las y los trabajadores informales y los sindicatos ven a los municipios como sus interlocutores naturales, porque muchas políticas municipales les afectan directamente. También quiero destacar que muchos sindicatos quieren dejar de involucrar a los municipios solamente cuando se trata de problemas como el acoso policial o el acceso a espacios de estacionamiento.

<sup>5</sup> Ted x Talk, *A worker-led just transition in public transport in the Philippines*, YOUTUBE (Jan. 14, 2022), <https://www.youtube.com/watch?v=FJHD6C-g664Q>

<sup>6</sup> Global Labour Institute and Laboratory of Human Geography, *Dakar Bus Rapid Transit: A Labour Impact Research Report* (2020).

También quieren participar plenamente en el diseño y la aplicación de las políticas que definen su espacio de trabajo, incluso cuando se introducen nuevos servicios de transporte público formal.

En Nepal, los sindicatos afiliados a la ITF organizaron los e-rickshaws, que son los triciclos con motor eléctrico.<sup>7</sup> En 2016 se formó un nuevo sindicato de conductores y conductoras de rickshaw, y en un año se habían afiliado 8.000 trabajadores y trabajadoras, entre ellos un número importante de mujeres. Formaron comités que negocian directamente con los organismos gubernamentales a nivel de distrito sobre la concesión de licencias. Se ha producido un gran aumento del poder de negociación colectiva con otros responsables de la toma de decisiones, como los agentes de policía, los funcionarios de transporte, los funcionarios municipales y otras organizaciones gubernamentales.

Otro ejemplo positivo de Nepal, como resultado de la organización sindical, es que el funcionario de la administración de Katmandú, acordó recientemente la construcción de 42 nuevos baños, incluyendo baños para mujeres. La confianza del sindicato para negociar en nombre de las y los trabajadores informales e identificar a sus homólogos es cada vez mayor.

En Uganda, el sindicato ATGWU, afiliado a la ITF, se ha centrado en elegir y formar a las y los líderes de los trabajadores del transporte informal.<sup>8</sup> En primer lugar, se aseguraron de que las y los líderes fueran elegidos democráticamente, y después se centraron en la formación y el desarrollo de su capacidad para identificar y negociar con sus homólogos. El gobierno y las autoridades locales ahora consultan directamente a las y los trabajadores, algo que no ocurría debido su nivel de organización débil y fragmentado. Las autoridades decían que no sabían a quién consultar o con quién dialogar. El sindicato ha conseguido transformar esto. Es un poderoso ejemplo de lo que es posible cuando se vincula la organización fuerte con la creación de poder y capacidad de negociación colectiva.

**RS:** *¿Qué papel puede desempeñar la legislación para garantizar una transición en el sector del transporte informal y, al mismo tiempo, proteger y mejorar los medios de subsistencia existentes durante la transición?*

**AD:** La legislación tiene un papel absolutamente vital. El Convenio 190 de la OIT tiene que ser ampliamente ratificado, para que se incorpore a la legislación nacional. Beneficiará directamente a las personas trabajadoras del transporte informal. Las políticas, los principios y las recomendaciones de la R204 proporcionan una excelente orientación y tenemos que asegurarnos de que guíen la legislación nacional. La ITF desea colaborar con los interlocutores sociales para elaborar directrices de la OIT sobre la aplicación de la R204 en el transporte urbano. Los gobiernos y los empresarios también se beneficiarían de las oportunidades de regular grandes partes de la economía que no están reguladas. Por ejemplo, el sistema de objetivos puede proporcionar una nueva base de ingresos para la recaudación de impuestos. También ofrece a los gobiernos el marco para mejorar las condiciones de trabajo y ampliar el acceso a la seguridad social.

Los propios trabajadores y trabajadoras informales tienen una idea muy clara de cuáles deben ser sus derechos. Los sindicatos afiliados a la ITF han elaborado una carta de las y los trabajadores informales,<sup>9</sup> que refleja las ideas y las luchas basadas en los derechos de las personas trabajadoras. Por tanto, tienen que desempeñar un papel directo en la elaboración de la legislación para que refleje sus necesidades e intereses.

La legislación debe proporcionar el marco en el que las diferentes partes interesadas, como gobiernos, sindicatos y empresarios, tengan voz en la transición. Podría haber un proceso estatutario para el diálogo, que se institucionalizara en las ciudades y en los países para que hubiera una verdadera inclusión en la transición a la formalización.

<sup>7</sup> ITF Education Booklet, *supra* note 2.

<sup>8</sup> Dave Spooner y John Mark Mwanika, *Transforming Transport Unions Through Mass Organisation of Informal Workers* (2017), disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/iez/13643.pdf>

<sup>9</sup> Ver International Transport Workers' Federation (ITF), *Informal Transport Workers' Charter* (August 2016), disponible en <https://www.itfglobal.org/en/reports-publications/informal-transport-workers-charter>.

**RS:** Hay una llamada de atención para que los gobiernos tomen medidas. ¿Cree que los litigios [contra las autoridades públicas] pueden formar parte de una estrategia más amplia para proteger a las y los trabajadores del transporte informal?

**AD:** Tengo sentimientos muy encontrados respecto a esta pregunta. Creo que los litigios son realmente importantes, pero no aislados de una estrategia más amplia para reforzar el poder de las organizaciones de trabajadores y trabajadoras informales. Así que creo que los litigios pueden ser realmente eficaces cuando no se aplica la legislación. Tenemos que hacer que las autoridades públicas rindan cuentas.

Pero en general, si se mira la legislación de todo el mundo, las y los trabajadores informales no están cubiertos. Están completamente excluidos y excluidas. Existen fuera del marco legal. Tenemos que centrarnos en conseguir que los derechos e intereses de las personas trabajadoras informales se reconozcan en la ley. Hay demasiados intereses invertidos en esta lucha para que podamos conseguir nuestras metas sólo a través de los litigios. Va a ser necesario construir la representación y la organización de los propios trabajadores y trabajadoras, para que puedan hacer campaña en nombre propio para mejorar sus derechos.

**RS:** Por último, ¿cómo puede la Red ILAW, formada por abogados y abogadas laborales de todo el mundo, apoyar a los afiliados y contactos de la ITF para organizar y representar a las y los trabajadores del sector informal del transporte? ¿Identifica el papel que puede desempeñar esta Red?

**AD:** Tienen una red realmente excelente, y tiene un papel muy importante a desempeñar. Apoyar el desarrollo de la capacidad de los sindicatos para negociar con sus interlocutores, tanto en cuestiones muy específicas como en la transición más amplia hacia la formalización, es muy importante. Este fue un resultado muy importante de la reunión técnica de la OIT sobre el futuro del trabajo en el transporte urbano del año pasado. Esto debe incluir la creación de capacidades para que los gobiernos y los empresarios participen de forma efectiva en una transición inclusiva.

También necesitamos compartir información y educación sobre la R204 de la OIT e ideas sobre cómo debería aplicarse la recomendación en el contexto del transporte urbano. Desde el punto de vista sindical, eso nos ayudaría realmente a desarrollar propuestas sólidas cuando haya una oportunidad de negociar esas directrices con los gobiernos y los empresarios.

Es probable que este año la OIT reconozca la seguridad y la salud en el trabajo (SST) como derecho fundamental. ¿Qué significará esto para las y los trabajadores del transporte informal? ¿Mejorará su salud y seguridad? Así que necesitamos apoyo para comprender las cuestiones específicas relacionadas con la SST como derecho fundamental para las y los trabajadores del transporte informal.

Por último, como he mencionado antes, tenemos que desarrollar la capacidad de campaña de los sindicatos del transporte para presionar a favor de leyes que protejan sus derechos e intereses.

**RS:** Muchas gracias. Es una larga lista, pero para eso estamos aquí, y estamos más que contentos y contentas de poder ayudar. Gracias por dedicar este tiempo a ser entrevistada para el Global Labour Rights Reporter Journal de la Red ILAW.

La Red Internacional de Abogados Laborales de Trabajadores (ILAW por su acrónimo en inglés) es una organización gremial compuesta por abogados laborales y sindicales, a nivel mundial. Su misión fundamental es unir y apoyar a profesionales del Derecho, asesores y académicos, en un intercambio de información, ideas y estrategias, con el fin de promover y defender los derechos e intereses de las y los trabajadores y sus organizaciones, donde quiera que se encuentren.