



Grupo 9: Tercerización y subcontratación laboral: sus efectos sobre los procesos productivos, el empleo y las relaciones laboral

Los límites de la subcontratación. Trabajadores independientes en la Administración Pública argentina (1995-2007)

Lorena Poblete

Investigadora de CONICET-IDES

Profesora del IDAES-UNSAM.

lorena.poblete@conicet.gov.ar

La subcontratación laboral no es un fenómeno nuevo, pero desde finales del siglo XX ha adquirido mayor significación. La globalización que conlleva procesos masivos de descentralización de la producción, por una parte, y la búsqueda de una mayor flexibilización de las relaciones laborales, por otra, han contribuido a complejizar los modos de subcontratación existentes. Frente a este nuevo escenario, numerosas investigaciones se han propuesto estudiar las distintas maneras en las que se presenta actualmente la subcontratación laboral y analizar las consecuencias que tienen para los trabajadores (Morin, 2005). Es decir, se han centrado en el estudio de la precarización de las relaciones laborales producida por la subcontratación laboral (Celis Ospina, 2012; Echeverría & López, 2004; Leiva Gómez, 2009; Echeverría Tortello, 2010; Del Bono, 2010). En esta discusión se inscribe este trabajo cuyo objetivo es analizar las formas de deslaborización que la regulación laboral argentina habilita, y comprender, a través del análisis de un caso particular –el de los trabajadores autónomos subcontratados por el Estado–, los límites de este modo de estructuración de las relaciones laborales.

En 1995, en el marco de la reforma del Estado, se autoriza por primera vez la contratación directa de trabajadores autónomos. A partir de la reglamentación del uso de *Contratos de Locación de Servicios*, se instaura un nuevo estatuto de trabajador temporario. El decreto 92/95¹ establece un régimen de contratación diseñado principalmente para incorporar a profesionales en calidad de consultores a tiempo parcial, en programas financiados por organismos internacionales. Sin embargo,

¹ Decreto 92/95 (B.O. 24/01/1995)

también es posible la contratación de servicios administrativos. Al tratarse de un régimen de contratación temporaria, debe respetarse el principio de causalidad objetiva. Es decir que es necesario demostrar que las tareas asignadas a los trabajadores temporarios son extraordinarias, y por consiguiente no pueden ser realizadas por trabajadores permanentes. A través de este régimen, desde 1995, numerosos trabajadores autónomos contratados como prestadores individuales de servicios se incorporan a la administración pública nacional, donde por primera vez se observa un proceso continuo y generalizado de deslaborización.

La deslaborización es una forma particular de subcontratación laboral donde la “relación laboral deviene en mercantil estrictamente” (De la Garza Toledo, 2012:26). Los casos típicos de deslaborización son las cooperativas de trabajo y la contratación de trabajadores independientes. En el primer caso, los trabajadores son socios y no empleados de la cooperativa, y en el segundo, son prestadores individuales de servicios a terceros. En este último caso, los trabajadores independientes son considerados empresas unipersonales (Supiot, 1999). Si bien la deslaborización, bajo estas dos formas, aparece frecuentemente como un mecanismo de fraude laboral (EIRO, 2002; ILO, 2003) –sobre todo en mercados de trabajo con bajos niveles de regulación (Poblete, 2011)-, no siempre implica una violación de las normas. La deslaborización puede estar inscripta en regulaciones laborales existentes o aparecer como el resultado de nuevas normas que propician el desarrollo de estructuras productivas más complejas y descentralizadas. Este tipo de deslaborización legal es el que analizaremos en esta ponencia.

Cuando hablamos de deslaborización, pensamos en una relación entre un trabajador y un dador de trabajo que, al no ser considerada como una relación laboral, deja de estar regulada por el derecho del trabajo. Para los trabajadores subcontratados como prestadores autónomos de servicios, el marco legal que rige su actividad es el que regula los contratos civiles y comerciales. La subcontratación laboral, al igual que la relación salarial, implica un modo particular de “reparto de riesgos y responsabilidades” (Morin, 2000). En el caso de la deslaborización, este reparto se traduce en una transferencia total de los riesgos laborales al trabajador subcontratado como prestador autónomo de servicios. Esto significa que el trabajador tiene que asumir el *riesgo del empleo* –al hacerse cargo del *riesgo empresarial*- y el *riesgo social*. El primero, según

Morin, podría resumirse en el riesgo de perder la seguridad del empleo. El segundo, implica el riesgo de perder las capacidades de trabajo. Desde 1998, para los trabajadores autónomos que se incorporan a la administración pública nacional por la firma de un contrato de locación de servicios, el *riesgo social* puede ser cubierto en parte por el régimen de seguridad social de los monotributistas. Por el contrario, lo que parece difícil de manejar es el *riesgo del empleo* que se amplifica dentro del marco normativo que regula los contratos de locación de servicios. La dificultad radica principalmente en el hecho de que la mayoría de los trabajadores autónomos contratados por la administración pública se encuentra en una situación de dependencia económica respecto del Estado, ya que éste es su único o principal empleador.

La dependencia económica, que es una característica del trabajo asalariado, aparece en el caso del trabajo independiente cuando se reduce el número de dadores de empleo, y/o cuando la proporción del ingreso total que depende de ellos aumenta (Fudge, 2003). Es decir que cuando menor es el número de los clientes o dadores de trabajo y mayor la proporción de ingresos que depende de ellos, mayor es el nivel de dependencia económica en el que se encuentran los trabajadores autónomos. La situación límite se observa cuando casi el total de los ingresos corresponde los honorarios pagados por un único dador de trabajo. En este caso, estamos frente a una relación laboral compleja, y jurídicamente ambigua, que la Organización Internacional del Trabajo (2003) ha caracterizado como “trabajo independiente dependiente”.

En algunas ocasiones el “trabajo independiente dependiente” ha sido considerado como otra manifestación del trabajo asalariado disimulado (EIRO, 2002). Sin embargo, numerosos autores sostienen que se trata de una forma particular de movilización del trabajo que se sitúa legalmente en la frontera entre el trabajo asalariado y el trabajo independiente, y que por consiguiente contiene características de ambos estatutos (Müehlberger, 2007; Müehlberger & Bertolini, 2008; Poblete 2013). Si bien comparte con el trabajo asalariado la dependencia económica respecto de un empleador principal, el acceso a las protecciones sociales es más limitado ya que depende de la capacidad contributiva del trabajador independiente (Robson, 2003; Román *et.al.*, 2009; Schulze Buschoff, 2009). La dependencia económica, en este caso particular, no implica derechos laborales y sociales. Dado que el trabajador es calificado como un trabajador independiente, quedan a su cargo el conjunto de riesgos asociados con su actividad

profesional. Por consiguiente, el “trabajo independiente dependiente”, en tanto que relación laboral híbrida, genera un marco de incertidumbre jurídica que se traduce en formas nuevas de precarización del empleo (Poblete, 2008a).

Para analizar los límites de la deslaborización en el caso concreto de los trabajadores autónomos incorporados a la administración pública nacional a través de contratos de locación de servicios, entre 1995 y 2007, utilizaremos un metodología combinada. Por una parte, analizaremos el conjunto de regulaciones que habilitaron la generalización de esta forma de deslaborización en la administración pública. Por otra, analizaremos las consecuencias de la misma a través de los datos estadísticos provistos por la Oficina Nacional del Empleo Público (ONEP).

La ponencia se organiza en cuatro secciones. En la primera sección analizamos la manera en la que la regulación define la actividad de los trabajadores autónomos. En la segunda, analizamos el régimen de monotributo como la regulación que habilita la generalización de la deslaborización legal en Argentina. En la tercera sección, analizamos el régimen de contratación de trabajadores independientes a través de la firma de contratos de locación de servicio. En la cuarta sección, se analiza la regulación correctiva que impulsa el Estado en 2002 con el objeto de limitar la deslaborización en la administración pública. La ponencia concluye con una reflexión acerca de los límites reales de la deslaborización. Es decir, respecto del nivel máximo de precarización que pueden sostener los trabajadores autónomos contratados como prestadores individuales de servicios.

1. El trabajador autónomo como empresa unipersonal

El sector independiente históricamente representó un cuarto de la población económicamente activa. Sólo en 1991 se muestra cercano al 30% (INDEC). Entre el primer y segundo censo nacional este grupo crece rápidamente. Sobre todo, se observa un aumento de aquellos que ocupan posiciones de clase media, que representan el 14% de los trabajadores urbanos en 1960 (Torrado, 1994:40). Es precisamente en ese período de crecimiento del trabajo independiente que se promulga la primera ley que regula este tipo de actividad.

En 1955, en un contexto de expansión de las protecciones sociales, se hace indispensable incorporar a los trabajadores independientes al sistema de seguridad social (Isuani, 1985; Flier, 2000; Torre & Pastoriza, 2002). La ley 14.397² instaura la categoría de “trabajador autónomo”. Esta categoría del sistema de seguridad social se presenta como un nuevo estatuto laboral definido como el opuesto del estatuto de asalariado. Si la subordinación jurídica, es decir el hecho de trabajar bajo las órdenes directas de un empleador, define la posición de asalariado, la autonomía jurídica pasa a ser el criterio de calificación de los trabajadores autónomos.

Desde el debate mismo de la ley, parece claro para el legislador que el sector independiente está compuesto por trabajadores que realizan tareas muy variadas, y cuyos modos de inscripción en el mercado de trabajo son muy diferentes. Según el legislador:

“A primera vista, la caracterización de las actividades tan distintas de los trabajadores independientes, de los empresarios y de los profesionales parece simple y límpida. Sin embargo, cuando uno profundiza el examen, dejando de lado los casos típicos, aparecen inmediatamente las dudas relativas a las posiciones que se encuentran en zonas fronterizas”.³

Es por ello que el legislador va a definir los casos típicos de trabajo autónomo a partir de dos criterios: la posesión o ausencia de capital y el tipo de actividad realizada (manual o no manual). Según estos criterios, dos tipos de trabajadores autónomos realizan actividades no manuales (el empresario y el profesional); y sólo dos tienen capital (el empresario y el trabajador independiente). El empresario será caracterizado como aquel que realiza una actividad no manual, con capital propio, y que puede contratar trabajadores. El trabajador independiente es presentado como aquel que realiza actividades manuales, “de manera personal y directa, en ausencia de capital, y si posee, éste debe ser el resultado de su actividad personal”. El arquetipo del trabajador independiente es el artesano. En el polo opuesto se ubica el profesional que realiza una “actividad intelectual en el campo de la ciencia, de la tecnología o el arte, habiendo realizado una formación especial”. El legislador considera que el profesional no necesita de capital para poder ejercer su actividad, sin embargo propone la instauración de préstamos para que puedan comenzar su actividad⁴.

² Ley 14.397 (B.O. 21/01/1955).

³ Presentación de la Ley a cargo del Senador Herrera. Diario de Sesiones del Senado, 1954, p.1.184.

⁴ Ley 14.397, artículo 12.

Si bien en 1955, en el momento de definir la categoría trabajador autónomo se toma como criterio de clasificación la autonomía jurídica, la importancia del capital aparece claramente en la discusión parlamentaria. El rol del capital en el ejercicio de la autonomía jurídica va a ser especificado ocho años más tarde. Cuando el decreto ley 7.825/63 que redefine la estructura del sistema previsional de los profesionales, reglamente los préstamos a profesionales. En ese momento, el capital es presentado por primera vez como la condición de posibilidad de la autonomía jurídica.

A partir de 1963, además de las prestaciones clásicas, la caja de jubilaciones de los profesionales autónomos les da el derecho a préstamos donde el Estado aparece como garante. Esos préstamos podían servir para “la adquisición, construcción o refacción de inmuebles destinados a habitación, consultorios u oficinas”, a “la instalación de consultorios u oficinas destinados a la práctica profesional”, o bien a la compra o reparación de materiales destinados a la actividad⁵. El legislador pone así de manifiesto que la “autonomía de acción” presupone un mínimo de capital económico. Desde entonces, la diferencia entre las tres figuras del trabajo autónomo definidas por la ley de 1955 se fundará sobre el tipo de capital del que disponen los trabajadores. Es entonces el tipo de capital el que determina la manera en la que los diversos trabajadores autónomos estructuran su actividad, y aseguran su autonomía económica. Para el empresario se trata de capital patrimonial, para el trabajador independiente de capital producido por la actividad misma, y para el profesional se trata de capital obtenido por el acceso a préstamos.

En este punto el capital deja de ser un criterio de diferenciación para convertirse en un atributo común del conjunto de trabajadores autónomos. La función de este capital es darles un mínimo de autonomía económica que resulta indispensable al ejercicio de la autonomía jurídica. Sin embargo, este reconocimiento explícito de la importancia de la autonomía económica como condición de posibilidad de toda actividad autónoma no implicó la substitución del criterio de autonomía jurídica como factor de definición legal de la categoría, y criterio de calificación de los trabajadores autónomos.

⁵ Decreto-Ley 7.825/63, art. 38, puntos a) al f).

2. La multiplicación de los trabajadores independientes registrados

A pesar de la existencia temprana de una ley que permite regular las actividades de los trabajadores independientes, la mayoría de ellos permanece fuera de toda regulación. El sector informal en Argentina, históricamente, ha representado alrededor del 35% de la población ocupada. En 1997, el año previo a la creación del régimen del monotributo, alcanza el 45,7%. Si se incluye al empleo doméstico, alrededor del 53% de los ocupados se encontraba en ese momento trabajando fuera de toda regulación (Beccaria *et.al.*, 1999: 147). Los componentes más importantes del sector informal son los cuentapropistas y los asalariados de microempresas. Los primeros representan cerca del 50% del sector y los segundos 30% (Beccaria *et.al.*, 1999:144).

Es por ello que el régimen de monotributo que surge en 1998⁶, en el marco de la reforma fiscal, busca facilitar el registro y aumentar las contribuciones al sistema de seguridad social de los trabajadores no registrados –principalmente independientes-, con el objeto de garantizar el acceso a las protecciones sociales, particularmente al seguro de salud y a la jubilación. A través de este dispositivo, por primera vez, los trabajadores independientes pueden acceder a un seguro de salud público. El sistema de seguridad social de los trabajadores independientes, creado en 1955⁷, sólo comprendía jubilaciones y pensiones. Por consiguiente, los trabajadores independientes tenían que contratar seguros de salud privados. El régimen de monotributo implica entonces, en términos de protecciones sociales, una expansión de la cobertura y una ampliación de los beneficios.

Cuando el proyecto de ley fue presentado ante la Cámara de Diputados, en mayo de 1998, el legislador responsable planteó de esta manera las principales razones que impulsaron dicho proyecto:

“Hace tres años visitaba la Comisión de Presupuesto y Hacienda un grupo de vendedores ambulantes, que plantearon que querían estar dentro de la ley, es decir, en el mismo sistema que todos los demás trabajadores. Recuerdo que nos decían: No somos ciudadanos de segunda clase, queremos ser ciudadanos igual que todos. La única diferencia que tenemos con el resto es que nuestros ingresos son menores y, por lo tanto, queremos pagar de acuerdo con nuestras posibilidades. (...) En un determinado momento se produjo un fenómeno que alertó al sistema tributario. Había que mirar las cosas de otra manera. La gente dejó de participar en el sistema ya que no podía pagar las jubilaciones. La desertión en el régimen previsional de

⁶ Ley 24.977 (B.O. 07/06/1998).

⁷ Ley 14.397 (B.O. 21/01/1955).

autónomos llevó a la deserción en el sistema tributario. Miles de argentinos se dirigen a una economía que no está registrada; trabajan, producen y se esfuerzan, pero no tienen patente de identidad, esto es, no pueden ser ciudadanos como los demás. (...) Además, como están fuera de la ley, son objeto de extorsiones y chantajes, como 'te pago lo que quiero, y si no, andate'. Evidentemente, esto no puede ocurrir en un sistema democrático donde los ciudadanos, cualquiera sea su condición deben tener los mismos derechos".⁸

Dos elementos aparecen claramente en esta presentación de motivos: la demanda explícita de protecciones legales por parte de los trabajadores informales, y la necesidad de resolver el problema de la “deserción” de los trabajadores independientes del régimen de seguridad social y del régimen fiscal. Para el legislador, que interpreta esta demanda como un deseo de equidad fiscal, resulta indispensable reconocer que los trabajadores no tienen las mismas capacidades para contribuir con el financiamiento del Estado, dado que participan de manera diferente en el mercado de trabajo. Muchos, debido a sus bajos ingresos, permanecen al margen de la regulación. La informalidad es entonces considerada como una condición “involuntaria” (Salim & D’Angela, 2006a). Por consiguiente, la evasión lejos de ser una elección, es presentada como la consecuencia de una legislación inapropiada, entonces la responsabilidad del fraude fiscal y a la seguridad social no puede atribuírsele a quienes evaden.

El Estado, dentro de un régimen democrático -recuerda el legislador-, debe garantizar los mismos derechos a todos los ciudadanos. En este sentido, la ley 24.977⁹, que instauro el régimen de monotributo, busca establecer condiciones de igualdad en términos de derechos sociales. Pero dado que el acceso a los derechos sociales en Argentina depende principalmente (aunque no exclusivamente) de contribuciones, el Estado se ve obligado a crear un sistema especialmente destinado a aquellos trabajadores con menor capacidad contributiva. Esto implica integrar a los trabajadores excluidos por los regímenes comunes de seguridad social existentes, es decir el régimen de asalariado y el régimen previsional del trabajador autónomo. Los destinatarios principales de este nuevo régimen son los asalariados de microempresas ubicadas en los sectores de menor productividad de la economía y los trabajadores independientes con bajos ingresos, ya sean propietarios de empresas o cuentapropistas. El nivel de ingresos aparece entonces como la condición de elegibilidad principal para participar de ese

⁸ Lamberto, diputado por Santa Fe, presidente de la *Comisión de Presupuesto y Hacienda*. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 12^{ava} reunión, 7^{ma} sesión ordinaria, 6 mayo 1998.

⁹ Ley 24.977 (B.O. 06/07/1998)

sistema integrado donde se unifica el pago de impuestos (IVA y impuesto a las ganancias) y las contribuciones a la seguridad social.

El régimen establece ocho categorías de contribuyentes a partir de cuatro criterios: ingresos brutos, superficie del establecimiento donde se realiza la actividad, consumo energético, precio unitario. Sin embargo, los ingresos brutos serán el criterio determinante para la clasificación de los contribuyentes¹⁰. El nivel máximo de ingresos establecido de la categoría más alta es doce veces mayor al límite estipulado para la más baja. Esto significa que el régimen prevé la incorporación de trabajadores comprendidos en un amplio rango de ingresos. En su gran mayoría, quienes se incorporan a este régimen son trabajadores independientes cuya actividad se desarrolla en el sector servicios/oficios, comercio o que tienen una actividad profesional. Se trata principalmente cuentapropistas que se ubican en las tres categorías de menores ingresos (Salim & D'Angela, 2006a). Es por ello que en la práctica el régimen del monotributo se presenta como un dispositivo destinado a la formalización casi exclusiva de trabajadores independientes de bajos ingresos que se incorporan tanto en el sector privado como en el sector público. Es decir que esta normativa permite la legalización de la posición de numerosos trabajadores independientes cuya capacidad de producir ingresos para sostener su “autonomía de gestión” es bastante limitada.

3. Subcontratados por el Estado

El estatuto de trabajador independiente ha sido frecuentemente utilizado para disimular relaciones de trabajo asalariado no declaradas. Numerosos son los autores que han subrayado esa utilización de la categoría trabajador independiente. Incluso, algunos organismos internacionales plantearon claramente la necesidad de distinguir entre el “verdadero” y el “falso” trabajo independiente (EIRO, 2002; ILO, 2003).

En efecto, durante los años 90, con el objeto de flexibilizar las relaciones laborales, la categoría monotributista fue utilizada para evadir la regulación laboral. En distintos contextos productivos¹¹, los empleadores contrataban a trabajadores inscriptos como monotributistas autónomos para realizar tareas previamente desarrolladas por

¹⁰ En el artículo 17, capítulo VIII de la Ley 24.977, se establecen ciertas exclusiones, definidas por el tipo de actividad realizada. Estas exclusiones corresponden a los contribuyentes que se supone debieran integrar el sistema previsional de trabajadores autónomos.

¹¹ Cf. Un análisis del caso de la subcontratación de obreros rurales bajo la figura de monotributistas en Poblete (2008b)

trabajadores permanentes. Estas contrataciones eran más bien subcontrataciones dado que lo que las regulaba no era el derecho laboral sino el derecho comercial. A raíz de un uso extensivo de la figura del monotributista, los antiguos asalariados se convertían en prestadores autónomos de servicios. En este caso, el fraude laboral era indiscutible. Sin embargo, en otras situaciones, la definición del fraude fue menos evidente, por ejemplo en el caso del uso que hace el Estado de esta categoría a partir de la legalización de la contratación directa de trabajadores independientes.

En 1995, por primera vez, los trabajadores independientes están autorizados a prestar servicios al Estado como proveedores individuales de servicios. El trabajador autónomo es considerado como un autoempresario. Cuando esta nueva regulación fue creada, sólo podían utilizar la figura de trabajador autónomo pocas jurisdicciones, y el objetivo era contratar a profesionales como consultores a tiempo parcial. En 2001, como resultado de la crisis financiera del Estado, este régimen¹² se extiende al conjunto de la administración pública nacional. Aún en contradicción con los objetivos iniciales de la regulación, el Estado contrata a trabajadores independientes para realizar tareas administrativas o de mantenimiento como trabajadores a tiempo completo. Estos trabajadores representan el 64% de todos los contratados por la administración pública en 2002 (ONEP, 2003). Estos trabajadores se encuentran insertos en relaciones laborales caracterizadas por condiciones de trabajo ambiguas, donde el acceso a las protecciones sociales es reducido.

El contrato de locación de servicios establece la invariabilidad de la relación contractual que liga al trabajador independiente con la administración pública. La única relación reconocida es la que se establece entre dos partes que participan de una prestación de servicios. Ninguna de las partes puede cambiar la naturaleza de la relación contractual bajo ningún concepto. Otra condición que establece el contrato de locación de servicios es que el trabajador autónomo tiene que realizar la tarea para la que se lo contrató solo. Esto significa que no puede emplear a otra persona para que lo ayude a cumplir las obligaciones contractuales. El trabajador autónomo, signatario de un contrato de locación de servicios, se compromete a pagar regularmente las contribuciones al sistema de seguridad social, y a contratar todo seguro necesario para el cumplimiento del contrato. El empleador *“no asume responsabilidad alguna sobre*

¹² Decreto 1.184/01 (B.O. 25/09/2001).

los seguros de vida, enfermedad, accidentes de viajes u otros seguros que pudieran ser necesarios o convenientes a los fines del cumplimiento del presente contrato” (cláusula 2). En consecuencia, el empleador queda liberado de *“toda obligación referida a aspectos previsionales, asistenciales y/o de coberturas médicas”* (cláusula 5).

El contrato de locación de servicios, establece que el trabajador independiente es el único responsable por cualquier reclamo que un tercero haga respecto de las actividades que haya realizado como prestador de servicios. La última condición que establece este tipo de contratos, es que el prestador individual de servicios tiene que trabajar bajo las órdenes de su superior, tal como lo hacen los trabajadores asalariados. Estas condiciones, que definen la relación laboral del trabajador independiente con el Estado, muestran que se trata de una relación ambigua. Si bien la obligación de pagar sus propias contribuciones a la seguridad social está presente, así como también la obligación de asumir el riesgo empresarial, también aparece la obligación de trabajar de la misma manera que lo hacen los trabajadores inscriptos bajo régimen de subordinación jurídica. Estamos en presencia de una relación contractual que no se reconoce como relación laboral asalariada, pero que está caracterizada al mismo tiempo por la dependencia jurídica y la dependencia económica.

La duración de los contratos de locación de servicios está escrita en el contrato, y los términos del contrato no pueden cambiar o ser extendidos bajo ninguna circunstancia, incluso si el trabajador autónomo continúa trabajando después que expiró el contrato para cumplir con las obligaciones estipuladas en él. Si las dos partes deciden continuar la relación laboral, la regulación estipula que un nuevo contrato por tiempo determinado debe ser firmado.

La relación laboral que establecen los contratos de locación de servicios es bastante frágil porque cualquiera de las partes puede romperlo, en cualquier momento, por cualquier razón. Más aún, si el Estado decide romper la relación laboral no tiene ninguna obligación de pagar indemnizaciones. Incluso, de acuerdo con los objetivos de esa nueva regulación del empleo público, la fragilidad de la relación laboral no es problemática porque el sistema fue creado con el único objetivo de contratar a trabajadores independientes calificados como consultores a tiempo parcial. Esto supone que los trabajadores independientes que firman contratos de locación de servicios con el

Estado tiene otros clientes. Esto significa que no dependen económicamente de su relación con la administración pública.

Sin embargo, dado que no hay restricciones en los tipos de servicios que el Estado puede contratar por ese medio, muchos de los trabajadores independientes se incorporan a la administración pública nacional entre 1995 y 2005. La mayoría de ellos no fueron contratados como consultores a tiempo parcial, sino asignados a tareas administrativas como trabajadores por tiempo completo. Aquellos contratados como consultores a tiempo parcial representan una minoría dentro de los signatarios de contratos de locación de servicios: 14% del total de contratados en 2002. Por el contrario, los trabajadores independientes contratados para realizar tareas administrativas representan 64% (ONEP, 2003). Sólo la mitad de ellos tiene el nivel de educación requerido para realizar esas actividades: 54% ha terminado el secundario. Más de un cuarto (27,4%) tiene un título universitario, es decir que se encuentran sobre calificados para las tareas. Respecto del nivel de ingresos, la mitad de ellos están registrados en la categoría más baja del monotributo. La otra mitad se encuentra en la segunda categoría más baja. (ONEP, 2005). Los datos empíricos muestran que hasta 2002, la mayoría de los trabajadores independientes trabajando en el sector público como prestadores individuales de servicios, y registrados en las categorías más bajas del monotributo, se encontraban en una relación de dependencia económica dado que el Estado era su principal o único empleador.

4. Límites a la subcontratación: la recalificación de trabajadores autónomos

En 1999, la ley 25.164¹³, denominada “marco de regulación del empleo público nacional”, instituye en su artículo 9 un nuevo tipo de contractualización por tiempo determinado. Esta nueva ley, a través del decreto de reglamentación¹⁴, intentaba limitar el uso extensivo de los contratos de locación de servicio, creando un nuevo tipo de contrato flexible: contrato por tiempo determinado como asalariado de planta transitoria. Según esta nueva regulación, los trabajadores contratados como asalariados por tiempo determinado incluidos en la planta transitoria se encuentran más protegidos que los trabajadores independientes signatarios de un contrato de locación de servicios, aunque menos protegidos que un trabajador asalariado de planta permanente. Ambos

¹³ Ley 25.164 (B.O. 08/10/1999).

¹⁴ Decreto 1421/02

estos estatutos (trabajador independiente contratado y asalariado de planta transitoria) se encuentran inscriptos en un régimen de despido simplificado, ya que el Estado no necesita justificar la interrupción del contrato o pagar indemnizaciones en el momento de la ruptura de la relación laboral. Sin embargo, los asalariados de planta transitoria tienen derecho a las protecciones sociales asociadas al estatuto de asalariado.

La reducción de los contratados a través de la firma de contratos de locación de servicios no se hace efectiva hasta 2005. En ese momento, el decreto 707/05¹⁵ establece la obligación de cambio de régimen para aquellos trabajadores independientes signatarios de contratos de locación de servicios que realizaran tareas administrativas y percibieran ingresos bajos. La contratación bajo contratos de locación de servicios de ese tipo de trabajadores queda, a partir de ese momento, prohibida. Por consiguiente, los trabajadores autónomos contratados para realizar tareas administrativas solo pueden ser contratados como asalariados de planta transitoria. Adicionalmente, el decreto establece que todos los signatarios de contratos de locación de servicios que ganen menos de 1,512\$ por mes, por tiempo completo, es decir aquellos que se encuentran en la segunda categoría más baja del monotributo, tienen que firmar un contrato por tiempo determinado como trabajadores asalariados de planta transitoria.

Con ese nuevo decreto presidencial, el Estado intenta minimizar las consecuencias negativas del uso extensivo (o incluso excesivo) que se hizo de los contratos de locación de servicios en la administración pública. El Estado determina en ese momento que esos prestadores de servicios independientes se encuentran en una posición muy precaria. Primero, debido al hecho de que se encuentran en una relación independiente dependiente respecto al Estado, que es en la mayoría de los casos el principal o único empleador. Segundo, porque los bajos ingresos no permiten a los trabajadores independientes signatarios de contratos de locación de servicios poder asumir los riesgos inherentes a su estatuto. El nivel bajo de ingresos aparece acá como el factor que explica la posición precaria de los trabajadores independientes en el mercado de trabajo.

Los datos muestran que después de 2005, la mayoría de los trabajadores que estaban contratados como prestadores de servicios a partir de la firma de un contrato de locación de servicios, pasaron a formar parte de la planta transitoria. Durante 2005, el número de signatarios de contratos de locación de servicios se reduce a la mitad y el

¹⁵ Decreto 707/05 (B.O. 23/06/2005).

número de asalariados de la planta transitoria se triplica. Los signatarios de contratos de locación de servicios eran 12.987 en enero de ese año, y 8.016 en diciembre. Los asalariados de planta transitoria eran 1.857 en enero, y 6.505 al final de ese año. La diferencia entre aquellos trabajando bajo las dos formas contractuales crece durante los años. En 2007, los signatarios de contratos de locación de servicios son 4.485 y los asalariados de la planta transitoria 19.480 (ONEP, 2008).

Si bien ambos tipos de contrato tienen una duración determinada, y no tienen derecho a indemnizaciones en caso de interrupción, no proveen igual seguridad en términos de estabilidad del empleo. En términos de la duración del contrato, los contratos por tiempo determinado de planta transitoria tenían mayor estabilidad que los contratos de locación de servicios. Según los datos provistos por la ONEP, en 2007, el número de contratos de locación de servicios de un año de duración representaba 62,8%, y los que tenían una duración de 6 meses y menos, o tres meses y menos representaban 29% y 10,5% respectivamente (ONEP, 2007, 2008). Los contratos de planta permanente de un año de duración representaban 78,8% y los de 6 meses a un año 12,5%, y los contratos de menos de 6 meses, 9%. Observamos entonces una tendencia opuesta entre los dos tipos de contratos durante ese período. Los contratos de locación de servicios tienen a tener duraciones menores a 6 meses, mientras que los contratados en planta permanente tienen a tener duraciones mayores. Aquellos entre 6 meses y un año representan 91,3% del total de contratos de planta transitoria en 2007 (ONEP, 2007, 2008).

Para los trabajadores independientes de bajos ingresos, la obligación de cambiar de estatuto y convertirse en asalariados de planta transitoria implica mayores niveles de protección social. Si bien firman un contrato por un tiempo no mayor a un año, que puede o no ser extendido por otro año, tienen acceso al conjunto de protecciones sociales: obra social, jubilación, asignaciones familiares, seguro por riesgos de trabajo, seguro de desempleo. Más aún, al convertirse en salariables se ven liberados de tener que afrontar el riesgo empresarial asociado a la posición de subcontratados.

La nueva regulación fue parcialmente exitosa en la corrección del uso extendido de los contratos de locación de servicios en la administración pública nacional al obligar el cambio de estatuto de los trabajadores independientes de bajos ingresos. Sin embargo, la mayoría de los trabajadores independientes que tienen como principal

dador de trabajo al Estado, o como único cliente, y cuyo ingreso es a penas mayor que el límite establecido por la regulación siguen permaneciendo en una precaria condición dada la dependencia económica que tienen con el Estado. Esto significa que tienen que asumir el riesgo empresarial y no tienen garantizado el acceso a la seguridad social dado que no pueden realizar regularmente las contribuciones. Es decir que esta regulación correctiva se limitó a proteger a los más vulnerables sin problematizar las consecuencias de la dependencia económica específicamente en el caso de los trabajadores autónomos de bajos ingresos.

Conclusión

El análisis de la evolución de la regulación relativa a la contratación de trabajadores independientes en la administración pública introduce cuestiones similares a las que se presentarían en el momento de creación de la categoría en 1955. ¿Es necesario poseer capital para realizar actividades en calidad de trabajador autónomo? ¿Existe un mínimo de capital requerido como necesario para poder asumir el riesgo empresarial y contribuir regularmente al sistema de seguridad social como trabajador independiente?

En 1955, el Congreso dio una respuesta vaga a estas cuestiones dado que la independencia económica no era considerada como un criterio de definición de la categoría trabajador autónomo. Sin embargo, en el debate de la ley que legaliza este estatuto laboral, los tres tipos ideales de trabajadores autónomos se distinguían por el tipo de capital que poseían. Como la ausencia de capital hace imposible el ejercicio de la autonomía jurídica, el Estado crea –en ese momento- un sistema de préstamos para el inicio de una actividad independiente. Si bien este sistema está vigente durante poco tiempo, esto marca la importancia del capital a la hora de asumir los riesgos relativos al trabajo independiente.

Cuando el régimen del monotributo surge en 1998, la cuestión del capital necesario para realizar una actividad como trabajador autónomo vuelve a aparecer. Sin embargo, esta cuestión queda totalmente opacada por el límite de ingresos establecidos para las categorías inferiores, y por el despliegue de categorías *ad hoc* que se

incorporan. Entre ellas podemos citar el monotributo eventual, el monotributo social, et monotributo rural, etc.

Entre 1998 y 2006, la mayoría de los trabajadores independientes se encuentran en la categorías más baja del régimen del monotributo. Los datos disponibles sugieren que los trabajadores inscriptos en la categoría más bajas tienen muy poca capacidad contributiva (Salim & D'Angela, 2006a). Sin embargo, el fisco considera que \$12.000 anuales es un ingreso suficiente para poder asumir los riesgos propios a las actividades independientes.

Sin embargo, en 2005, el Estado considera que los trabajadores independientes que se encuentran contratados como trabajadores a tiempo completo por la administración pública, que tienen bajos ingresos, deben cambiar de estatuto porque no se encuentran en condiciones de asumir su posición de trabajadores autónomos. Acá la pregunta respecto del capital mínimo necesario es respondida de manera diferente. El Estado fija un ingreso mínimo para los trabajadores autónomos que prestan servicios a la administración pública. Pero este ingreso mínimo es mayor que el que se aplica al sector privado. Según la regulación de la prestación de servicios individuales de la administración pública, todos aquellos que ganan menos de \$1.512 mensuales tienen que pasar a la planta transitoria como asalariados. La línea que divide a aquellos capaces de asumir una actividad como trabajadores independientes y aquellos que no pueden hacerlo fue fijada en \$2.264 mensuales en 2006, y en \$ 3.041 en 2008. Sin embargo, si bien esos montos triplicaban el salario mínimo para cada momento, eran considerados como insuficientes para poder asumir los riesgos propios a la actividad de trabajador independiente. O lo que es más exacto, inapropiados para asumir las consecuencias de la dependencia económica respecto del Estado en condiciones de autonomía jurídica.

Con el objeto de reducir la situación precaria producida por el uso intensivo de la categoría trabajar autónomo en la administración pública, muchos trabajadores independientes pasan a ser asalariados sin seguridad del empleo. Sin embargo esa decisión política –que reconoce el bajo nivel de ingresos como un factor que dificulta el ejercicio de una actividad como trabajador independiente-, no cuestiona el problema mayor de la dependencia económica que caracteriza a esos trabajadores.

La dependencia económica no es una mera cuestión de nivel de ingresos. El análisis del caso de los contratados a través de contratos de locación de servicios marca la contradicción fundamental de la categoría de trabajador dependiente independiente. La combinación de independencia formal –estar registrado como trabajador autónomo– y la dependencia económica respecto de un dador de trabajo no puede dar lugar a un estatuto laboral consistente. Esas características producen un estatuto ambiguo bajo el cual el trabajador independiente tiene que asumir todos los riesgos relativos a la relación contractual. Este estatuto permite que los empleadores (transformados en “clientes”) transfieran a los trabajadores independientes todos los riesgos relativos a la actividad. Por consiguiente, la legalización de esa categoría ambigua produce la institucionalización de distintas formas de precariedad laboral. Más aún, desde que el estatuto de trabajador independiente dependiente se transforma en un estatuto legal, ha sido socialmente legitimado.

Bibliografía

- Beccaria, L., J. Carpio & A. Orsatti (1999) “Argentina: informalidad laboral en el nuevo modelo económico”, in Carpio, J., E. Klein & I. Novacovsky (dir.) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Siempro/OIT/FCE.
- Celis Ospina, J-C. (coord.) (2012) *La subcontratación laboral en América Latina: Miradas multidimensionales*. Medellín, Escuela Nacional Sindical.
- De la Garza Toledo, E. (2012) “La subcontratación y la acumulación de capital en el nivel global”, in Celis Ospina, J-C. (coord.) *La subcontratación laboral en América Latina: Miradas multidimensionales*. Medellín, Escuela Nacional Sindical.
- Del Bono, A. (2010), “Gestión global y uso local de la fuerza de trabajo: tendencias hacia la precarización laboral en call centers exportadores de servicios”, en DEL BONO, A. Y G. QUARANTA, *Convivir con la incertidumbre. Aproximaciones a la flexibilización y precarización del trabajo en la Argentina*. Buenos Aires, CICCUS/CEIL-PIETTE, p. 117-142.
- Echeverría Tortello, M. (2010) *La historia inconclusa de la subcontratación y el relato de los trabajadores*. Santiago de Chile, División de Estudios. Dirección del Trabajo.
- Echeverría, M & D. López (2004) *Flexibilidad laboral en Chile: las empresas y las personas*. Santiago de Chile, Departamento de Estudios. Dirección del Trabajo.
- EIRO (European Industrial Relations Observatory). *Economically Dependent Workers: Employment Law and Industrial Relations*. Dublin, EIRO, 2002.
- Flier P. (2000) “El desarrollo de la seguridad social en Argentina : los seguros sociales. Del modelo ideal al posible”, in Panettieri (J.) (éd), *Argentina : trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires, Eudeba.
- Fudge, J. (2003) “Labour Protection for Self-Employed Workers”, *Just Labour*, 3: 36-45.
- ILO. *The Scope of the Employment Relationship: Report V. International Labour Conference, 91st Session*. Geneva: ILO, 2003.

- Isuani, E. (1985) *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Leiva Gómez, S. (2009) “La subcontratación en la minería en Chile: elementos teóricos para el análisis”, *Polis*, 24, consultado el 25 de marzo de 2013. URL: <http://polis.revues.org/1540>
- Morin, M-L. (2005) “El derecho del trabajo ante los nuevos modos de organización de la empresa”, *Revista Internacional del Trabajo*, 124 (1): 5-30.
- Müehlberger U. & Bertolini, S. (2008) “The Organizational Governance of Work Relationships Between Employment and Self-Employment”, *Socio-Economic Review*, núm. 6, pp. 449-472.
- Müehlberger, U. (2007) *Dependent Self-Employment: Workers on the Border between Employment and Self Employment*. UK: Palgrave Macmillan.
- Poblete, L. (2008a) *De la gestion de l'autonomie. Parcours de travailleurs autonomes argentins dans les années 90*. Tesis de doctorado en Sociología: École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) París, Francia. Publicada en línea por el CCSD-CNRS (Centre pour la communication scientifique directe- Centre National de la Recherche Scientifique) [Http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00407491/fr/](http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00407491/fr/)
- Poblete, L. (2008b) “De la pauvreté stable à l'instabilité dans la pauvreté. Le cas des « travailleurs autonomes » des régions vitivinicoles de l'Argentine (1995-1999) ”, *Études Rurales*, 181: 61-73.
- Poblete, L. (2011) “El colectivo como vía de acceso al trabajo. El caso de los trabajadores vitícolas de Mendoza, Argentina (1995-2010)”, *Sociedade e Cultura. Número monográfico : “Associativismo, profissões e Identidade”*, 14 (2): 41-51.
- Poblete, L. (2013) “Subcontratados por el Estado. Trabajadores autónomos de la administración pública argentina (2002-2007)”, *Trabajo y Sociedad*, 21, julio (en prensa)
- Robson, Martin T. (2003) “Does Stricter Employment Protection Legislation Promote Self-employment? ” *Small Business Economics*, 21: 309-319.
- Román, C., Congregado, E. & J-M. Millán (2009) “Dependent Self-Employment as a Way to Evade Employment Protection Legislation”, *Small Business Economics*, DOI 10.1007/s11187-00909241-3.
- Salim, J. A. & W. D'angela (2006a) *Evolución de los Regímenes Simplificados para Pequeños Contribuyentes en la República Argentina*. Buenos Aires: AFIP.
- Salim, J. A. & W. D'angela (2006b) *Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes – Monotributo*. Buenos Aires: AFIP.
- Schulze Buschoff, K. & C. Schmidt (2009) “Adapting Labour Law and Social Security to the Needs of the ‘New Self-Employed’—Comparing the UK, Germany and the Netherlands”, *Journal of European Social Policy*, 19 (2): 147-159.
- Supiot, A. (éd.) (1999) *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*. Paris, Flammarion.
- Torrado, S. (1994) *Estructura social de la Argentina, 1945-1983*. Buenos Aires, Ediciones de La Flor.
- Torre, J-C. & Pastoriza, E. (2002) “La democratización del bienestar”, in Torre (J-C.) (éd) *Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

ONEP (Oficina Nacional del Empleo Público)

- Algunas Características Significativas de las Personas Contratadas por la Administración Pública Nacional bajo el Régimen del Decreto n° 1184/01(2002 - 2008)
- Algunas Características Significativas de las Personas Contratadas por la Administración Pública Nacional bajo el Régimen del Decreto n° 1421/02 (2003 - 2008)
- Algunas Características Significativas de contratos de servicios personales celebrados con la Administración Pública Nacional durante el año 2002, bajo el Régimen del Decreto n° 1184/01 (mayo 2003)