Políticas Públicas

PARA FORMAS ATÍPICAS DE TRABAJO

Por Grupo de Trabajo - Jefatura de Gabinete / Artículo de Álvaro Orsatti

En los meses de septiembre/diciembre del 2002, en la Jefatura de Gabinete de Ministros se constituyó un grupo de trabajo encargado de efectuar una investigación exploratoria sobre algunas formas atípicas de trabajo, con vistas a delinear propuestas preliminares de políticas públicas integrales'.

El Proyecto partía del diagnóstico de que en los últimos años, en Argentina, una de las manifestaciones más destacadas en el campo productivo y sociolaboral es la aparición o profundización de formas atípicas de trabajo, en el sentido de que se apartan de los paradigmas tanto del empleo asalariado "normal" como del empleo independiente tradicional (cuentapropismo no marginal).

La mayor parte de estas formas no son nuevas, sino que resultan resignificadas en el nuevo escenario productivo y social. Solo una parte de ellas tienen características informales, en el sentido de la definición clásica que pone el acento en la escasa productividad de la unidad económica en la que trabajan las personas, derivando en situaciones que no permiten la acumulación económica y sólo alcanzan a proveer ingresos en el límite de la subsistencia.

El elemento común es la desprotección social, en el sentido de la inexistencia de los rasgos que caracterizan a las ocupaciones plenas, tanto asalariadas como no asalariadas: condiciones razonables de trabajo, cobertura por el sistema previsional y de salud, estabilidad contractual y de la demanda, relaciones laborales o con las autoridades públicas adecuadas, organización colectiva protectora de abusos de los gobiernos o de otros particulares,

Las formas atípicas de trabajo se vinculan con una variedad de demandas productivas:

→ en su versión más simple, se identifican con la autogeneración de mecanismos de sobrevivencia de sectores empobrecidos de la población.
→ en un segundo plano, se vinculan con estrategias productivas que pueden caracterizarse como "pequeña producción", algunas en condiciones de informalidad;
→ otras son parte de emprendimientos basados en un componente solidario, que por ello son encuadrables en los denominados "sector social" y "tercer sector" de la economía;
→ un grupo específico es el resultado de políticas sociales y laborales de emergencia, por lo que pueden considerarse ocupaciones "paraestatales", conceptualizables dentro de la categoría de "trabajo socialmente útil".
→ finalmente, algunas son directamente parte de estrategias empresariales desde unidades de la economía formal, ya sea como renovación de formas organizativas anteriores (en la producción y comercialización), o en busca de "cuasirentas" de rápida concreción, vinculadas a nuevos nichos.

Este nuevo panorama laboral trae consecuencias en al menos cinco dimensiones:

→ pone a prueba los ordenamientos jurídico-institucionales encargados de regular algunos aspectos de estas formas productivas y, cuando es el caso, las relaciones laborales involucradas.
→ aumenta la falta de cobertura de la seguridad social.
→ agrava los riesgos laborales en campos como la salud y seguridad en el trabajo.
→ provoca desajustes e insuficiencias en las políticas focalizadas en lo laboral y social.
→ cuestiona metodologías de cuantificación estadística de grupos poblacionales en riesgo, definidos a través de su inserción laboral.

Las formas laborales atípicas también introducen problemáticas vinculadas a los denominados "sector social de la economía" (cooperativas, mutuales, otras formas asociativas) y "tercer sector de la economía" (ongs y fundaciones con base en el trabajo voluntario), ambas fundamentadas en el componente solidario, en el sentido de la presentación efectos colaterales vinculados con el potencial de fraude laboral que traen consigo, por un aprovechamiento espúreo del modelo original.

El proyecto se concentró en cinco formas laborales': feriantes públicos, en la calle o internados, talleristas textiles de vestido, recogedores de basura, participantes permanentes de los clubes de trueque, motoqueros -en pequeñas agencias de motomensajería y en pequeños comercios familiares, en relación al servicio de "delivery"-.

Para ello, se efectuaron encuestas a personas representativas de estas ocupaciones, tendientes a obtener un diagnóstico ajustado sobre su forma de operación económica, organización, problemas y necesidades.

El Proyecto permitió determinar las virtudes intrínsecas a estas formas atípicas de producción y trabajo, reconociéndolas en toda la dimensión que tienen, según el caso, como estrategias de sobrevivencia, de producción en pequeña escala, y de "primer trabajo" (en el caso de los motoqueros), con potencialidad para convertirse en integrantes del más vasto universo de la economía social, o la pequeña producción privada articulada con la economía formal, y de versiones renovadas de la organización colectiva.

Paralelamente, también quedó en evidencia el conjunto de problemas que presentan es-

tas formas atípicas en su actual operatoria, nuevamente según el caso: a) desvirtuación del modelo original, por la presencia destacada de actores provenientes de la economía formal; b) subordinación económica respecto de demandantes y proveedores; c) inestabilidad en el flujo de ingresos; d) déficit de financiamiento formal; e) dificultades para la acumulación; f) fuerte exposición al pedido de aportes ilegales (por parte de mafias privadas, policías y los propios inspectores municipales); g) inadecuadas condiciones sanitarias para los trabajadores y los vecinos; h) falta de cumplimiento de obligaciones tributarias; i) mala calidad de la producción; j) déficits de organización colectiva; k) presencia de trabajo infantil; l) excesiva duración de la jornada.

Buena parte de estos inconvenientes están vinculados con la debilidad, o directamente la falta de políticas regulatorias desde el Estado, motivado por una combinación de factores: la dificultad para tomar nota de fenómenos tan dinámicos, la brecha entre los ingresos presupuestarios disponibles y necesarios, e incluso la creciente degradación de la función pública por parte de algunos de sus agentes.

Al respecto, las dos formas más nuevas, cartoneros y troquistas, son ejemplos que se ubican en los extremos del continuo de vocación y capacidad de los poderes públicos para encontrar los términos de una nueva regulación. En el caso de los cartoneros, el enfoque adoptado desde fines del 2002 por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires plantea un paquete de propuestas que van claramente en la buena dirección, con base en el otorgamiento de estatus de actividad económica productiva a la recolección de basura. En el caso de los clubes de trueque, se verifica la situación inversa, en cuanto a una también evidente incapacidad para ayudar a reencauzarlos, cuando comenzaron a distorsionarse los objetivos originales.

A los efectos de presentar algunas propuestas preliminares, el proyecto colocó al conjunto de problemas en el contexto de diversos enfoques de políticas públicas desde distintas disciplinas, los cuales se consideró que aportan al objetivo de un sistema integral aplicable a estas formas atípicas.

→ las políticas metropolitanas denominadas "realistas", que consideran explícitamente la dimensión laboral en su área territorial de ingerencia.

→ las políticas de uso del espacio público en grandes ciudades (en este caso, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

→ las políticas de cooperación y asociación productiva, como instancia superadora de la pequeña producción privada individualista.

→ las políticas en relación a la informalidad productiva, tanto en relación a las unidades económicas familiares -cuentapropistas y sus familiares- como a las microempresas de baja productividad.

→ las políticas hacia la precariedad y el no registro de los trabajadores asalariados, incluyendo las manifestaciones que actúan cometiendo fraude laboral mediante el disimulo de relaciones laborales de dependencia en las que aparecen como autónomas.

→ las políticas de creación de un derecho administrativo laboral que, por fuera del derecho laboral, de todas maneras proporcione a los trabajadores, mediante una cierta formalización jurídica.

→ las políticas de coordinación interministerial e intergobierno (entre el nivel nacional, provincial y local).

Sobre este base, las propuestas delinean un renovación del marco institucional regulatorio y propugnan una intervención integral desde diferentes áreas de gobierno, para ajustar su accionar a los requerimientos y particularidades de las formas bajo análisis, aplicando como principio básico el estímulo a las formas que se desarrollan sin mayores distorsiones respecto del paradigma inicial, van en dirección a establecer adecuadas cadenas de valor con otras unidades económicas, y propenden a relaciones de cooperación y asociación entre sus miembros. A la inversa, en este enfoque se mantiene y potencia la regulación dirigida a atacar formas de participación de capitales externos a estas formas, que derivan en el uso fraudulento de mano de obra dependiente disimulada y en el establecimiento de relaciones de subordinación abusivas.

Algunas de las propuestas, a su vez atentas a las expresiones de los propios entrevistados, incluyen: 1. el direccionamiento de un porcentaje de las contraprestaciones del Programa Jefes/as de Hogar Desocupados hacia estas actividades productivas; 2. la creación de una microbanca social; 3. la promoción de cadenas de valor sin subordinaciones basadas en el aprovechamiento de la diferencia de poder relativo; 3. el desarrollo de criterios, mediante intercambios entre los tres niveles de gobierno, para la creación de nuevas normas administrativas a nivel de las grandes ciudades; 4. la redefinición de la tarea inspectiva, diferenciando funciones pedagógicas/preventivas y punitivas, según el caso concreto bajo análisis, siguiendo los parámetros generales antes mencionados; 5. la promoción simultánea (y no cooptativa) de formas asociativas de producción y de organización colectiva de los trabajadores ocupados en estas formas, siguiendo el enfoque que corresponda mejor a sus intereses (cooperativas, mutuales, sociedades laborales, asociaciones civiles, sindicatos); 6. la oferta de actividades de capacitación productiva, como nuevo capítulo de la formación profesional, basada regularmente en los saberes de los trabajadores y empresas formales; 7. el establecimiento de cánones ajustados a la situación de los productores y vendedores (también dirigido a contrarrestar el pago ilegal).

Finalmente, se considera que este proyecto podría aportar a emprendimientos más ambiciosos, referidos directamente a la promoción de políticas públicas integrales para la pequeña producción y la economía social en su conjunto, mediante una reestructuración de la actual institucionalidad (INAES, Secretaría de Pymes, FONCAP, programas sociales y de empleo en los respectivos Ministerios) no con el objetivo de construir una "economía alternativa", sino de acrecentar los potencialmente fecundos intercambios que podrían darse entre unidades económicas de distinto tamaño y productividad, en términos de generación de empleo y de democratización del poder económico.

[1] El Grupo se integró por funcionarios provenientes de tres áreas de gobierno: la Vicejefatura de Gabinete (Eduardo Chávez Molina, Rubén Gilardi, Pablo Gutiérrez), el SIEMPRO (Irene Novakovsky, Alvaro Orsatti, Isidro Adúriz) y la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete, en el ámbito de la Unidad de Análisis Sociopolítica (Julio Godio, Juan Carlos Herrera, Matías Godio). En algunas actividades, el proyecto Políticas Públicas para Formas Atípicas de Trabajo se articuló con el que paralelamente trabajaba sobre la problemática social desde la propia Vicejefatura y se contó con apoyo institucional de Observatorio Social. Esta nota presenta un breve resumen sobre los objetivos y resultados alcanzados, respecto de los cuales aún se está preparando el informe definitivo. El informe fue redactado por Alvaro Orsatti

[2] También se exploró una sexta forma, el trabajo sexual, que no ha sido aquí incorporado.