

LOS ESTUDIOS SOBRE EMPLEO PRECARIO EN ARGENTINA (1985 - 1987)

Alvaro Orsatti*

Esta nota presenta una serie de antecedentes sobre los estudios recientemente desarrollados en Argentina por el sector público y la OIT sobre la temática del empleo precario. En una primera sección se detallan las actividades efectuadas, para luego pormenorizar algunos aspectos conceptuales¹.

Las actividades del CIAT - OIT, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social e INDEC

Durante 1985-87 se desarrolló en Argentina un programa de trabajo conjunto entre la OIT y el gobierno encaminado a analizar y difundir la problemática del empleo asalariado socialmente desprotegido. En este sentido las actividades pueden encuadrarse dentro del debate que se viene desarrollando actualmente sobre la flexibilidad del mercado de trabajo, y más en general sobre la desregulación. En este caso particular, desde el punto de vista de la administración del trabajo.

Las instituciones intervinientes han sido: el Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT), la OIT (con sede en Lima) y la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, inicialmente representada por la Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo (durante la dirección de Silvio Feldman) y luego, directamente por la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social. También colaboró el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Las actividades desarrolladas han sido las siguientes:
1) Reunión técnica sobre Administración del Trabajo y Caracterización del Empleo (agosto 1985); 2) Seminario Nacional Tripartito sobre Empleo Clandestino y Administración del Trabajo (mayo 1986); 3) Dos Seminarios sectoriales sobre empleo clandestino: industria del calzado e industria del vestido (noviembre 1986); 4) El Seminario sobre trabajadores socialmente desprotegidos (agosto 1987).

Como material de apoyo a estas reuniones, se elaboraron una variedad de documentos, tanto en la línea de diagnósticos como en la de tratamientos jurídicos.²

Esta actividad también dio origen a la presentación de un informe metodológico al Seminario Multidisciplinario sobre Estudios e Investigaciones sobre CYMAT en Argentina (PIACT - OIT, Dirección Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, M. de Trabajo y CEIL - CONICET; diciembre 1985); de un documento al Seminario de Economía no registrada (INDEC, CIET/OEA y Banco Central, julio 1986); y a dos artículos de divulgación sobre resultados de los seminarios.³

El apoyo del INDEC a esta línea de trabajo, a solicitud de la Secretaría de Trabajo y el CIAT - OIT, ha incluido: 1) el agregado de un formulario especial a la onda de la Encuesta Permanente de Hogares, de mayo 1985, denominado Encuesta sobre Beneficios Sociales; 2) el suministro de tabulados inéditos de la EPH para distintos años, que fueron utilizados en los documentos estadísticos; 3) la co-autoría de dos de los documentos que surgieron del proyecto. También se ha colaborado con el CIDES-OEA en la redacción de informes ligados a esta temática, presentados a dos seminarios del INDEC.⁴

Las definiciones en juego

El campo de análisis del empleo precario no tiene una delimitación precisa, lo que se ha reflejado en una variedad de definiciones utilizadas por la literatura sobre el tema, incluyendo la propia OIT y las que surgieron de esta línea de trabajo en Argentina.

*Asesor del Proyecto "Investigación sobre Pobreza en Argentina".

¹ Se agradecen las sugerencias del consultor del CIAT - OIT: Pedro Galín.

² Sólo han sido publicados por los organizadores los documentos de la primera reunión (CIAT - OIT y Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, 1986); en otros medios se han editado también los dos informes elaborados para la segunda (Capon Filas, 1986; Orsatti, 1986), y uno correspondiente a la última (Goldín, 1987). Los otros documentos: Cortés (1986); Carroll Zárraga y Plasencia (1986); Etala (1986); Ackerman (1986); y Orsatti, Beccaria, Carri, Espinosa y Welti (1987).

³ Los artículos son: INDEC, Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo y CIAT - OIT (1987); Codina, Galín, Capon Filas, y Orsatti (1986); Orsatti (1986); Enfoques de Seguridad Social (1986).

⁴ Beccaria y Orsatti (1987), presentado al Seminario INDEC - CELADE CENEP "Los Censos del 90 Características Económicas de la Población" (octubre 1986) y Beccaria y Orsatti (1987), presentado al Seminario de Economía no registrada antes mencionado.

En el caso de la OIT, desde mediados de los años ochenta se han ido tomando posiciones sobre el crecimiento de empleo en situación anormal: "so pretexto de una mayor flexibilidad, se ha extendido en forma considerable el recurso al trabajo temporal de una forma u otra, incluidas, por ejemplo, las prácticas de las agencias de trabajo temporal, los contratos de corto plazo, arreglos de trabajo a tiempo parcial, subcontrata y trabajo clandestino, así como otros diferentes arreglos similares de trabajo empleados principalmente en los países en desarrollo", lo que "ha traído un elemento de mayor inestabilidad y una falta de protección adecuada".

Una enumeración similar se presenta en otro texto, donde se considera "tipos de actividad económica en que es particularmente difícil aplicar medidas de protección social normales" al trabajo temporario u ocasional, el trabajo estacional, el trabajo por contrata, el trabajo a domicilio y el trabajo clandestino no declarado.

Dada la multiformidad del fenómeno, la OIT recomendó realizar estudios orientados a trazar el camino para la adopción de nuevas formas internacionales que abarquen las distintas modalidades de trabajo precario. Un objeto de "alta complejidad" que requiere "varios años de investigación previos", etapa en la que actualmente se encuentra.

Galín (1986), de donde se tomaron estas citas (correspondientes a los documentos de 1984), señala al menos tres líneas en que hubo iniciativas de la OIT: 1) empleo ilegal; 2) empleo con contratos por tiempo indeterminado; 3) empleo obtenido por agencias de trabajo temporario. El primer elemento fue discutido en las Conferencias 69a. y 70a. (1983-84), utilizando inicialmente el término "empleo irregular". En la última, se aprobaron también disposiciones específicas en la Recomendación sobre Políticas de Empleo, modificatorias del texto original de 1964, que no incluía alusiones a esta figura. Ahora se pasa a definir al empleo ilegal como aquél que "no satisface las exigencias de las leyes, reglamentos y prácticas nacionales".

Se aclara que el empleo ilegal tampoco debe ser confundido con el sector "no estructurado" o informal, ya que se considera elemento característico de éste al trabajo independiente y al familiar, en el marco de una definición general de sus actividades como aquellas "realizadas al margen de las estructuras económicas institucionalizadas".

La Recomendación establece que se deben adoptar medidas para combatir el empleo ilegal, siendo la inspección el instrumento específico.

La segunda perspectiva fue tratada en 1982 en el Convenio 158 sobre terminación de la relación de trabajo (Recomendación 164). En él se prevén garantías adecuadas contra el recurso a contratos de trabajo de duración determinada. Al respecto se recomienda la adopción de medidas preventivas contra el fraude que pretende eludir las normas de protección de los trabajadores. Para ello se propone fijar la restricción de que sólo se acepten contratos de este tipo

cuando exista imposibilidad de hacerlo en forma indeterminada.

Por último, se está discutiendo actualmente con bastante intensidad el tratamiento a dar a las agencias de trabajo temporario, como posibles vehículos de precarización de empleo. El Convenio 96 de 1949, sobre agencias retribuidas de colocación, establecía su supresión progresiva cuando tienen fines lucrativos, pero no hacía mención explícita a este tipo específico, que en la práctica se desarrolló sólo con posterioridad. En 1965, ante una consulta sueca, el Director General asimiló esta situación en la regla general del Convenio. Pero en 1973 el jefe de normas internacionales de la OIT opinó que tales agencias privadas podían tener un papel útil. Especialmente mientras el servicio público no esté aún en condiciones de cumplir con tales funciones para todas las categorías de trabajadores y todos los tipos de empleo. Recuerda luego que el propio Convenio preveía excepciones al régimen general, autorizando agencias privadas.⁵

Sin embargo, una resolución de la OIT de 1983, con aplicación en la industria de la construcción, parece interpretar que el Convenio es aplicable a las agencias de trabajo temporario.

Posteriormente, la Memoria del Director General de la OIT a la 72ª Conferencia (1986) consideró a "los trabajadores no protegidos socialmente" como una de las categorías prioritarias dada su vulnerabilidad. A continuación enfatizó la necesidad de aumentar la protección de la legislación laboral y seguridad social, para prevenir los abusos más intolerables. "Aunque una reglamentación completa engendraría un caos administrativo, por lo que no es aconsejable, será necesario fomentar ciertos criterios éticos mediante una acción adecuada de las actividades públicas en los casos más graves de infracción de la ley, de un modo más general, gracias a alguna forma flexible e ingeniosa de inspección del trabajo rudimentario".

Galín (1986) también ha propuesto una definición de trabajo precario por oposición al trabajo en sus formas típicas o normales, con lo que aquél se caracterizaría por el alejamiento de algunos de los rasgos de éste: que sea ejercido en lugar único; que el asalariado esté ligado también a un empleador único; y protegido por la legislación o la negociación colectiva. El universo del empleo precario comprendería entonces al trabajo clandestino, la subcontratación, contratos de corto plazo, las prácticas de las agencias

⁵ Con ciertas garantías y condiciones: que se refiriera a categorías de personas definidas de manera precisa, cuya colocación no pueda efectuarse de manera satisfactoria por el servicio público de empleo; que haya previamente una consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores; que queden sujetas a la vigilancia de autoridad competente, quién les otorga licencia anual renovable a discreción, y fija las retribuciones y gastos de la agencia.

de trabajo temporal, y otros arreglos similares. Cordova (1985), utilizando la figura del trabajo atípico, ha identificado nueve formas principales: el temporario, otras formas de subcontratación, préstamo de trabajadores entre empresas, trabajo a tiempo parcial, trabajo estacional, sucesión ininterrumpida de relaciones de trabajo a domicilio y trabajo clandestino. Agrega que este fenómeno se diferencia de formas anteriores en razón de que tiene el propósito explícito de "disminuir o eliminar las protecciones que el derecho laboral otorga a los que se realizan conforme al patrón tradicional".⁶

Durante el desarrollo de los estudios conceptuales y empíricos en Argentina, se fue coincidiendo en un esquema

que podría ser sintetizado mediante el siguiente cuadro, a comparar el perfil del empleo típico y precario, teniendo en cuenta distintos elementos de la relación laboral: grado de protección por las normas emergentes de la legislación laboral, las Convenciones Colectivas y la Seguridad Social, al tipo de trabajo y empleador.

NOTA:

El proyecto I.P.A. ha considerado estos antecedentes para el tratamiento del bloque sobre características laborales del jefe en las encuestas a hogares que efectuará en 1988.

Variables	Trabajo normal o típico	Trabajo anormal o precario
Número de empleadores	Uno	Más de uno o no fácilmente identificable.
Lugar de prestación	En el domicilio del empleador	Fuera del domicilio del empleador
Cobertura de la Seguridad Social y del Derecho del Trabajo	Aporte al Sistema Previsional y Obras Sociales. (del trabajador y del empleador) Percepción de Vacaciones, Aguinaldo, Asignaciones Familiares, otros adicionales de Convenio.	Falta de aportes y/o percepción de los componentes de la remuneración.
Tipo de relación laboral	De tiempo completo y plazo indeterminado.	De tiempo parcial, plazo fijo u obra determinada.
Monto del ingreso total horario.	Igual o superior al salario mínimo y al salario básico de convenio de su categoría.	Inferior al piso salarial que corresponde.

⁶ En alguno de los documentos elaborados para este programa en Argentina se han propuesto distintas versiones del empleo precario; cf. Etaja (1986), Ackerman (1986), Capon Filas (1986), Goldin (1987); en términos generales, se diferencia netamente al empleo clandestino del que se limita a incumplimientos legales o contractuales (evasión parcial y total: trabajo precario en sentido propio y trabajo precarizado).

BIBLIOGRAFIA CITADA

- 1 - ACKERMAN, Mario (1986): Administración del trabajo y empleo clandestino en la industria del calzado.
- 2 - BECCARIA, L. y ORSATTI, A. (1987): Actividad económica en microestablecimientos. (en: INDEC, Estudios 8: Los Censos del '90. Características económicas de la población).
- 3 - BECCARIA, L. y ORSATTI, A. (1987): Economía no registrada y empleo. El caso argentino. (en: INDEC, Estudios 9: Economía no Registrada).
- 4 - CAPON FILAS, Rodolfo (1986): Empleo clandestino: desafío a la sociedad (en Revista de Derecho del Trabajo, XLVI - A).
- 5 - CARROLL ZARRAGA, María Pía y PLASENCIA, M. Adela (1986): El trabajo clandestino en la industria del calzado (mimeo, CIAT - OIT).
- 6 - CIAT - OIT y Secretaría del Trabajo y Seguridad Social (1986): Empleo precario en la Argentina. El volumen contiene los artículos mencionados en las referencias 10, 12, 14, 16, 19, 20, 21, 25, 26.
- 7 - CODINA, F.; GALIN, P.; CAPON FILAS, R.; ORSATTI, A. (1987): Administración del trabajo y empleo no registrado (en: INDEC, Estudios 9, Economía no Registrada).
- 8 - CORDOVA, Efrén. (1985): Nuevas formas y aspectos de las relaciones de trabajo atípicas. (11º Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social; tomo I, Ponencias Generales, Caracas).
- 9 - CORTES, Rosalía (1986): El trabajo clandestino en la industria del vestido. (mimeo CIAT - OIT).
- 10 - DE DIEGO, Julián Arturo (1986): Administración del trabajo y precarización del empleo. (En referencia 6).
- 11 - Enfoques de Seguridad Social (1986): El empleo precario (suplemento especial. Enfoque número 8).
- 12 - ETALA, Carlos Alberto (1986): La precarización del empleo: caracterización y diversas manifestaciones. (En referencia 6).
- 13 - ETALA, Carlos Alberto (1986): Administración del trabajo y empleo clandestino en la industria del vestido (mimeo CIAT - OIT).
- 14 - FERNANDEZ MADRID, Juan Carlos (1986): Análisis de la jurisprudencia sobre precarización del empleo. (En referencia 6).
- 15 - GALIN, Pedro (1986): Asalariados, precarización y condiciones de trabajo. (Nueva Sociedad, 85).
- 16 - GALIN, Pedro (1986): Precarización, normas internacionales y servicios de empleo. (En referencia 6).
- 17 - GOLDIN, Adrián (1987): Trabajo precario y negociación colectiva (en: Legislación del Trabajo, 417, Set.).
- 18 - INDEC, CIAT - OIT, Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (1987): El análisis de la precariedad laboral a través de encuestas a hogares (Anales del Seminario Multidisciplinario sobre Estudios e Investigación sobre CYMAT en Argentina, vol III). Participaron el Departamento de Análisis, Desarrollo Temático, de la Dirección Encuestas Permanentes de Hogares, INDEC, la Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo, Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, y el CIAT - OIT.
- 19 - LOPEZ - MONIS, Carlos (1986): Normalización y patología de las relaciones laborales. (En referencia 6).
- 20 - NEFFA, Julio César (1986): Condiciones y medio ambiente de trabajo y remuneraciones de los trabajadores precarios. (En referencia 6).
- 21 - ORSATTI, Alvaro (1986): El empleo precario en Buenos Aires, 1974 - 83. (En referencia 6).
- 22 - ORSATTI, Alvaro (1986): Empleo clandestino en el Gran Buenos Aires. (En Factor Humano, 6).
- 23 - ORSATTI, Alvaro (1987): La flexibilidad del mercado de trabajo y precarización del empleo (Justicia Social, 2).
- 24 - ORSATTI, Alvaro; BECCARIA, Luis; CERRI, Mario; ESPINOSA, Adriana; WELTI, Ana (1987): Trabajadores desprotegidos socialmente en el Gran Buenos Aires. (mimeo, CIAT - OIT).
- 25 - RODRIGUEZ, Enrique Osvaldo (1986): Políticas y medidas frente al trabajo precario. (En referencia 6).
- 26 - TORRE, Rafael Mario (1986): Envergadura del trabajo precario. El caso del trabajo eventual no remunerado directamente por las empresas. (En referencia 6).