

**VII Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo.**  
El Trabajo en el Siglo XXI. Cambios, impactos y perspectivas

**GT 06: Subcontratación y organización de trabajadores precarios**

**LOS LÍMITES DE LA SUBCONTRATACIÓN.**

***Trabajadores independientes en la Administración Pública argentina (1995-2007)***

**Lorena Poblete**

Investigadora de CONICET-IDES (Instituto de Desarrollo Económico y Social)  
Profesora del IDAES-UNSAM  
Aráoz 2938 (1425) CABA, Argentina  
[lorena.poblete@conicet.gov.ar](mailto:lorena.poblete@conicet.gov.ar)

**Resumen simple**

En 1995, el Poder Ejecutivo Nacional autoriza la contratación directa de trabajadores autónomos. La novedad radica en que por primera vez los trabajadores independientes pueden ser contratados de manera individual como prestadores de servicios. Más exactamente, son subcontratados por el Estado como empresas unipersonales. En 2005, el perfil profesional del trabajador y el nivel de ingresos son considerados criterios de diferenciación entre los trabajadores autónomos que se encuentran en situación de quasi-asalariados y aquellos que tienen posibilidades reales de ejercer una actividad de manera autónoma. El objetivo de este trabajo es analizar la manera en la que se problematiza en la Administración Pública Nacional la ambigüedad que implica este tipo de subcontratación, así como también la forma en la que se redefinen los términos de subcontratación de trabajadores autónomos.

En 1995, el Poder Ejecutivo Nacional, a través del decreto 92/95, autoriza la contratación directa de trabajadores autónomos a través de la firma de un *Contrato de Locación de Servicios*. Se instaura así un nuevo régimen de empleo temporario que se suma a los regímenes ya existentes. La novedad radica en que por primera vez los trabajadores autónomos pueden ser contratados de manera individual como prestadores de servicios. Más exactamente, son subcontratados por el Estado como empresas unipersonales. Este tipo de subcontratación implica un modo particular de “reparto de riesgos y responsabilidades” (Morin, 2000) que se traduce en una transferencia total de los riesgos laborales al trabajador autónomo. Por una parte, el Estado en tanto que empleador se desresponsabiliza de la relación laboral, hiperresponsabilizando al trabajador independiente subcontratado (Poblete, 2008).

Con este nuevo régimen, el Ejecutivo busca promover la subcontratación por tiempo determinado de profesionales para que realicen tareas de consultoría en el marco de proyectos financiados por organismos internacionales. Sin embargo, en la práctica, estos contratos son utilizados para incorporar trabajadores autónomos en calidad de consultores así como también en funciones administrativas de carácter permanente durante períodos de tiempo prolongados.

Por el tipo de relación laboral que establecen los *Contratos de Locación de Servicios*, los trabajadores independientes subcontratados quedan en una posición intermedia en la que no se desempeñan verdaderamente como trabajadores autónomos, pero tampoco son considerados asalariados. Se encuentran en una situación de pseudo-subordinación jurídica y de dependencia económica. Este estatuto, que la literatura ha denominado “trabajo independiente dependiente” (ILO, 2003; OECD, 2000) es problemático. Se caracteriza por la inestabilidad jurídica que resulta de su indefinición estatutaria y por las condiciones laborales precarias a las que da lugar.

Si bien los trabajadores “independientes dependientes” aparecen en la Administración pública en 1995, no hay datos sobre su participación durante los primeros 7 años de vigencia de este régimen contractual. Los datos disponibles son aquellos producidos por la Oficina Nacional del Empleo Público (ONEP), y documentan solo el período 2002-2007. Durante ese lapso, el lugar que los trabajadores autónomos ocuparon en la Administración Pública fue cambiando. Entre 2003 y 2005, alcanzan sus mayores niveles de participación, sobre todo se expanden los perfiles administrativos. En 2005, el perfil profesional del trabajador y el nivel de ingresos son considerados criterios de diferenciación entre los “trabajadores independientes dependientes” y aquellos que tienen posibilidades reales de ejercer una actividad de manera autónoma (Decreto 707/05). A partir de ese momento, los trabajadores con perfiles administrativos y con honorarios menores a \$ 1.512 debían ser contratados como asalariados de planta transitoria (Decreto

1421/02), e incluidos en el Convenio Colectivo de Trabajo de 2006. Solo los trabajadores con perfiles profesionales y honorarios mayores a ese límite podían ser contratados a través de *Contratos de Locación de Servicios*. En consecuencia, en 2006 y 2007, el volumen de trabajadores autónomos se reduce considerablemente, representando apenas un tercio del correspondiente a 2002-2005.

El objetivo de este trabajo es analizar la manera en la que se problematiza en la Administración Pública Nacional la ambigüedad que implica este tipo de subcontratación, así como también la forma en la que se redefinen los términos de subcontratación de trabajadores autónomos. El decreto de 707/05 es el producto de esa redefinición donde se explicita que algunos trabajadores son capaces de asumir los riesgos y responsabilidades que implica la subcontratación y otros no. A través del análisis de la normativa, y la realización de entrevistas a informantes clave, se busca reconstruir ese debate. También se analizará la participación de los sindicatos en ese proceso de redefinición de los términos de la subcontratación de trabajadores autónomos.

La ponencia estará organizada en tres partes. En la primera, **trabajadores autónomos subcontratados**, se analiza la especificidad de los *Contratos de Locación de Servicios* propuestos a los trabajadores autónomos a la luz de las teorías sobre subcontratación. En la segunda parte, **subcontratados por el Estado**, se analiza la evolución de estos trabajadores en la Administración Pública Nacional entre 2003 y 2007. En la tercera parte, **redefinición de la autonomía**, se analiza la manera en la que se recompone el lugar de los trabajadores autónomos en la Administración Pública. Esto implica el análisis de las posiciones de los distintos actores involucrados: los trabajadores, los sindicatos, el Estado.

## Bibliografía

- Aubert-Monpeysen, Thèrese (1997). « Les frontières du salariat à l'épreuve des stratégies d'utilisation de la force du travail ». *Droit Social*, 6: 619-635.
- Beck, Ulrich (2001). *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*. Paris: Aubier.
- Cancé, Raphaël (2002). « Travailleur en contrat à durée déterminée, entre précarité contrainte, espoir d'embauche et parcours volontaire ». *Travail et Emploi*, 89: 29-44.
- Castel, Robert (2007). « Au-delà du salariat ou en deçà de l'emploi ? L'institutionnalisation du précaire ». En *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, compilado por Serge Paugam, S. Paris: PUF.
- EIRO (European Industrial Relations Observatory on-line) (2002), *Economically Dependent Workers. Employment Law and Industrial Relations*, EU countries, Dublin.

- ILO (2003) *The Scope of the Employment Relationship*, Report V, International Labour Conference, 91<sup>st</sup> Session, Geneva.
- Lallement, Michel (1999). *Le gouvernement de l'emploi*. Paris: Desclée de Brouwer
- Lyon-Caen, Antoine (2006), « Droit du travail subordination et décentralisation productive », in Petit (H.) et Thèvenot (N.) (éd.), *Les nouvelles frontières du travail subordonné*, Paris, La Découverte.
- Marshall, Adriana (1991). "Empleo temporario y empleo incierto: dos caras del trabajo 'temporario' en la Argentina". *Desarrollo Económico*, 31 (122): 265- 278.
- Morin, M-L. (dir.) (1999) *Prestation de Travail et Activité de Service*, Paris, La Documentation Française.
- MTSS, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1989) *Trabajadores por Cuenta Propia. Encuesta del Gran Buenos Aires- 1988*, MTSS/PNUD/OIT.
- Muehlberger, U. (2009) 'Hierarchical Forms of Outsourcing and the Creation of Dependency', *Organization Studies* 18(5) : 709-727.
- Muehlberger, U. & Bertolini, S. (2008) 'The Organizational Governance of Work Relationships Between Employment and Self-Employment', *Socio-Economic Review* 6: 449-472.
- OECD (2000) 'Employment Outlook 2000', <http://www.oecd.org/dataoecd/10/44/2079593.pdf>
- Poblete, Lorena (2012), *Dependent Self-Employed Workers in Public Administration. The Case of Lease-of-Service Contracts in Argentina (1995-2007)*, Programa de Estudios Socio-Económicos Internacionales (PESEI-IDES), *Serie Documentos para Discusión*, n°7/2012.
- Poblete, Lorena. (2011), "Sans droit à la sécurité de l'emploi... Les salariés de l'Administration Publique en Argentine (1995-2010) ", *Interrogations*. Dossier « Quoi de neuf dans le salariat? », 12: 134-151.
- Poblete, L. (2008) *De la Gestion de l'Autonomie. Parcours de Travailleurs Autonomes Argentins dans les Années 90*, Thesis doctoral, École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) Paris, France: <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00407491/fr/>
- Robson, M. (2003) 'Does Stricter Employment Protection Legislation Promote Self-employment?', *Small Business Economics* 21: 309-319.
- Rodgers, Gery. (éd.) (1989). *Precarious jobs in labour market regulation. The growth of atypical employment in Western Europe*. Genève: ILO.
- Román, C., Congregado, E. & Millán, J.M. (2009) 'Dependent Self-Employment as a Way to Evade Employment Protection Legislation', *Small Business Economics*, DOI 10.1007/s11187-00909241-3
- SAFJP (Superintendencia de Administradores de Fondos de Jubilación y Pensiones) & Instituto Torcuato Di Tella (1999) *Indicadores de Evasión y Cobertura Previsional. Informe Final del Proyecto de Indicadores de Control Previsional*, Buenos Aires, SAFJP.
- Salim, J-A. & D'angela, W. (2006) *Evolución de los Regímenes Simplificados para Pequeños Contribuyentes en la República Argentina*, Buenos Aires, AFIP.
- Salim, J-A. & D'Angela, W. (2006) *Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes – Monotributo*, Buenos Aires, AFIP.
- Schulthess, W. & Lo Vuolo, R. (1991) 'Transformación del Sistema Previsional de Autónomos. Paso Inicial para una Reforma en la Seguridad Social', *Desarrollo Económico*, 30 (120): 549-571.
- Schulthess, W. & Lo Vuolo, R. (1992) *Régimen de Previsión de Trabajadores Independientes*, Buenos Aires, PRONASTAS-Ministerio de Trabajo y seguridad Social. Subsecretaría de Seguridad Social, PNUD.
- Schulze Buschoff, K. & Schmidt, C. (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.

Supiot, Alain (1995). « L'avenir d'un vieux couple : travail et Sécurité Sociale ». *Droit Social*, (9/10) : 823-831.

Supiot, Alain (2000). « Les nouveaux visages de la subordination ». *Droit Social* (2): 131-145.

Supiot, Alain (2002). *Critique du droit du travail*. Paris: PUF/Quadrige.

Virassamy, Georges J. (1989), *Les contrats de dépendance: essai sur les activités professionnelles exercées dans une dépendance économique*, Paris, LGDJ.

Análisis de los datos presentados en los informes de la Oficina Nacional del Empleo Público, informes de: 2003, 2005, 2006, 2007, 2008.