

## **Deslaborización y trabajo independiente dependiente en la administración pública nacional (1995-2007)**

Lorena Poblete\*

### **Resumen**

La subcontratación laboral no es un fenómeno nuevo, pero desde finales del siglo XX adquirió una gran importancia. 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, contribuyó significativamente a complejizar los modos de subcontratación existentes. En este artículo nos interesa analizar un modo particular de subcontratación: la deslaborización de las relaciones laborales. Este tipo de subcontratación da lugar a una figura de trabajador compleja y problemática: el trabajador independiente dependiente.

El objetivo de este artículo es analizar la manera en la que regulación laboral responde a la necesidad de proteger a trabajadores independientes dependientes insertos en la administración pública nacional. A través de un análisis de la regulación concerniente a los subcontratados por el Estado argentino durante 1995 y 2007, el artículo busca poner en cuestión esta nueva categoría que ya se ha insertado en numerosos códigos laborales de países europeos.

**Palabras clave:** subcontratación, empleo público, protecciones sociales, regulación laboral.

### **Abstract**

The labour subcontracting is not a new phenomenon, but since the late twentieth century, it became very important. Globalization processes which entails massive decentralization of production, on the one hand, and the search for more flexibility in labour relations, on the other, contributed significantly to complexify existing subcontracting practices. In this article, I want to discuss a particular mode of subcontracting: the delabourization of labour relations. This type of subcontracting results in a complex and problematic worker figure: the dependent independent worker.

The aim of this paper is to analyze the way in which labour regulation responds to the need to protect independent contractors inserts as “dependent independent workers” on national public administration. Through an analysis of the regulation concerning lease-of-service contracts used by the Argentine government between 1995 and 2007, the article seeks to question this new category has already been inserted in many European labour codes.

**Keywords:** subcontracting, public sector, social protections, labour regulation.

La subcontratación laboral no es un fenómeno nuevo, pero desde finales del siglo XX adquirió una gran importancia. 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, contribuyó significativamente a

---

\* Doctora en sociología de la École des Hautes Études en Sciences Sociales. Investigadora del Centro de Investigaciones Sociales del IDES (CIS-CONICET/IDES). Profesora del Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad de San Martín. [lorena.poblete@conicet.gov.ar](mailto:lorena.poblete@conicet.gov.ar)

complejizar los modos de subcontratación existentes. Frente a este nuevo escenario, numerosas investigaciones se centraron en el estudio de las distintas maneras en las que se presenta la subcontratación laboral, especialmente en el análisis de las consecuencias en términos de precarización laboral y desprotección social<sup>1</sup>.

En el marco de esa discusión, este trabajo interroga las implicancias de una forma particular de subcontratación: la deslaborización de las relaciones de trabajo. En este caso, la relación que une al trabajador y al dador de trabajo no es reconocida como una relación laboral sino como un contrato comercial, y por consiguiente, queda al margen del Derecho del Trabajo (Goldín, 2012). Los casos típicos de deslaborización son las cooperativas de trabajo y la contratación de trabajadores independientes (De la Garza Toledo, 2012). En el primero, los trabajadores son socios y no empleados de la cooperativa, y en el segundo, son prestadores individuales de servicios a terceros, considerados como empresas unipersonales (Supiot, 1999).

Si bien la deslaborización, bajo estas dos formas, se presenta frecuentemente como fraude laboral (EIRO 2002) –sobre todo en mercados de trabajo con bajos niveles de regulación (Poblete, 2011)–, no siempre implica una violación de las normas. La deslaborización puede enmarcarse en regulaciones laborales ya existentes, en nuevas normas que promuevan el desarrollo de estructuras productivas más complejas, descentralizadas y flexibles; o desarrollarse en los intersticios de la normativa. Precisamente, la deslaborización resulta problemática cuando se sitúa en esa “zona gris” donde se hace difícil calificar la relación entre el prestador independiente de servicios y el cliente o dador de trabajo (Supiot, 2000), y por consiguiente, definir el tipo de regulación que debe aplicarse (Lyon-Caen, 2006). La calificación de la relación de trabajo es sumamente importante dado que determina los derechos sociales y laborales, así como las obligaciones fiscales que se le reconocen a los trabajadores (Fudge *et.al.*, 2003). Es por ello que las dificultades para clasificar la relación laboral se traducen en la imposibilidad de hacer efectiva la ley (Burchell *et.al.*, 1999).

Según distintos autores (Collins, 1990; Perulli, 2003), la extensión de la subcontratación en general, y de la deslaborización en particular, explica el rápido

---

<sup>1</sup> La literatura es muy amplia pero, particularmente para el caso latinoamericano, nos parece importante subrayar algunos trabajos colectivos: Celis Ospina (2012), Sanchez-Castañeda *et.al.* (2011), Del Bono & Quantara (2010); así como también los análisis de casos nacionales: Leiva Gómez, 2009; Echeverría Tortello, 2010.

crecimiento del trabajo independiente en las últimas tres décadas. Numerosas investigaciones empíricas realizadas en los países industrializados dieron cuenta del aumento gradual del número de trabajadores independientes, pero sobre todo subrayaron un cambio cualitativo en los modos de inserción de estos trabajadores en el mercado de trabajo (OECD, 1992; OECD, 2000; Arum & Muller, 2004). Lo que en un principio se denominó simplemente “nuevo trabajo independiente” (Perulli, 2003; Schulze Buschoff & Schmidt, 2009), poco a poco fue caracterizado por su aspecto más sobresaliente: la dependencia económica (Fudge, 2003; Müehlberger, 2007; Müehlberger & Bertolini, 2008). Desde entonces, la categoría “trabajador independiente dependiente” se ubicó en el centro del debate internacional sobre las transformaciones de las relaciones laborales (Supiot, 1999; EIRO, 2002; ILO, 2003).

El “trabajo independiente dependiente” ha sido definido como una relación de trabajo en la que el trabajador se encuentra formalmente registrado como independiente, pero mantiene una relación de dependencia económica con su único o principal cliente. Si bien hay discrepancias en la caracterización de la dependencia económica, los distintos autores concuerdan en que la consecuencia principal de este tipo de relación de trabajo es que sitúa al trabajador en una posición de alta vulnerabilidad respecto de los distintos riesgos sociales dado que se encuentra excluido del campo de aplicación del derecho laboral, y sin acceso a protecciones sociales (Fudge, 2002; Antonmattei & Sciberras, 2008).

En Latinoamérica, y particularmente en Argentina, este debate no ha tenido mayores repercusiones<sup>2</sup>. Esto se debe a que la consecuencia principal de la descentralización productiva no es tanto el desarrollo de un “nuevo” trabajo independiente, sino un aumento significativo del trabajo no registrado, ya sea asalariado o autónomo (Leite, 2009; Castillo *et.al.*, 2009; Goldín, 2009, Fraile, 2009). Sin embargo, la problemática se planteó –aún si en otros términos– en el seno de la administración pública nacional cuando, en 2002, se constató un nivel muy alto de contrataciones de trabajadores independientes en calidad de prestadores de servicios (ONEP, 2003).

---

<sup>2</sup> Para una discusión respecto de los casos latinoamericanos, ver Bensusán, 2007 y 2009; de los Heros Pérez Albela, 2002.

El conjunto de regulaciones que busca limitar el uso de los contratos de locación de servicios conforma nuestro corpus de análisis<sup>3</sup>, siendo el objetivo de este artículo analizar la manera en la que regulación laboral responde a la necesidad de proteger a trabajadores independientes dependientes insertos en la administración pública nacional. A través del estudio de la regulación pueden reconstruirse los conceptos y fundamentos sobre los que se sustenta. En ese sentido, el caso de los signatarios de contratos de locación de servicios, al aportar nuevos criterios de definición de la dependencia económica, contribuye a alimentar el debate sobre las relaciones laborales atípicas y los regímenes de seguridad social que buscan brindar protecciones a los trabajadores inscriptos en ellas.

El artículo está dividido tres secciones. En la primera, analizamos de qué manera se trata la cuestión de la regulación de formas atípicas de empleo en el debate internacional, y en Argentina en particular. En la segunda, presentamos el caso de estudio, es decir la incorporación de trabajadores independientes en la administración pública en calidad de prestadores individuales de servicios, durante el período 1995-2007<sup>4</sup>. En la tercera sección, analizamos la regulación que recalifica a los subcontratados por la administración pública como trabajadores subordinados. Finalmente, el artículo concluye con algunas reflexiones sobre la dependencia económica.

## **1. Cuestión de fronteras: del derecho laboral al derecho tributario**

A partir de la publicación en 1999 del informe de la Comisión Europea, conocido como el “informe Supiot”, el debate sobre la definición de las fronteras del trabajo asalariado adquirió una dimensión internacional. El mismo había mantenido un carácter netamente local durante casi 20 años, dado que sólo en Italia y Alemania se había

---

<sup>3</sup> Si bien el artículo se centra en el análisis de la regulación, para poder dar cuenta de su aplicación se utilizan, como datos secundarios, las estadísticas producidas por la Oficina Nacional del Empleo (ONEP) entre 2002 y 2008; así como también trayectorias laborales reconstruidas a partir de entrevistas biográficas, realizadas durante el mismo período.

<sup>4</sup> Los datos cuantitativos que permiten conocer el volumen de contratados y caracterizar a los trabajadores y a los contratos sólo cubren el período 2002-2007. No hay datos que permitan caracterizar la situación de los contratados por el estado entre 1995-2001. Considerando la regulación, podemos suponer que eso se debe a que la recolección y sistematización de los datos acompaña, por un lado, el proceso masivo de extensión de ese tipo de contratos y, por otro, la reducción de su presencia en la administración pública nacional.

planteado la necesidad de definir un estatuto laboral “de tercer tipo”, a mitad de camino entre el asalariado y el trabajador independiente (Supiot, 2000).

El “informe Supiot” puso en evidencia el gran desafío que representa, para el derecho laboral, la regulación del conjunto de formas atípicas de empleo que resultan de los nuevos modos de producción y organización del trabajo. El derecho laboral, que surgió con el fin de regular las relaciones de trabajo establecidas por el modelo fordista durante el proceso de industrialización en la segunda postguerra, muestra actualmente sus limitaciones en lo que concierne a la protección de aquellos trabajadores cuya relación de trabajo no se corresponde con el modelo estandarizado de trabajo subordinado (Supiot, 2002; Deakin, 2002).

Según Bronstein (2006), la crisis en la que se encuentra el derecho del trabajo se relaciona con el déficit de cobertura, la incapacidad de adaptación a las nuevas configuraciones productivas, y las dificultades de aplicación debido a su territorialidad. El crecimiento de las formas atípicas, por un lado, y el aumento del trabajo no registrado, por otro, marcan límites claros de su campo de aplicación. La definición de las categorías jurídicas que este derecho reconoce no se corresponden con la deslaboridad de la prestación de trabajo o de servicios que se expande a raíz de la generalización de formas de subcontratación y externalización de las relaciones laborales. La estructura reticular de las empresas pone en jaque la noción misma de empleador, y por consiguiente, se desdibuja el sujeto responsable del riesgo empresarial (Morin, 2005). Además, si bien la producción, debido a la globalización, puede “saltar las fronteras” nacionales, el derecho laboral queda circunscripto a los límites del Estado Nación (Bronstein, 2009). Las regulaciones nacionales aparecen entonces en situación de competencia dentro de una especie de “mercado de productos legislativos” a nivel global (Supiot, 2010). La consecuencia mayor de la inadecuación del derecho del trabajo es la desprotección de los trabajadores que se encuentran situados en esa “zona gris” donde no tiene una aplicación certera.

Buscando reducir esa zona gris, algunos países industrializados optaron por la creación de nuevas categorías intermedias. Este es el caso de Italia y Alemania, donde desde los años ‘70 se le reconocen a los trabajadores “para subordinados” o “casi-asalariados” (*Arbeitnehmerähnliche Personen*) un conjunto de derechos laborales y sociales (Supiot, 1999). En el Reino Unido, desde 1996, las situaciones intermedias

aparecen comprendidas en la categoría “*worker*”, que incluye tanto a los empleados como a los trabajadores independientes con dependencia económica (Burchell *et.al.*, 1996). En la última década, en Italia se crean dos nuevos estatutos, co-co-co (*collaborazione coordinata e continuative*) y co-co-pro (*contrato di collaborazione a progetto*), que permiten identificar situaciones particulares de parasubordinación (Antonmattei & Sciberras, 2008). Otro caso es el de España, donde en 2007 se estableció la categoría de “trabajador dependiente independiente” con el objeto de proveer un conjunto de protecciones legales a los trabajadores económicamente dependientes (Servais, 2010; Sánchez-Castañeda *et.al.*, 2011).

La incorporación al derecho laboral de figuras intermedias es problemática porque supone, por un lado, poder distinguir claramente estas posiciones del simple fraude laboral, y por otro, poder evitar que las nuevas categorías sean utilizadas para disimular relaciones laborales (Sánchez-Castañeda *et.al.*, 2011). La experiencia italiana, con el aumento exponencial de los co-co-co entre 2003 y 2005, muestra claramente cómo esta categoría ha contribuido también a precarizar las condiciones laborales de algunos asalariados devenidos co-co-co (Antonmattei & Sciberras, 2008). Por consiguiente, el mayor desafío para la regulación es lograr proteger a los trabajadores en situación de dependencia económica sin que ello represente la desprotección de aquellos que fueron tradicionalmente objeto de protecciones: los trabajadores subordinados.

En América latina, y en particular en Argentina, el debate sobre la expansión de las protecciones laborales y sociales se da en otro terreno. En este caso no se trata de definir con claridad la frontera entre el trabajo subordinado y el trabajo independiente, sino de diseñar estrategias que permitan el registro de aquellos trabajadores que permanecen fuera de toda regulación. El acento está puesto en la formalización de las relaciones de trabajo, tanto de trabajadores independientes como de asalariados. Durante los años 90, ambos grupos mostraron altos niveles de informalidad. En 1997, los asalariados no registrados representaban 44,6% del total de asalariados. Dentro de este grupo, son los asalariados trabajando en empresas de menos de 5 empleados los que presentan mayores índices de no registro. En lo que respecta a los trabajadores

independientes informales, ese mismo año, 71,5% se encontraba en situación de evasión fiscal y previsional (Roca & Moreno, 1999: 127)<sup>5</sup>.

Es por ello que en 1998, en el marco de una reforma fiscal, con el fin de regularizar la situación de todos esos trabajadores, la ley 24.977<sup>6</sup> instauro el “Régimen para Pequeños Contribuyentes”. Este régimen crea una nueva categoría fiscal, denominada “monotributista”, a la que se asocian protecciones sociales específicas: seguro de salud y jubilaciones. El “monotributista” no se define en relación con la manera en la que se inserta en el mercado de trabajo, sino por la forma en la que participa del régimen impositivo. Lo que lo caracteriza es su capacidad contributiva, y el tipo de impuesto que paga. El “monotributista” es un pequeño contribuyente, cuyo aporte al fisco se hace a través del pago del “monotributo”, es decir, mediante un impuesto simplificado que contiene IVA, impuesto a las ganancias y contribuciones al sistema de seguridad social.

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 deserción en el régimen previsional de 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”.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> La informalidad dentro de sector independiente sigue siendo importante. Así lo demuestra el análisis del módulo sobre informalidad de 2005, realizado por la OIT (Bertranou & Maurizio, 2011).

<sup>6</sup> Ley 24.977 (B.O. 07/06/1998).

<sup>7</sup> 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<sup>ava</sup> reunión, 7<sup>ma</sup> sesión ordinaria, 6 mayo 1998.

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 24.977, que instaura el régimen de monotributo, busca establecer condiciones de igualdad en términos de protecciones sociales. Porque el acceso a las mismas depende principalmente (aunque no exclusivamente) de contribuciones, se crea un sistema especialmente destinado a aquellos trabajadores con menor capacidad contributiva, excluidos de los regímenes comunes de seguridad social existentes. 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 sistema integrado donde se unifica el pago de impuestos 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 contribuyentes<sup>8</sup>. El nivel máximo de ingresos de la categoría más alta es doce veces mayor al límite estipulado para la más baja. Esto

---

<sup>8</sup> 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.

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 para 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 situación de numerosos trabajadores independientes cuya capacidad de producir ingresos para sostener su "autonomía de gestión" parece bastante limitada. Además, la regulación no toma en cuenta el hecho de que puedan encontrarse en una relación de dependencia económica.

Desde 1998 hasta la fecha, la categoría "monotributista" ha contenido distintos tipos de trabajadores: asalariados de micro-empresas, profesionales independientes, cuentapropistas, trabajadores "eventuales", empleadas domésticas, peones rurales, beneficiarios de programas de empleo, jóvenes universitarios en su primera inserción profesional, miembros de cooperativas de trabajo y prestadores de servicios profesionales y no profesionales. Al subsumir esas distintas figuras en una categoría fiscal que las unifica, sus especificidades se hacen invisibles, al mismo tiempo que desaparece toda discusión sobre la naturaleza de las relaciones laborales en las que participan esos trabajadores. La dependencia económica pierde su carácter problemático, así como también sus implicancias en términos de precariedad y desprotección social. Lo único relevante para el derecho tributario es definir de manera específica las capacidades contributivas de aquellos que se registran en calidad de "monotributistas". Es por ello que el debate se circunscribió a la fijación de niveles mínimos y máximos de ingresos brutos anuales que permiten determinar el monto de las contribuciones.

## **2. Trabajadores independientes en la administración pública**

En 1995, en el marco de la reforma del Estado, se autoriza por primera vez la contratación directa de trabajadores autónomos en la administración pública nacional. A partir de la reglamentación del uso de *Contratos de Locación de Servicios*, se instaura

un nuevo estatuto de trabajador temporario. El decreto 92/95<sup>9</sup> 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, también queda habilitada, aunque de manera excepcional, 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.

En 1995, sólo algunas jurisdicciones podían contratar de manera directa trabajadores autónomos<sup>10</sup>. Sin embargo, en 2001, como resultado de la crisis financiera del Estado, este régimen se extiende al conjunto de la administración pública nacional<sup>11</sup>. Aún en contradicción con los objetivos iniciales, el Estado contrata a trabajadores independientes para realizar tareas regulares –de logística, administrativas o de mantenimiento–, tanto a tiempo parcial como a tiempo completo. En 2002, estos trabajadores representan el 64% del total de contratados (ONEP, 2003).

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 personalmente la tarea para la que se lo contrató. 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 en calidad de trabajador autónomo (en el

---

<sup>9</sup> Decreto 92/95 (B.O. 24/01/1995)

<sup>10</sup> Se trata de los ministerios, las secretarías de ministerios y la casa militar. El decreto 101/85, art. 1 (B.O.16/01/1985), los autorizaba a asumir de manera autónoma la gestión del personal, sobre todo la del personal transitorio.

<sup>11</sup> Decreto 1.184/01 (B.O. 25/09/2001).

régimen general o en el monotributo), y a contratar todo seguro necesario para el cumplimiento del contrato. El empleador “*no asume responsabilidad alguna sobre 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 del contrato de locación). 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 ante cualquier reclamo de un tercero respecto de las actividades realizadas 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 entonces 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 se fija de manera escrita en el contrato. Por consiguiente, los términos del contrato no pueden cambiar o ser extendidos bajo ninguna circunstancia, incluso si el trabajador autónomo continúa trabajando después que el mismo expiró para dar cumplimiento a las obligaciones estipuladas. Si las dos partes deciden continuar la relación laboral, la regulación establece que debe firmarse un nuevo contrato por tiempo determinado. La relación laboral que instauran los contratos de locación de servicios es bastante frágil porque cualquiera de las partes puede romperla, en cualquier momento, por cualquier razón. Más aún, si el Estado decide interrumpir el contrato de trabajo no tiene ninguna obligación de pagar indemnizaciones.

Esta fragilidad es negada por la administración pública porque, según la regulación vigente, los únicos que están en condiciones de incorporarse como

prestadores de servicios son los trabajadores independientes con altos niveles de calificación, contratados como consultores a tiempo parcial para realizar tareas específicas y extraordinarias. La normativa supone que los trabajadores independientes que prestan servicios al Estado tienen una multiplicidad de clientes u otro empleador principal para el que trabajan en calidad de asalariados. Esto significa que la actividad que realizan para el Estado es una actividad secundaria. En ningún caso el Estado debería ser el empleador principal o exclusivo del trabajador autónomo contratado como prestador de servicios. Es decir, la normativa excluye la posibilidad de que dependa económicamente de la administración pública.

Sin embargo, dado que las restricciones establecidas en la normativa<sup>12</sup> no tuvieron un correlato en la práctica, numerosos trabajadores independientes se incorporaron a la administración pública nacional entre 1995 y 2005. La mayoría de ellos no fueron contratados como consultores temporarios, sino asignados a tareas regulares –de logística, administrativas o de mantenimiento– por tiempo completo. Aquellos contratados como consultores temporarios representaban una minoría dentro de los signatarios de contratos de locación de servicios: alrededor del 14% del total de contratados entre 2002 y 2005. Por el contrario, los trabajadores independientes contratados para realizar tareas regulares representaban entre 62% y 64% del total, en ese mismo período (ONEP, 2003-2006). Al analizar las características de los trabajadores contratados para realizar tareas administrativas, se observa que sólo la mitad presenta el nivel de educación requerido para el puesto. Casi el 30%, al tener un título universitario, se encuentra sobrecalificado respecto de las tareas asignadas.

En cuanto a la continuidad en el puesto de trabajo, no se cuenta con datos cuantitativos que permitan constatar la permanencia en la administración pública bajo ese tipo de contratación. Sin embargo, las trayectorias laborales relevadas a través de entrevistas en profundidad, mostraron una tendencia a la renovación automática de los contratos durante períodos prolongados –entre 5 y 8 años– (Poblete, 2008).

Respecto del nivel de ingresos, la mitad de los prestadores contratados a través de contratos de locación de servicios están registrados en la categoría más baja del monotributo. La otra mitad se encuentra en la segunda categoría más baja (ONEP,

---

<sup>12</sup> Según el Decreto 92/95, los signatarios de contratos de locación de servicios no pueden superar el 20% de los trabajadores de planta. El Decreto 1.184/01 fija el límite a 15% del personal de planta. Sin embargo, en 2002, representan el 50% de los trabajadores incluidos en el SINAPA (ONEP, 2007).

2005). Los datos empíricos muestran que hasta 2005, 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.

### **3. La recalificación de los contratados: ¿reconocimiento de la dependencia económica?**

En 1999, la ley 25.164<sup>13</sup>, denominada “marco de regulación del empleo público nacional”, instituye en su artículo 9 un nuevo tipo de contratación por tiempo determinado. Esta nueva ley, a través de su reglamentación<sup>14</sup>, intentaba limitar el uso extensivo de los contratos de locación de servicio en la administración pública, creando un nuevo tipo de contrato por tiempo determinado en planta transitoria.

Los trabajadores incorporados a la planta transitoria representan un punto intermedio entre los asalariados de planta permanente y los signatarios de contratos de locación de servicios. Según esta nueva regulación, los asalariados de planta transitoria están más protegidos que los segundos, aunque menos protegidos que los primeros. Ambos 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.

Aún si la ley “marco” se reglamenta en 2002, la reducción de los contratos de locación de servicios no se hace efectiva hasta 2005. En ese momento, el decreto 707/05<sup>15</sup> establece la *obligación* de cambio de régimen para aquellos trabajadores independientes, signatarios de contratos de locación de servicios, con ingresos iguales o inferiores a \$1.512 por tiempo completo (o el equivalente a una dedicación de medio tiempo), integrados a alguna de las tres categorías más bajas de prestador de servicios: asistente, consultor D y C. En 2007, el límite mínimo de ingresos se incrementa a

---

<sup>13</sup> Ley 25.164 (B.O. 08/10/1999).

<sup>14</sup> Decreto 1421/02 (B.O. 09/08/2002).

<sup>15</sup> Decreto 707/05 (B.O. 23/06/2005).

\$2.164<sup>16</sup>, y en 2008, a \$ 3.041<sup>17</sup>. En relación con los niveles de ingresos establecidos, los trabajadores que pasan a planta transitoria son aquellos que se encuentran inscriptos en las dos categorías más bajas de monotributo.

A través de los sucesivos decretos que actualizan el límite de ingresos, 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 durante más de una década. El Estado determina en ese momento que esos prestadores de servicios se encuentran en una posición muy precaria, y por consiguiente, que es necesario proveerles mayores protecciones. Primero, la precariedad se relaciona con el 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. Esto se verifica por el hecho de que se trata de contratos por tiempo completo. Segundo, porque los bajos ingresos no permiten que los trabajadores independientes signatarios de contratos de locación de servicios puedan asumir los riesgos inherentes a su estatuto, es decir el riesgo empresarial y social. El primero, según Morin (2000), podría resumirse en el riesgo de perder la seguridad del empleo. El segundo, implica el riesgo de perder las capacidades de trabajo. El nivel bajo de ingresos aparece entonces como el factor que explica la posición precaria de estos trabajadores independientes signatarios de contratos de locación de servicios, y justifica el cambio de calificación de la relación laboral.

La recalificación de la relación de trabajo no aparece como resultado del reconocimiento de una posición ambigua caracterizada por la independencia jurídica formal, la dependencia jurídica de hecho y la dependencia económica. Por el contrario, se presenta simplemente como un mecanismo de asignación de protecciones laborales y sociales. Es por ello que 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. 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. Sin embargo, al no tener la seguridad del empleo ni participar del

---

<sup>16</sup> Decreto 2031/06 (B.O. 24/01/2007).

<sup>17</sup> Decreto 480/08 (B.O. 28/03/2008).

sistema de compensaciones por despido, siguen teniendo que afrontar individualmente el riesgo empresarial asociado a la posición de subcontratados.

Los datos muestran que después de 2005, la mayoría de los trabajadores contratados como prestadores de servicios pasaron a formar parte de la planta transitoria. Durante 2005, el número de signatarios de contratos de locación de servicios se redujo a la mitad y el número de asalariados de la planta transitoria se triplicó. Los signatarios de contratos de locación de servicios eran 12.987 en enero de ese año, y 8.016 en diciembre. Por su parte, 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 creció a larga de esos dos años, invirtiéndose. En 2007, los signatarios de contratos de locación de servicios eran 4.485 y los asalariados de la planta transitoria 19.480 (ONEP, 2008).

## **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 presentaran 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, el tipo de capital que poseían fue presentado como el criterio que permitía distinguir los tres tipos ideales de trabajadores autónomos: empresarios, profesionales y trabajadores independientes. En la presentación inicial de la tipología, lo problemático era que el profesional no poseía capital. El capital que poseía el empresario tenía origen en su patrimonio, y el que poseía el trabajador independiente se fundaba en los beneficios obtenidos por su propia actividad. Dado que en ese momento el legislador considera que la ausencia de capital hace imposible el ejercicio de la autonomía jurídica, el Estado crea un sistema de préstamos para el inicio de una

actividad independiente. Si bien este sistema está vigente durante poco tiempo, esta decisión marca la importancia adjudicada al capital como condición necesaria para el desempeño de una actividad en calidad de trabajador independiente. Concretamente, el capital permite al trabajador autónomo el poder asumir los riesgos empresarial y social.

Cuando el régimen del monotributo surge en 1998, la cuestión del capital mínimo necesario para ejercer una actividad independiente vuelve a surgir. 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, y por lo tanto realizan sus aportes de manera muy irregular (Salim & D'Angela, 2006). Esto se traduce en la imposibilidad de tener un acceso efectivo al sistema de seguridad social. Sin embargo, el fisco considera que \$1.000 mensuales (es, decir \$12.000 anuales que es límite mínimo fijado para ingresar al monotributo) es un ingreso suficiente para poder asumir los riesgos propios de la actividad independiente.

Sin embargo, en 2005, en lo que respecta a los trabajadores estatales, el Estado considera que no se encuentran en condiciones de asumir los riesgos relativos su posición de trabajadores autónomos, por consiguiente, deben cambiar de estatuto. En este caso particular, la pregunta respecto del capital mínimo necesario es respondida de manera diferente. El Estado fija un ingreso mínimo para los trabajadores independientes 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 en calidad de 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. Si bien esos montos casi triplicaban el salario mínimo de cada momento, eran considerados como insuficientes. O lo que es más exacto, inapropiados para asumir las

consecuencias de la dependencia económica respecto del Estado en condiciones de autonomía jurídica formal.

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. Por el contrario, 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.

## **Bibliografía**

- ANTONMATTEI, Paul-Herni & SCIBERRAS, Jean-Christophe (2008): *Le travailleur économiquement dépendant: quelle protection?*, Rapport à M. le Ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité.
- ARUM, Richard & Walter, MULLER (eds.) (2004): *The Reemergence of Self-employment. A comparative study of self-employment dynamics and social inequality*, Princeton, Princeton University Press.
- BENSUSÁN, Graciela (2007): “La efectividad de la legislación laboral en América Latina”, Ginebra, IIEL/OIT.
- (2009): “Estándares laborales y calidad de los empleos en América Latina”, en: *Perfiles Latinoamericanos*, n° 34, México, pp. 13-49.
- BERTRANOU, Fabio & Roxana, MAURIZIO (2011): *Trabajadores independientes, Mercado laboral e informalidad en Argentina*, Buenos Aires, OIT.
- BRONSTEIN, Arturo (2006): “Retos actuales del derecho del trabajo”, en: *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n° 2, pp. 3-54.

Lorena Poblete. Deslaborización y trabajo independiente dependiente en la administración pública nacional (1995-2007).

*Papeles de Trabajo*, Año 7, N° 12, 2° semestre de 2013, pp. 102-121.

- BURCHELL, Brenda, DEAKIN, Simon & Sheila HONEY (1999): “Employment status and labour flexibility: legal and empirical perspectives”, 21<sup>st</sup> Conference of International Working Party on Labour Market Segmentation, Bremen, September 9<sup>th</sup> to 11<sup>th</sup>.
- CASTILLO, Victoria, NOVICK, Marta, ROJO, Sofía y Gabriel YOGUEL (2006): “La movilidad laboral en Argentina desde mediados del decenio de 1990: el difícil camino de regreso al empleo formal”, en *Revista de la CEPAL*, n° 89, pp. 157-177.
- CELIS OSPINA, Juan Carlos. (coord.) (2012): *La subcontratación laboral en América Latina: Miradas multidimensionales*, Medellín, Escuela Nacional Sindical.
- COLLINS, Hugh (1990): “Independent Contractors and the Challenge of Vertical Desintegration to Employment Protection Laws”, en: *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 10, n° 3, pp. 353-380.
- DE LA GARZA TOLEDO, Enrique (2012): “La subcontratación y la acumulación de capital en el nivel global, en CELIS OSPINA, Juan Carlos. (coord.) (2012): *La subcontratación laboral en América Latina: Miradas multidimensionales*, Medellín, Escuela Nacional Sindical.
- DE LOS HEROS PÉREZ ALBELA, Alfonso (2002): “La frontera entre el trabajo subordinado y el trabajo independiente”, en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie año XXXV, n° 105, pp. 979-1000.
- DEAKIN, Simon (2002): “The evolution of the employment relationship”, in AUER, Peter & GAZIER, Bernard (éds.), *The Future of Work, Employment and Social Protection. The dynamics of change and the protection of workers*, Geneva, ILO.
- DEL BONO, Andrea y Germán QUARANTA (eds.) (2010): *Convivir con la incertidumbre. Aproximaciones a la flexibilización y precarización del trabajo en la Argentina*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS/CEIL-PIETTE-CONICET.
- ECHEVERRÍA TORTELLO, Magdalena (2010): *La historia inconclusa de la subcontratación y el relato de los trabajadores*, Santiago de Chile, División de Estudios. Dirección del Trabajo.
- EIRO (European Industrial Relations Observatory) (2002): *Economically Dependent Workers: Employment Law and Industrial Relations*, Dublin, EIRO.
- FRAILE, Lydia (2009): “La experiencia neoliberal en América Latina. Políticas sociales y laborales desde el decenio de 1980”, en: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128, n° 3, pp. 235-255.
- FUDGE, Judy, TUCKER, Eric & Leah VOSKO (2003): “Employee or Independent Contractor? Charting the Legal Significance of the Distinction in Canada”, en: *Canadian Journal of Labour and Employment Law*, vol. 10, n° 2, pp. 193-230.
- FUDGE, Judy (2003): “Labour Protection for Self-Employed Workers”, en: *Just Labour*, n° 3, pp. 36-45.
- GOLDÍN, Adrián (2009): “Labour flexibility and worker security: an Argentine perspective”, in Weller, Jürgen (éd.), *Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America*, Chile, ECLAC.
- (2012): “Reforma y contrarreforma laboral en Argentina, crónica simple de un proceso pendular”, en: *Derecho PUCP*, n° 68, pp. 63-92.
- ILO (2003): *The Scope of the Employment Relationship: Report V. International Labour Conference, 91st Session*. Geneva, ILO.

- LEITE, Marcia (2009): “El trabajo y sus reconfiguraciones: Las nuevas condiciones de trabajo discutidas a partir de conceptos y realidades”, en: *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 2° época, n° 21, pp. 7-33.
- LEIVA GÓMEZ, Sandra (2009): “La subcontratación en la minería en Chile: elementos teóricos para el análisis”, en: *Polis*, n° 24, consultado el 25 de marzo de 2013. URL: <http://polis.revues.org/1540>
- LYON-CAEN, Antoine (2006): « Droit du travail subordination et décentralisation productive », in PETIT Héloïse et THÈVENOT, Nadine (éd.), *Les nouvelles frontières du travail subordonné*, Paris, La Découverte.
- MORIN, Marie-Laure (2005): “El derecho del trabajo ante los nuevos modos de organización de la empresa”, en: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 124, n° 1, pp. 5-30.
- (2000): « Partage des risques et responsabilité de l’emploi. Contribution au débat sur la réforme du droit du travail », en : *Droit Social* , números 7/8, pp. 730-738
- MÜEHLBERGER, Ulrike & Sonia BERTOLINI (2008): “The Organizational Governance of Work Relationships Between Employment and Self-Employment”, en: *Socio-Economic Review*, n° 6, pp. 449-472.
- MÜEHLBERGER, Ulrike (2007): *Dependent Self-Employment: Workers on the Border between Employment and Self Employment*. UK: Palgrave Macmillan.
- OECD (1992): “Recent Developments in Self-Employment”, in *Employment Outlook*. <http://www.oecd.org/els/emp/2485491.pdf>
- (2000): “The Partial Renaissance of Self-Employment”, in *Employment Outlook*, Paris, OECD.
- POBLETE, Lorena (2008): *De la gestión de l’autonomie. Parcours de travailleurs indépendants argentins dans les années 90*. Thèse de Doctorat EHESS.
- (2011): “El colectivo como vía de acceso al trabajo. El caso de los trabajadores vitícolas de Mendoza, Argentina (1995-2010)”, en: *Sociedade e Cultura*. Número monográfico : “*Associativismo, profissões e Identidade*”, vol. 14, n° 2, pp. 41-51.
- PERULLI, Adalberto (2003): *Economically dependent/quasi-subordinate (parasubordinate) employment: legal, social and economic aspects*, report for DG Employment and Social Affairs, Brussels: European Commission.
- ROCA, Emilia & Juan Martín, MORENO (1999): “El trabajo no registrado y la exclusión de la seguridad social, in CARPIO, Jorge et al. *Informalidad y exclusión social*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-SIEMPRO-OIT.
- SALIM, José A. & Walter D’ANGELA(2006):*Evolución de los Regímenes Simplificados para Pequeños Contribuyentes en la República Argentina*, Buenos Aires: AFIP.
- SANCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo, REYNOSO CASTILLO, Carlos & Bárbara PALLI (2011): *La Subcontratación: un fenómeno global. Estudio de la legislación comparada*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- 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”, en: *Journal of European Social Policy*, vol. 19, n° 2, pp. 147-159.
- SUPIOT, Alain (éd.) (1999): *Au-delà de l’emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion.
- (2000): « Les nouveaux visages de la subordination », en: *Droit Social*, n° 2, pp. 131-145

Lorena Poblete. Deslaborización y trabajo independiente dependiente en la administración pública nacional (1995-2007).

*Papeles de Trabajo*, Año 7, N° 12, 2° semestre de 2013, pp. 102-121.

———(2002): “Introductory remarks: Between market and regulation: new social regulations for life long security?, in AUER, Peter & GAZIER, Bernard (éds.), *The Future of Work, Employment and Social Protection. The dynamics of change and the protection of workers*, Geneva, ILO.

——— (2010): “Perspectiva jurídica de la crisis económica de 2008”, en: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 129, n° 2, pp. 165-177

**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)

Recibido: 01/08/13. Aceptado 25/10/13.